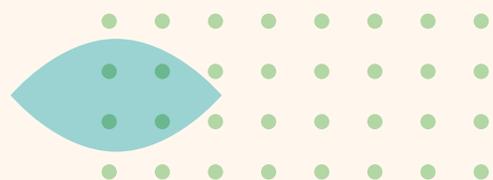
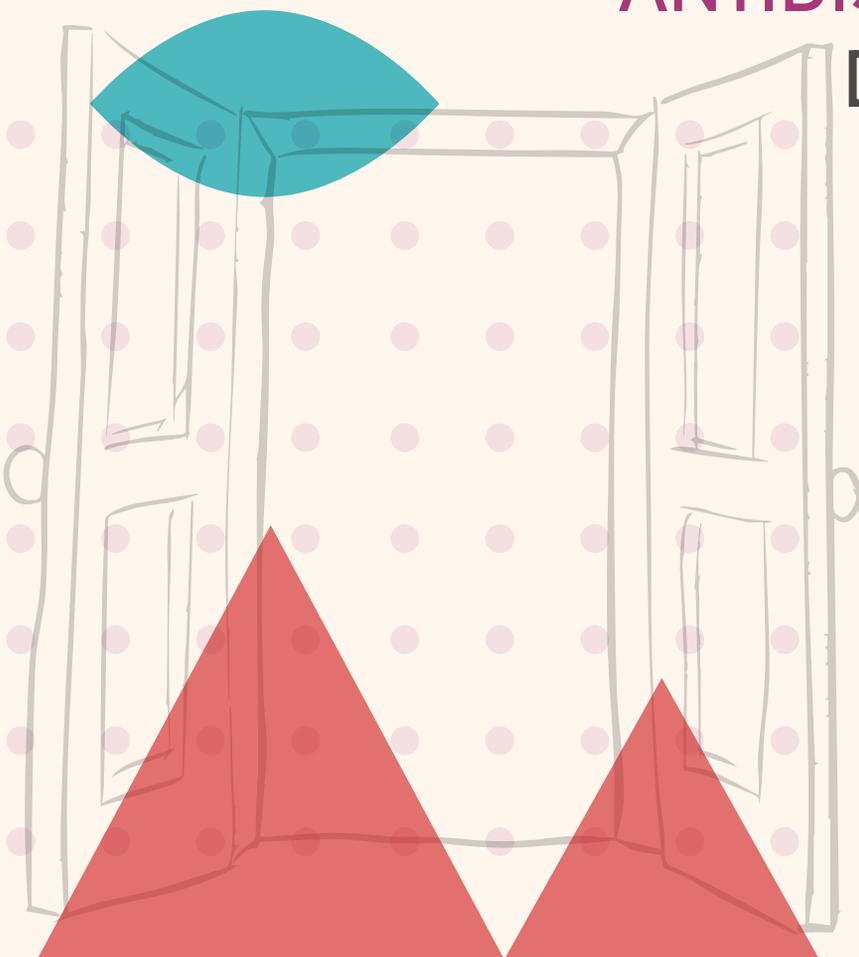


SPAD

PRIMO RAPPORTO DELL'OSSERVATORIO DELLO SPORTELLO ANTIDISCRIMINAZIONI DEL COMUNE DI BOLOGNA



ANNO
2022

In collaborazione con

Con il sostegno di:

REDAZIONE A CURA DI:

COSPE

Davide Costantino, Debora Sarica, Alba Priewe.

COMUNE DI BOLOGNA

Lucia Fresa, Kedrit Shalari.

SI RINGRAZIA PER IL SUO CONTRIBUTO:

COMUNE DI BOLOGNA

Alessandra Cervellati, Beatrice Collina, Alessandra Tattini.

ASSOCIAZIONE APRIMONDO

Caterina Pisani

ASGI

Nazzarena Zorzella

Si ringraziano per la preziosa collaborazione tutte le persone attive nelle associazioni dello SPAD che, a vario titolo, si sono messe a disposizione fornendo informazioni sulla loro esperienza e dati utili al lavoro di redazione.

LINEA GRAFICA

Barbara Menin - COSPE

Alessia Capasso



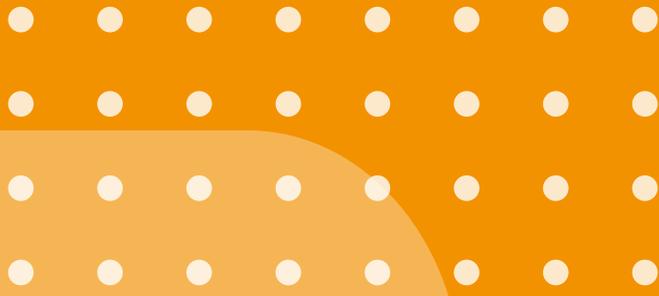
SPAD

PRIMO RAPPORTO DELL'OSSERVATORIO
DELLO SPORTELLO ANTIDISCRIMINAZIONI
DEL COMUNE DI BOLOGNA

ANNO 2022



INDICE



Prefazione	6
Introduzione	8
Metodologia e glossario	9
CAPITOLO 1 - SPAD: Sportello Antidiscriminazioni del Comune di Bologna	
1.1 La nascita e la missione dello SPAD	13
1.2 La Rete SPAD	14
1.3 Modalità di funzionamento e gestione delle segnalazioni	15
Approfondimenti	
Crimini d'odio	17
Reindirizzamenti: buone prassi ed esperienze di successo	19
CAPITOLO 2 - Quadro di riferimento normativo	
2.1 Diritto antidiscriminatorio europeo e nazionale	21
2.2 Progetti e politiche istituzionali regionali	23
2.3 Le politiche e le azioni del Comune di Bologna nell'ambito dell'antidiscriminazione su base razziale, etnica e religiosa	24
Approfondimento	
Under-reporting e under-recording	27
CAPITOLO 3 - Analisi dei dati raccolti	
3.1 Analisi delle segnalazioni ricevute	29
3.2 Analisi delle azioni di risposta	45
Approfondimenti	
Alcuni esempi di presa in carico	48
La questione Reddito di Cittadinanza e i requisiti discriminatori: le persone straniere e la residenza	50
CAPITOLO 4 - Le funzioni dello SPAD	
4.1 Funzione 1: la voce di operatrici e operatori dello SPAD	53
4.2 Funzione 2: le buone prassi di presa in carico	56
Approfondimento	
La discriminazione percepita	59
4.3 Funzione 3: comunicare lo SPAD	61
4.4 Funzione 4: formazione svolta e prospettive per il futuro	62
4.5 Funzione 5: verso un Osservatorio cittadino sul tema delle discriminazioni	64
Approfondimento	
Azioni ed attività della Rete SPAD a contrasto delle discriminazioni	66
CAPITOLO 5 - Sfide e prospettive di sviluppo	

PREFAZIONE

Il 14 dicembre 2021 veniva inaugurato in via sperimentale lo SPAD - Sportello Antidiscriminazioni, il servizio del Comune di Bologna dedicato all'ascolto, all'orientamento e al supporto delle persone vittime o testimoni di discriminazioni su basi razziali, etniche, religiose, per origine o provenienza.

È con grande soddisfazione che viene ora pubblicato il presente Rapporto, strumento di fondamentale importanza per fare il punto sul lavoro svolto finora, sulle prospettive future dettate anche dalle esigenze emerse in corso d'opera e sugli spunti di riflessione che sia i dati oggettivi raccolti sia le testimonianze personali di operatrici e operatori dello SPAD ci suggeriscono, con l'obiettivo di integrare e migliorare un servizio che l'esperienza ci dimostra essere essenziale per la nostra Città.

L'esito positivo di questo primo anno di sperimentazione si manifesta nell'aver costruito uno strumento capace di intercettare situazioni di discriminazione altrimenti difficilmente registrabili. Per poter favorire questo risultato, è stato fondamentale tenere a mente alcuni criteri sin dalle fasi iniziali di definizione dello SPAD. Il principale punto di forza è stato certamente realizzare questo servizio attraverso la co-progettazione e la co-gestione tra il Comune di Bologna, con il diretto coinvolgimento dell'Ufficio Nuove Cittadinanze, Cooperazione e Diritti Umani e del Centro Interculturale Massimo Zonarelli, e 33 associazioni del territorio, punto di riferimento delle numerose comunità presenti in città e impegnate quotidianamente al contrasto delle diverse forme di

discriminazione. Questa modalità di collaborazione tra l'Amministrazione Comunale ed enti del Terzo Settore si riflette anche all'interno del Rapporto, la cui stesura è il risultato di un lavoro condiviso e partecipato tra i diversi soggetti coinvolti, sotto il coordinamento del Comune di Bologna e di COSPE.

Il percorso di co-progettazione, insieme al corso iniziale di formazione degli operatori e delle operatrici dello SPAD, ha inoltre permesso di avviare la costruzione di una rete di collaborazione anzitutto con gli altri settori del Comune - Politiche abitative, Area Welfare e Promozione del Benessere di Comunità, Area Educazione, Istruzione e Nuove Generazioni, Servizi Demografici, Polizia Locale. In alcuni casi il coinvolgimento dei Settori è stato previsto sin dall'inizio, mentre in altri, come nel caso dei Servizi Demografici, si è strutturato in itinere, proprio sulla spinta delle segnalazioni pervenute e con l'obiettivo di rispondere a esigenze specifiche, elaborando miglioramenti in modo integrato e condiviso.

Le collaborazioni sono state avviate anche con soggetti istituzionali del territorio, come l'AUSL, ASP Città di Bologna, i referenti locali dell'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) nell'Arma dei Carabinieri e nella Polizia di Stato, il Centro Lavoratori Stranieri della CGIL. Inoltre, lo SPAD ha potuto fornire il proprio contributo e instaurare scambi nell'ambito della collaborazione tra l'Area Welfare del Comune di Bologna e la Questura di Bologna nella gestione dell'Infopoint sull'iter delle richieste di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno.



Altrettanto importante è stata la volontà di adottare sin dall'inizio un approccio "intersezionale" per poter cogliere la complessità delle cosiddette discriminazioni "multiple" e "intersezionali", contrassegnate da una sovrapposizione di fattori discriminatori (disabilità, etnia, età, genere, religione, identità di genere, orientamento sessuale, etc.) di cui spesso la stessa vittima non è consapevole e tra i quali, si sa, non sempre è facile stabilire confini e reciproche relazioni.

Nonostante lo SPAD sia stato pensato soprattutto per rispondere alle discriminazioni "dirette", più facilmente identificabili in quanto riconducibili alla normativa vigente, e "indirette", che comprendono atti e comportamenti in apparenza neutri ma che provocano in maniera illegittima situazioni di svantaggio per alcuni gruppi sociali, ulteriori considerazioni possono essere fatte rispetto alle "discriminazioni percepite", le quali costituiscono una parte interessante delle segnalazioni ricevute nel corso del primo anno. Siamo in questo caso di fronte a comportamenti che vengono ritenuti discriminatori da parte di chi li subisce, ma che non rientrano nelle casistiche riconosciute dalla normativa. Lo SPAD prende in carico questa tipologia di segnalazioni, accompagnando le persone che si sentono colpite da precisi comportamenti e valutando percorsi di supporto alternativi rispetto a quelli legali. A partire da queste esperienze, comprendiamo bene quanto sia importante far emergere tutte le diverse situazioni di discriminazione, costruendo opportune modalità di supporto; capiamo inoltre quanto sia complesso il tema, quanti siano i

suoi risvolti oggettivi e soggettivi e quanto sia difficile definire significati e confini.

Non solo ascolto e supporto alle persone vittime di discriminazione: lo SPAD si rivela uno strumento centrale anche in termini di monitoraggio, raccolta, analisi e rielaborazione dei dati derivanti dalle segnalazioni pervenute. Per poter avere una fotografia sempre più nitida del fenomeno e delle sue declinazioni, per comprenderne le ricorrenze strutturali e intervenire di conseguenza, il Servizio diventa un vero punto di forza per orientare le azioni dell'Amministrazione, non solo verso l'esterno ma anche al proprio interno e offre un contributo rilevante per la costruzione di un unico sistema di raccolta dei dati sulle discriminazioni, a livello cittadino.

I frutti di questo primo anno di lavoro condiviso e partecipato ci spingono infatti a proseguire in una direzione ormai tracciata di consolidamento e di ampliamento dello SPAD, pur nella consapevolezza delle sfide che restano aperte, a partire dall'emersione del sommerso e dall'individuazione di soluzioni sempre più rapide ed efficaci.

Emily Marion Clancy
Vicesindaca del Comune di Bologna

INTRODUZIONE

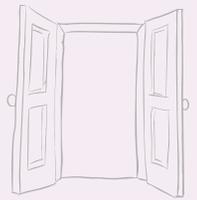
Il Rapporto del primo anno di attività dello Sportello Antidiscriminazioni del Comune di Bologna (SPAD) combina un'analisi qualitativa e quantitativa delle segnalazioni di discriminazione da esso raccolte e registrate dal 27 novembre 2021, giorno di apertura e nascita dello SPAD, al 31 ottobre 2022, data in cui si è conclusa la prima fase di sperimentazione. L'analisi è stata poi integrata dalle riflessioni ed informazioni fornite dal team SPAD rispetto al lavoro intrapreso sul progetto nello stesso periodo di sperimentazione. Il Rapporto è curato dall'Ufficio Nuove Cittadinanze, Cooperazione e Diritti Umani del Comune di Bologna e da COSPE. Esso comprende anche riflessioni condivise dalle associazioni che fanno parte della Rete SPAD (si veda il paragrafo 1.2) e che lavorano sul tema dell'antidiscriminazione a Bologna.

Il Rapporto è suddiviso in cinque capitoli:

- nel **primo capitolo** vengono illustrate nel dettaglio la modalità di funzionamento dello SPAD, la presa in carico dei casi di discriminazione su base razziale, etnica o religiosa, e la gestione dei reindirizzamenti delle segnalazioni ad altri servizi nei casi di discriminazione sulla base di altri fattori di discriminazione o di altri bisogni specifici.
- il **secondo capitolo** contiene una panoramica dei principi di uguaglianza e non discriminazione. Vengono riportate le norme europee, nazionali e locali che costituiscono il quadro giuridico di riferimento del diritto antidiscriminatorio, viene presentato il contesto (istituzionale) dell'antidiscriminazione a Bologna e le politiche messe in atto da parte del Comune di Bologna per la promozione dei diritti e la prevenzione ed il contrasto alle discriminazioni. Chiude il capitolo un approfondimento sui fenomeni di under-reporting e under-recording.

- il **terzo capitolo** contiene l'analisi dei dati e delle informazioni raccolte dallo SPAD nel periodo di riferimento. Utilizzando tabelle, grafici ed analisi statistiche, il Rapporto mostra una rappresentazione della situazione discriminatoria a Bologna nel 2022.
- nel **quarto capitolo** vengono sviluppati alcuni approfondimenti tematici inerenti alle diverse funzioni dello SPAD: F1) Ascolto e Orientamento, F2) Supporto alle Vittime, F3) Informazione e Sensibilizzazione rivolta alla cittadinanza, F4) Formazione e F5) Osservatorio sulle discriminazioni sulla base della "razza", del colore, dell'ascendenza o dell'"origine nazionale o etnica", delle convinzioni e delle pratiche religiose.
- infine, nel **quinto capitolo** vengono presentate una serie di raccomandazioni, riflessioni e soprattutto osservazioni fissate in corso d'opera. Queste raccomandazioni, oltre ad essere una sfida per il futuro dello SPAD, hanno come obiettivo il voler generare delle modifiche nei programmi e nelle politiche pubbliche. Vi sono inoltre raccomandazioni specifiche per rendere l'accoglienza, l'attenzione e la risoluzione dei casi sempre più agili ed efficaci.

Le informazioni contenute nel Rapporto non comprendono tutte le situazioni discriminatorie che si sono verificate a Bologna nel corso del 2022, perché - ad oggi - la copertura della raccolta dati risulta parziale, considerato che non tutte le organizzazioni e gli sportelli che operano per il contrasto alle discriminazioni sul territorio di Bologna fanno parte del progetto SPAD. Le informazioni complessive possono essere solo indicative considerando anche l'alto numero di casi non denunciati e/o non registrati come "discriminazione".



NOTA SULLA TERMINOLOGIA

Nel testo che segue ricorrono termini come “razza”, “etnia” e “vittime”. Si riconosce la contestabilità dell’utilizzo di questa terminologia, ma si è deciso di optare per l’utilizzo di questi termini in quanto voci alternative risulterebbero prive di associazioni o significati di valore che permettano di trattare questi argomenti con la stessa chiarezza. Questi termini continuano infatti ad esistere non solo nel discorso quotidiano, ma anche nell’ambito giuridico-normativo nazionale ed europeo. Sebbene inaccettabile nell’accezione di distinzione scientificamente fondata degli esseri umani, i concetti di “razza” e “razzismo” rimangono utilizzabili per descrivere l’esistenza sociale e psicologica delle realtà attribuite alla “razza”. Parallelamente, chi subisce discriminazione non sempre si riconosce o identifica nel ruolo di “vittima”. Ciononostante, abbiamo deciso di impiegare queste parole perché imprescindibili per individuare - e quindi poter parlare di - discriminazione nel contesto operativo della Rete SPAD. Eliminandone l’uso, non avremmo avuto modo di nominare il problema.

METODOLOGIA E GLOSSARIO

La raccolta, l’elaborazione e la diffusione dei dati sulla discriminazione è una componente essenziale dell’azione antidiscriminatoria dello SPAD. Sebbene di fondamentale importanza per contrastare la discriminazione, la raccolta dei dati potrebbe avere effetti avversi sulle categorie che si vorrebbero invece proteggere. Per ridurre il più possibile questo rischio, lo SPAD ha deciso di aderire al principio umanitario “do no harm” (trad. “non fare del male”)¹, indicato dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani (OHCHR) come principio guida di un approccio ai dati basato sui diritti umani.

In questo contesto, “do no harm” significa che le attività di raccolta, elaborazione e diffusione dei dati dovrebbero evitare di creare opportunità per azioni discriminatorie e andare a beneficio delle comunità analizzate. Di conseguenza, questa nota metodologica riconosce il valore di questo approccio e dei

principi che lo guidano: partecipazione, privacy, disaggregazione dei dati, auto-identificazione, trasparenza, e responsabilità.² Di seguito, viene descritto come lo sviluppo, l’implementazione e l’elaborazione delle modalità di raccolta ed elaborazione dati da parte dello SPAD riflette questi principi:

Partecipazione: lo SPAD, progetto di natura partecipata, ha previsto la partecipazione e collaborazione delle associazioni della società civile in varie fasi. La raccolta dei dati, limitata agli accessi SPAD, è sempre condotta dal team presente al colloquio, con una/un operatrice/operatore comunale interna/e una/un esterna/o. Per quanto riguarda la diffusione dei dati, sono previste forme di partecipazione che includono i diversi soggetti della Rete SPAD attraverso interviste inserite nel Rapporto, condivisione dei risultati delle segnalazioni e produzione di testimonianze video sul progetto SPAD Bologna.



Privacy: la raccolta di dati personali sensibili, come religione, provenienza e origine, è protetta dalla normativa italiana ed europea. Nel caso dello SPAD, le principali pratiche di protezione dei dati sono state definite con la Segreteria Generale del Comune di Bologna. Il personale dello SPAD ha seguito una formazione in materia di privacy con una rappresentante dell'ufficio. Coloro che accedono allo SPAD ricevono una copia e una spiegazione della Nota Privacy, che delinea normative, procedure e diritti relativi alla gestione di dati sensibili. La fase di elaborazione dei dati prevede un processo di anonimizzazione e pseudonimizzazione dei dati raccolti prima della condivisione da parte dell'Ufficio comunale con le associazioni della Funzione 5 – Osservatorio sulle discriminazioni, con capofila COSPE.

Disaggregazione dei dati: la disaggregazione dei dati permette di confrontare comunità, ambiti, o aree geografiche diverse, per capire quali sono maggiormente colpiti e quali hanno bisogno di maggior supporto. Per ottenere questo risultato, la scheda di rilevazione SPAD raccoglie dati su molteplici assi – domicilio, origine, nazionalità, genere, ecc. Questo processo permette anche di registrare e mettere in evidenza la presenza di discriminazioni multiple e intersezionali sulla base di molteplici assi di oppressione e disuguaglianza.³

Auto-identificazione: il principio di auto-identificazione detta che, nel processo di registrazione dei dati, le persone siano in controllo del processo di definizione della propria identità.⁴ Questo principio è rispettato dallo SPAD, in quanto tutti i campi permettono di inserire una non-risposta. Lo SPAD raccoglie le informazioni essenziali per il supporto alla vittima, mentre il resto rimane a completa discrezione di chi accede al servizio. Lo SPAD naviga su una linea sottile tra la funzione di osservatorio e la normativa per la protezione dei dati, che indica la necessità di ridurre il numero di dati raccolti a quelli essenziali per l'erogazione del servizio. Perciò lo SPAD mira a raccogliere tutte le informazioni utili alla gestione e comprensione del caso, senza però adottare una formula più invasiva dove livelli dettagliati di informazioni sono necessari per registrare e seguire una persona.

Trasparenza: un fattore centrale per un approccio ai dati basato sui diritti umani è il principio di trasparenza. Chi raccoglie dati deve fornire informazioni chiare e accessibili sulla gestione dei dati e la metodologia con cui vengono analizzati. Questo Rapporto ha in parte la funzione di definire nei dettagli le pratiche della gestione dello SPAD, per migliorare la trasparenza del servizio e della raccolta dati.

Responsabilità: chi raccoglie, elabora e distribuisce i dati detiene la responsabilità nei confronti oppure deve essere ritenuta/o nei confronti delle comunità e delle persone che si rivolgono allo SPAD. In particolare, lo SPAD è responsabile per l'impatto delle azioni di raccolta, elaborazione e pubblicazione dei dati. Questo comprende sia l'impatto dei processi di raccolta dati, per esempio la responsabilità che non ci siano ritraumatizzazioni nei colloqui allo sportello, sia l'impatto della pubblicazione dei dati di questo Rapporto.⁵

Per quanto riguarda l'elaborazione dei dati, il Rapporto combina analisi qualitative e quantitative. I dati sono stati estratti dal database dello SPAD all'interno del quale si registrano ed archiviano le informazioni sulle segnalazioni ricevute secondo le modalità sopra descritte. L'analisi qualitativa è il prodotto delle riflessioni emerse nell'ambito delle riunioni – bilaterali e/o collettive – del Tavolo di Coordinamento delle Funzioni dello SPAD e delle informazioni fornite dai team multidisciplinari, dalle/dai case manager e da operatrici e operatori di sportello.

L'analisi quantitativa, invece, è svolta sui dati provenienti dalle segnalazioni raccolte nel periodo 14 dicembre 2021 – 31 ottobre 2022. In prima istanza, le segnalazioni ricevute sono state classificate sulla base della loro pertinenza. Sono stati considerati pertinenti tutti i casi che, a seguito di un'attenta valutazione congiunta di COSPE e Comune di Bologna, in qualità di co-coordinatori della funzione di Osservatorio dello SPAD, con il coinvolgimento delle/dei case manager, si sono rivelati effettivi casi di discriminazione, includendo anche i casi di discriminazione percepita. Al contrario, sono stati considerati non pertinenti tutti i casi che non hanno presentato elementi riconducibili ad una discriminazione (es. richieste di supporto di altro tipo). Sono stati classificati come dubbi i casi



che hanno presentato informazioni incomplete ai fini della valutazione. Ai fini dell'analisi, le discriminazioni sono state definite come segue:

Discriminazione: "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".⁶

I casi di discriminazioni pertinenti sono stati poi classificati sulla base delle modalità di discriminazione rilevate. Con questo obiettivo, sono state definite le seguenti categorie:

Discriminazione diretta: si ha discriminazione diretta "quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga".⁷

Discriminazione indiretta: si ha discriminazione indiretta "quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone"⁸. La stessa definizione si applica anche alle persone che professano una determinata religione o ideologia, portatrici di disabilità, di una particolare età o di un particolare orientamento sessuale.⁹

Discriminazione istituzionale: prassi o regole istituzionali apparentemente prive di carattere discriminatorio, ma che nella loro applicazione producono un trattamento differente, ovvero meno favorevole, rispetto a quello ricevuto da altri individui, creando delle barriere che limitano le possibilità e opportunità per un gruppo di persone che condividono una stessa caratteristica.

Discriminazione sistemica: "norme, politiche, pratiche o atteggiamenti culturali predominanti sia nel settore pubblico che in quello privato che creano svantaggi relativi per alcuni gruppi e privilegi per altri gruppi. Manifestazione sociale delle disuguaglianze strutturali, basate su gerarchie sociali profonde che si riflettono in tutte le istituzioni sociali. Una gerarchia 'invisibile' che crea privilegi e svantaggi strutturali"¹⁰.

Discriminazione percepita: atto o comportamento soggettivamente percepito come discriminazione da chi lo subisce, che non corrisponde a ciò che viene riconosciuto come discriminazione a livello normativo e/o giudiziario. La complessità della normativa sulle discriminazioni, la difficile catalogazione dei fatti come discriminazioni e la difficoltà di rilevamento delle stesse non garantiscono infatti che tutti i casi di discriminazione possano trovare copertura legislativa e tutela giudiziaria. Per lo SPAD, i casi di discriminazione percepita restano casi di discriminazione pertinenti, presi in carico (o oggetto di reindirizzamenti se non di competenza dello SPAD) al pari dei casi di discriminazione giuridicamente riconosciuta. La percezione della discriminazione da parte della persona offesa (o di testimoni/segnalanti) è elemento sufficiente ad avviare il procedimento di assistenza e supporto alla stessa.

All'interno delle discriminazioni pertinenti sono state dunque inserite tutte le discriminazioni, a prescindere dal fattore (o dai fattori) alla base della stessa. Successivamente, è stata fatta una distinzione tra i fattori SPAD, i fattori NON SPAD e le discriminazioni intersezionali/multiple. Per poter pienamente analizzare la discriminazione è infatti necessario impiegare una prospettiva adeguata a riconoscerne la complessità, quindi gli aspetti molteplici e, spesso, intersezionali che concorrono a creare situazioni di disparità di trattamento. Per questo, sono state impiegate le seguenti definizioni:

Discriminazione multipla ordinaria o additiva: forma di discriminazione che avviene sulla base di più fattori di discriminazione. Si parla di discriminazione multipla ordinaria quando ogni discriminazione avviene in momenti diversi e si basa ogni volta su fattori

differenti. Si parla, invece, di discriminazione multipla additiva quando essa avviene sulla base di più di una caratteristica protetta, quindi su fattori molteplici, ma che operano separatamente. In questo caso, la discriminazione è il risultato dell'effetto cumulativo di due o più comportamenti discriminatori posti in essere sulla base di più motivazioni.

Discriminazione intersezionale: forma di discriminazione che avviene sulla base di "due o molteplici campi di discriminazione, che operano simultaneamente e interagiscono in modo inseparabile, producendo forme distinte e specifiche di discriminazione"¹¹. In questo caso, la discriminazione è basata su due o più fattori che interagiscono tra loro in modo da non poter più essere distinti e separati. Non si tratta quindi del risultato di un effetto cumulativo dell'insieme di più discriminazioni (come nel caso delle discriminazioni multiple), quanto di una configurazione specifica creata dalla intersezione tra i diversi fattori (es. genere, provenienza, religione, ecc.).

Entrando nel merito del tipo di azioni discriminatorie messe in atto, queste sono state classificate secondo cinque categorie differenti:

Trattamento differenziato: trattamento ingiusto e discriminatorio sulla base di una qualsiasi delle caratteristiche protette, in un'ampia gamma di contesti.

Aggressione verbale: abuso verbale e non verbale, sulla base di una qualsiasi delle caratteristiche protette, compresi i commenti o i gesti rivolti ad una persona o a una collettività, nonché minacce dirette e indirette di violenza fisica o di conseguenze di qualsiasi tipo alla persona.

Aggressione fisica: attacco fisico, sulla base di una qualsiasi delle caratteristiche protette, che va dal toccare, sputare o lanciare oggetti a un attacco violento contro un individuo o un gruppo.

Discorso d'odio: comunicazione verbale o scritta espressa ad un pubblico con lo scopo di generare odio o rifiuto collettivo verso un gruppo di persone, sulla base di una qualsiasi delle caratteristiche protette;

Altro: categoria residuale.

L'analisi che segue intende rispondere alle seguenti domande: Chi segnala? Quali tipi di discriminazioni vengono riscontrati? Chi è discriminato? Chi discrimina e dove? Quali azioni di risposta sono state intraprese dallo SPAD?



SPAD: SPORTELLLO ANTIDISCRIMINAZIONE DEL COMUNE DI BOLOGNA



1.1 La nascita e la missione dello SPAD

Lo SPAD nasce con la missione di orientare le persone vittime, o testimoni, di discriminazioni razziali, etniche e/o religiose, talvolta indicate anche come discriminazioni per origine o provenienza. Lo SPAD prende in carico le segnalazioni ricevute con l'obiettivo di trovare una soluzione adeguata, occupandosi di qualsiasi forma di discriminazione, siano esse "dirette" o "indirette", "istituzionali", "sistemiche" o semplicemente "percepite", con un'attenzione specifica alle discriminazioni multiple e intersezionali. Nei casi in cui le segnalazioni riguardino altri fattori di discriminazione, come ad esempio la disabilità o l'orientamento sessuale, lo SPAD svolge una funzione di orientamento verso altri servizi del territorio. Il servizio è andato ad aggiungersi alle attività che la Rete Antidiscriminazioni, coordinata dall'Ufficio Nuove Cittadinanze, Cooperazione e Diritti Umani del Comune di Bologna insieme alla Città Metropolitana, già svolgeva sul territorio, al fine di consolidarle e metterle in rete con i servizi pubblici e con le realtà del terzo settore che nel loro lavoro quotidiano hanno modo di interfacciarsi con le problematiche concrete affrontate dalle persone con esperienza migratoria o di origine straniera, che spesso faticavano a giungere ai servizi di contrasto alle discriminazioni.

**Lo SPAD nasce per offrire
un supporto strutturato
e tempestivo alle vittime
di discriminazione**

Dal 2016 - anno in cui l'Ufficio Nuove Cittadinanze, Cooperazione e Diritti umani aveva assunto il ruolo di nodo della Rete Antidiscriminazioni - erano pervenute poche segnalazioni l'anno, mentre le ricerche effettuate dalla FRA (Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'UE) e dall'UNAR (Ufficio Nazionale antidiscriminazioni razziali), così come i contatti con le associazioni di comunità, la Rete metropolitana antidiscriminazione, e alcune esperienze dirette dei servizi comunali, degli enti gestori dell'accoglienza e della mediazione culturale portavano a ritenere che i comportamenti e gli atti discriminatori potessero essere sul territorio più numerosi, ma non segnalati o registrati.

Da qui, in continuità con il Piano locale per un'azione amministrativa antidiscriminatoria e basata sui diritti umani (2018-2021) e in coerenza con la Strategia europea contro il razzismo 2020-2025, che riconosce un ruolo importante alle città e alle reti di città, inclusa ECCAR, di cui Bologna detiene la presidenza, è nata l'idea di istituire a Bologna un luogo fisico che, oltre ad offrire un supporto strutturato e tempestivo alle potenziali vittime di discriminazione, potesse anche costituire un soggetto per la promozione di dialogo e di confronto strutturato sul tema dell'antidiscriminazione tra i diversi portatori di interesse presenti in città, tra i quali la Rete Antidiscriminazioni, le associazioni del Centro Zonarelli, i servizi pubblici locali, i soggetti del terzo settore, le Forze dell'Ordine.

Gli obiettivi della Rete SPAD sono:

- condivisione di informazioni e buone pratiche sul supporto a vittime e testimoni di discriminazione;
- condivisione di un approccio metodologico basato su un'interpretazione della discriminazione come fenomeno intersezionale;
- miglioramento del lavoro collaborativo e di rete per la diffusione delle informazioni e facilitazione all'accesso allo SPAD e ai servizi presenti sul territorio;
- valorizzazione delle competenze specifiche delle associazioni e di operatrici e operatori dei servizi nella gestione dei casi di discriminazione attraverso un approccio collaborativo;
- organizzazione di percorsi di formazione diretti ai servizi e alle associazioni del territorio sul ruolo dello SPAD e su temi legati all'antidiscriminazione, con un focus sulle discriminazioni razziali, etniche e religiose, attraverso le lenti dell'intersezionalità;
- riduzione dei fenomeni di under-reporting e under-recording, ovvero il gap tra i casi denunciati e registrati dalle autorità e la situazione effettiva sul territorio bolognese;
- produzione di una panoramica della situazione sul territorio bolognese attraverso il Rapporto annuale dell'Osservatorio, da aggiornare con cadenza annuale sulla base delle segnalazioni raccolte dallo SPAD.

L'impegno dello SPAD per il raggiungimento di questi obiettivi si esplica attraverso cinque funzioni differenti:

- **Funzione 1 - Ascolto e orientamento:** comprende le attività di raccolta delle segnalazioni, seguita dal colloquio di approfondimento per la presa in carico o il reindirizzamento verso altri servizi;
- **Funzione 2 - Supporto alle vittime:** comprende le attività di presa in carico e gestione del caso, e individuazione - in accordo con l'utente - delle soluzioni più appropriate (es. mediazione del conflitto, mediazione sociale, consulenza legale, assistenza legale, sostegno psicologico ed emozionale);
- **Funzione 3 - Informazione e sensibilizzazione rivolta alla cittadinanza:** insieme delle attività per l'elaborazione e la realizzazione di campagne informative, azioni di sensibilizzazione, e di toolkit e risorse per la formazione sull'antidiscriminazione;
- **Funzione 4 - Formazione:** rivolta, da una parte, al personale dello SPAD, dall'altra, ad altri attori di interesse sul territorio;
- **Funzione 5 - Osservatorio sulle discriminazioni per provenienza, razziali e religiose:** comprende le attività di analisi ed elaborazione dei dati raccolti, stesura del Rapporto annuale e eventuale promozione di progetti specifici su bisogni rilevati.



1.2 La Rete SPAD

La Rete SPAD è attualmente composta dal Comune di Bologna e da 33 associazioni: Associazione Cittadini Algerini (A.C.A.), Associazione interculturale per inserimento lavorativo di volontariato (A.I.P.I.L.V.), Africa e Mediterraneo, Associazione Mediatrici Interculturali Sociali e Sanitarie (AMISS), Aprimondo, Arca di Noè, Arte Migrante, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Associazione Interculturale Universo, Associazione Ndiba, Associazione Xenia, Avvocato di Strada, Casa delle donne per non subire violenza, Cassero, Centro Documentazione Handicap (CDH), Comunità Islamica di Bologna (CIB), COSPE, Diversa/mente, Grande Colibrì, IAM Intersectionalities and more APS, Italia-Vietnam Ponte tra Culture, La Casa del Mondo - Adjebadia A.P.S., Ma2ta Persia, Movimento Identità Trans (MIT), MondoDonna Onlus, Next Generation Italy, Associazione One World, Raggi di Sole (Associazione Donne Filippine), SconfinaMenti APS, Sonrisas Andinas, Spazio Pace, Trama di Terre, Yadin Wahida.



1.3 Modalità di funzionamento e gestione delle segnalazioni

Le prime due funzioni dello SPAD sono Ascolto e Orientamento (Funzione 1) e Supporto alle vittime (Funzione 2), che si concentrano su l'accoglienza, l'ascolto, il reindirizzamento e l'eventuale presa in carico delle segnalazioni raccolte allo SPAD. Le modalità di raccolta e gestione delle segnalazioni sono discusse a seguito.

1.3.1 Modalità di accesso

La vittima, la/il testimone e la/il segnalante può contattare lo SPAD per segnalare una discriminazione attraverso diversi canali:

- In presenza presso il Centro Interculturale Zonarelli, Martedì mattina (9-13) e Giovedì pomeriggio (15-19);
- Accesso telefonico, attivo dal lunedì al venerdì dalle 9 alle 13;
- Messaggistica istantanea e vocale su Whatsapp al + 39 331 7567412;
- Email: spad@comune.bologna.it;
- Modulo di segnalazione online, accessibile attraverso il sito del Centro Interculturale Zonarelli.

In questo primo passaggio, si raccolgono solo informazioni di base per avere una panoramica del caso e per individuare eventuali bisogni in vista del colloquio (es. mediazione linguistico-culturale). Quando si riconosce una situazione di bisogni al di fuori dell'ambito SPAD, si procede direttamente al reindirizzamento verso i servizi più appropriati.

1.3.2 Il colloquio e la segnalazione

Una volta ricevuta la segnalazione, la persona viene invitata ad un primo colloquio effettuato dal team SPAD, in presenza o telefonicamente, durante le ore di sportello. Durante questo colloquio, il team SPAD (normalmente una operatrice/un operatore di sportello e una/un case manager) segue una traccia mirata a raccogliere i dati e le informazioni utili per poter predisporre l'intervento o un eventuale reindirizzamento. I dati raccolti vengono immessi nella **Scheda di Rilevazione**, organizzati nelle seguenti aree:

1. Chi è discriminato?: il primo dato registrato è il ruolo della persona che presenta il caso allo SPAD. La discriminazione può essere registrata direttamente dalla vittima, da una/un testimone o una/un segnalante. I principali dati personali raccolti sono genere, età, occupazione, nazionalità e territorio/comune di riferimento della persona discriminata e/o di chi riporta il caso allo SPAD. La raccolta di queste informazioni permette di rilevare la complessità dei bisogni delle comunità locali, evidenziando la natura - spesso multipla e intersezionale - della discriminazione. Questo consente inoltre di verificare quali comunità sono state raggiunte dalle informazioni sulla presenza dello SPAD e quali invece necessitano di maggiori azioni di comunicazione mirate.

2. Dove avviene la discriminazione?: il secondo gruppo di dati raccolti riguarda il contesto nel quale ha avuto luogo l'atto discriminatorio segnalato, quindi se la discriminazione è avvenuta in uno spazio pubblico (uffici pubblici, ospedali e luoghi di sanità pubblica, strade, parchi o piazze, scuole, ecc.), in uno spazio privato (abitazioni, pubblici esercizi, compagnie e organizzazioni, ecc.), nei centri di accoglienza (CPSA, CDA, CARA, CIE, ecc.), in stazioni o mezzi di trasporto (autobus, treni, aerei, ecc.) o in luoghi non fisici, come social e mezzi di comunicazione digitali o analogici (giornali su carta o online, social network, inserzioni, ecc.).

3. Chi discrimina?: la terza categoria di dati fondamentali riguarda l'agente discriminante. Le cinque categorie principali di agenti discriminanti individuati sono: privati cittadini (individui o gruppi), enti privati (datori di lavoro, aziende, ecc.), servizi o amministrazione pubblica (dirigenti, dipendenti, uffici, ecc.), forze dell'ordine (individui

o uffici FFOO) e discriminazione sistemica. Nei casi in cui i processi discriminatori non sono attribuibili a specifici enti o soggetti, ma sono il risultato di processi intrinseci alla struttura sociale, si parla di discriminazioni sistemiche.

4. Qual è il fattore di discriminazione?:

questa sezione della scheda di rilevazione raccoglie informazioni sui fattori di discriminazione riportati da vittima, testimone o segnalante. La scheda registra gli elementi presenti nella segnalazione che indicano discriminazioni sulla base delle seguenti caratteristiche protette: provenienza/nazionalità, religione, origine etnica, identità ed espressione di genere, orientamento sessuale, disabilità, età e status socio-economico. In particolare, lo SPAD si concentra sulle discriminazioni su base razziale, etnica e religiosa. Il quadro di riferimento normativo è discusso in dettaglio nel capitolo 2.

5. Che tipo di discriminazione avviene?:

la scheda raccoglie un breve riepilogo narrativo del caso e permette di indicare il tipo di discriminazione subita/segnalata: diretta, indiretta, molestia, ordine a discriminare, ecc. Si raccolgono anche informazioni su casi che presentano atti di violenza, che vanno quindi oltre l'ambito della discriminazione e rientrano nei casi di crimini d'odio (si veda l'Approfondimento: Crimini d'odio). Viene anche registrato l'ambito nel quale la discriminazione avviene (casa, lavoro, salute, istruzione, servizi pubblici, ecc).

I tipi di intervento sono vari e rientrano in quattro categorie: presa in carico, reindirizzamento, consulenza e supporto e registrazioni informative

6. Qual è la risposta attivabile da parte dello SPAD?:

l'ultima sezione della scheda di rilevazione registra alcune informazioni operative, come le modalità di accesso ai servizi dello SPAD (telefonicamente, in presenza, ecc), e il percorso di supporto offerto. I tipi di intervento sono vari e rientrano in quattro categorie. Quando la discriminazione rientra nell'ambito di azione dello SPAD (quindi su base etnica, razziale o religiosa), la segnalazione viene accolta e presa in carico nell'ambito della Funzione 2, che offre competenze legali, di mediazione linguistico-culturale, e di supporto psicologico ed emozionale. Quando la discriminazione è invece di altro tipo, quindi basata su altri fattori di discriminazione (altre caratteristiche protette), si individua la possibilità di reindirizzamento ad altri servizi presenti sul territorio che possano offrire competenze specifiche; ove necessario, lo SPAD può organizzare degli accompagnamenti. In alcuni casi, nella segnalazione ricevuta non viene rilevata nessuna discriminazione, ma emergono altri bisogni, che vengono supportati a loro volta dal team SPAD attraverso reindirizzamenti e accompagnamenti ad altri servizi. Infine, alcune segnalazioni riescono ad essere accolte e risolte da operatori e operatrici SPAD durante il colloquio stesso, come nei casi di richiesta di informazioni e supporto tecnico nell'accesso a specifici servizi.

CRIMINI D'ODIO

I crimini d'odio* sono reati comuni, ma con un'aggravante: hanno un movente discriminatorio. In assenza di una definizione giuridica di crimine d'odio in Italia, generalmente si utilizza quella fornita dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti Umani (ODIHR) dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) che ha definito i crimini d'odio come reati, commessi contro un individuo, un gruppo di individui e/o beni ad essi associati, motivati dal pregiudizio (bias motivation) verso l'identità di gruppo delle persone colpite¹².

Quasi ogni reato può diventare un crimine d'odio. Il crimine d'odio si caratterizza per la presenza di due elementi: "un fatto previsto dalla legge penale come reato (cosiddetto reato base) e la motivazione di pregiudizio in ragione della quale l'aggressore sceglie il proprio 'bersaglio'"¹³. Ciò che trasforma un'aggressione o una persecuzione in crimine d'odio è dunque il fatto che la vittima viene scelta sulla base della sua appartenenza (o presunta appartenenza) a un certo gruppo sociale, spesso espressa da un simbolo religioso (come il velo o la kippah), dal colore della pelle, tratti somatici o atteggiamenti affettuosi verso persone del suo stesso sesso. In questo senso si parla di crimini d'odio come di target crimes o message crimes, poiché si tratta di reati con specifici "bersagli", attraverso cui chi agisce lancia un messaggio di odio nei confronti della vittima e della sua comunità di appartenenza¹⁵.

Un crimine d'odio non è motivato da ragioni personali. Le persone vengono aggredite per la loro identità sociale o categoria di appartenenza. Spesso chi aggredisce non conosce la vittima. La violenza non è causata da quello che la persona ha fatto o detto, ma dal suo aspetto fisico, abbigliamento o abitudini, che la identificano come appartenente a un certo gruppo. Esistono degli indicatori di pregiudizio che aiutano a capire quando siamo in presenza di un crimine d'odio:

- la percezione della persona colpita;
- differenze tra autore e vittima, dal punto di vista della nazionalità, dell'origine, del colore della pelle, ecc;
- luogo e tempistica (se l'aggressione accade in un luogo frequentato da un gruppo specifico, o durante festività religiose);
- linguaggio e gesti (insulti o frasi razziste, riferimenti espliciti a caratteristiche come il colore della pelle, l'origine, la nazionalità, la religione, ecc.);
- eventuali segni di riconoscimento (abbigliamento, simboli) di chi aggredisce che possono identificarla/o come appartenente ad un gruppo organizzato dichiaratamente discriminatorio.

Sono da considerarsi crimini d'odio le aggressioni fisiche o verbali, il danneggiamento di beni, simboli o proprietà il cui movente è l'avversione verso la religione, il colore della pelle, la nazionalità, l'appartenenza ad una minoranza, l'orientamento sessuale, l'identità di genere o la disabilità del soggetto della violenza.

Ad oggi in Italia, dal punto di vista del diritto penale, non esiste una normativa organica relativa ai crimini d'odio né tale categoria di reati è prevista come tale dall'ordinamento giuridico. L'unica legge che faccia riferimento a questa particolare tipologia di crimini è la Legge Mancino, nella quale sono enunciate le circostanze aggravanti che vengono applicate 'per reati [...] commessi con finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare le attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità'¹⁵. Successivamente, le pene previste dalla legge Mancino sono state notevolmente attenuate dalla legge 85/2006¹⁶, che ha ristretto il campo di applicazione della normativa precedente riducendo le pene per coloro che diffondono idee fondate sulla superiorità o l'odio razziale o etnico, o incitano o commettono atti discriminatori per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

* Questo approfondimento è tratto dal manuale "Come assistere le vittime di crimini d'odio: un manuale per operatori e operatrici" realizzato da COSPE nell'ambito del progetto europeo "V-START - Sensibilizzazione e lavoro di rete per le vittime dei crimini d'odio" e dall'opuscolo "Conosci i tuoi diritti, reagisci ai crimini d'odio", realizzato nell'ambito del progetto europeo Stand Up for Victims' Rights coordinato da COSPE. Maggiori informazioni su: <https://standup-project.eu/>.

1.3.3 Gestione dei casi: presa in carico, informazioni di sportello, reindirizzamenti

Se al momento della compilazione della Scheda di Rilevazione si reputa che il caso necessiti di supporto specifico, viene attivato il processo di "presa in carico" da parte delle associazioni della Funzione 2, che può essere attivata in due modi:

1. Le operatrici e gli operatori dello sportello individuano, durante il primo colloquio, sia il fattore (o i fattori) di discriminazione sia l'intervento da proporre, che si concretizza in una presa in carico da parte di un'associazione della Funzione 2 che può consistere in mediazione del conflitto, mediazione sociale, consulenza legale, assistenza legale, sostegno psicologico ed emozionale;
2. Le operatrici e gli operatori dello sportello affrontano un caso complesso, in cui è difficile identificare il fattore o i fattori di discriminazione e le azioni di risposta. In questi casi, si procede con l'attivazione di un'equipe multidisciplinare, un gruppo di consultazione attivabile su richiesta delle/dei case manager. L'equipe multidisciplinare è composta da: case manager del caso, referenti Funzione 1 e Funzione 2, professioniste/professionisti appartenenti a Funzione 2 che lavorano in ambito legale, eventualmente psicologhe/psicologi e mediatrici/mediatori culturali. A seconda del caso e delle competenze che occorrono vengono convocate persone esperte che possono essere maggiormente di supporto per l'individuazione di una presa in carico.

Ove reputato necessario, la vittima ha la possibilità di avere un secondo colloquio con l'associazione che prende in carico il caso sulla base delle competenze e disponibilità offerte. Quando i casi proseguono nell'iter delle prese in carico, i dati vengono raccolti attraverso un secondo strumento, la Scheda di Gestione, dove vengono descritte in maniera narrativa le azioni intraprese a supporto alla vittima, fino alla data di chiusura del caso.

Il capitolo 3, "Analisi dei dati raccolti", elabora in modo dettagliato le segnalazioni di discriminazione raccolte e affrontate nel 2021/22 dallo SPAD.

**Nei casi più complessi,
si procede con
l'attivazione di un'equipe
multidisciplinare
su richiesta delle/dei
case manager**

REINDIRIZZAMENTI:

buone prassi ed esperienze di successo
a cura di Comune di Bologna

Il reindirizzamento viene effettuato laddove a seguito di un colloquio, venga rilevato che una segnalazione ricevuta dallo SPAD è relativa ad ambiti di discriminazione per cui si rende necessario richiedere il supporto di figure del territorio che hanno competenze specifiche su altri fattori di discriminazione, o nel caso in cui le operatrici e gli operatori rilevano che le segnalazioni sono relative ad altri bisogni, quali ad esempio l'emergenza abitativa, l'occupazione, il disbrigo di pratiche, la necessità di supporto in ambito sociale o sanitario. Il reindirizzamento avviene altresì da parte di altri servizi verso lo SPAD. A tal fine, sin dal momento della sua istituzione, lo SPAD si è avvalso del dialogo e del confronto strutturato con i diversi portatori di interesse presenti in città, tra i quali la Rete Antidiscriminazioni, le associazioni del Centro Zonarelli, i servizi pubblici locali - in particolare in ambito sociale e socio-sanitario, educativo, anagrafico, abitativo, - AUSL, ASP, gli enti gestori delle strutture di accoglienza, i sindacati, la polizia locale e le Forze dell'Ordine.

I reindirizzamenti possono essere parziali o totali. Il reindirizzamento parziale avviene nel caso in cui venga reputato necessario lavorare sia su una potenziale discriminazione, che su altre istanze presentate dalla persona che si rivolge allo SPAD, che sono relative ad un altro bisogno. I reindirizzamenti totali avvengono per quella casistica in cui, a seguito di un approfondimento da parte delle operatrici/degli operatori, non viene rilevata una discriminazione effettiva, ma un altro bisogno, per il quale la persona che si rivolge allo SPAD avrebbe la necessità di ottenere il supporto di altre realtà del territorio.

Laddove possibile, il reindirizzamento viene effettuato mediante una qualche forma di accompagnamento da parte delle operatrici/degli operatori dello SPAD, che a seconda del caso, possono mettersi in contatto con realtà competenti per confrontarsi, richiedere informazioni o far presente il bisogno della persona. Se necessario, il team SPAD può provvedere direttamente all'accompagnamento della persona verso un servizio, ad esempio nel caso di persone che presentano situazioni di particolare vulnerabilità o difficoltà di comprensione linguistica, nel qual caso lo SPAD mette a disposizione la presenza di una mediatrice/un mediatore linguistico-culturale.

Qui di seguito si riportano a titolo esemplificativo tre esperienze di reindirizzamento, al fine di condividere alcuni dettagli operativi su questo tipo di attività messa in campo dallo SPAD e sulla sua utilità:

CASO N. 1:

Una famiglia di origine straniera si rivolge allo SPAD a causa della difficoltà di rinnovo del permesso di soggiorno della figlia minore, dovuta al mancato recepimento da parte della Questura di un'integrazione documentale relativa al certificato di iscrizione scolastica.

Dopo aver offerto supporto nell'invio della documentazione e successivamente, visto il mancato riscontro, con l'invio di una PEC di sollecito da parte delle operatrici legali SPAD, le operatrici dello sportello hanno consigliato alla famiglia di rivolgersi al nuovo servizio di Info Point che Questura e Comune di Bologna hanno istituito a luglio 2022, al fine di ottenere maggiori informazioni sull'istruttoria. Per agevolare il contatto della famiglia con il servizio, le operatrici hanno inviato una mail di accompagnamento, nella quale fornivano una panoramica sul caso e spiegavano che la famiglia si sarebbe recata allo sportello accompagnata da una mediatrice linguistico-culturale afferente ad una associazione dello SPAD. A questo primo contatto hanno fatto seguito altre interazioni, al fine di ottenere aggiornamenti sulla pratica, in vista di una risoluzione positiva.

Facendo riferimento alle descrizioni precedentemente fornite il caso appena descritto può essere considerato come un reindirizzamento parziale. Infatti, viste le numerose ripercussioni provocate da un ingente ed ingiustificato ritardo nella concessione del permesso di soggiorno, il caso in questione era stato preso in carico dallo SPAD. Si è tuttavia deciso di procedere anche con un reindirizzamento, al fine di mettere la famiglia in contatto con l'istituzione competente e di garantire loro un supporto più puntuale nell'accesso alle informazioni sulla propria istanza.

CASO N. 2:

Una signora originaria del Marocco si rivolge allo SPAD per riportare una situazione di grave vulnerabilità socio-economica, dovuta primariamente alla temporanea difficoltà di regolarizzazione del suo documento di soggiorno. Essendo momentaneamente sprovvista del titolo di soggiorno, la signora ha infatti difficoltà di accesso ai servizi sanitari non

urgenti, non può affittare una casa e non riesce a trovare un lavoro. La signora riporta inoltre diversi problemi di salute, non avendo accesso ai servizi sanitari non può verificare né certificare un suo possibile stato di disabilità.

A seguito di un colloquio agevolato dalla presenza di una mediatrice linguistico-culturale, le operatrici dello SPAD non hanno rilevato uno specifico caso di discriminazione razziale, ma sicuramente un bisogno di informazione e di sostegno su diversi ambiti, dovuto anche alla presenza di forti barriere linguistiche. Per questo motivo, d'accordo con la signora, hanno provveduto al reindirizzamento verso alcune realtà del territorio che potessero supportarla sulle diverse problematiche riscontrate, fornendole informazioni e contatti di diversi servizi.

Nello specifico, le sono stati forniti i contatti di Avvocato di Strada (che trattandosi di una persona senza fissa dimora, le avrebbe potuto fornire un supporto legale relativamente alle verifiche sul permesso di soggiorno), l'Help Center per un eventuale supporto relativo alla questione legata all'emergenza abitativa, SOCOS per le questioni di natura sanitaria e lo Sportello Stranieri della CGIL per una consulenza relativa ad alcune questioni di natura lavorativa.

Considerato che le questioni più rilevanti per le quali la signora necessitava di supporto erano quelle relative alla regolarizzazione del documento di soggiorno e il bisogno di un alloggio, le operatrici hanno inviato una mail di accompagnamento all'Associazione Avvocato di Strada e all'Help Center, in modo da agevolare il contatto con la signora e far loro presente la situazione. Entrambe le realtà si sono rese disponibili ad accoglierla per individuare insieme possibili soluzioni.

L'Help Center ha successivamente comunicato che la signora si è rivolta ai loro servizi, ma che una volta spiegato il funzionamento del Servizio e la tipologia delle strutture di accoglienza a disposizione del servizio, queste sono state rifiutate dalla persona in quanto non adatte. Alla luce di ciò, è stato fornito il numero di una struttura religiosa che offre accoglienza alle donne in condizioni di estrema difficoltà,

riferendo alla persona di contattarle spiegando loro la sua situazione. Le operatrici di SPAD e Help Center hanno concordato di restare in contatto per eventuali aggiornamenti qualora la signora dovesse presentarsi nuovamente allo sportello presso uno dei due servizi.

Non avendo rilevato specifiche azioni da intraprendere sul fronte di una possibile discriminazione, in questo caso lo Sportello ha effettuato un servizio di reindirizzamento totale verso altri soggetti del territorio, agevolandone la conoscenza.

CASO N. 3:

Lo Sportello Antidiscriminazioni del Cassero si è messo in contatto con lo SPAD per richiedere una collaborazione su un caso di discriminazione in ambito abitativo affrontato da una coppia afrodiscendente a causa del proprio orientamento sessuale.

Lo Sportello Antidiscriminazioni del Cassero stava offrendo loro assistenza in merito alla discriminazione subita, la referente del servizio si è rivolta allo SPAD in quanto la coppia aveva ulteriore necessità di supporto, a causa della scarsa conoscenza della lingua italiana. Nello specifico, la coppia necessitava di supporto per l'iscrizione SPID, la redazione di un CV e di informazioni ed eventuale accompagnamento per l'iscrizione al Centro per l'Impiego.

Trattandosi di servizi non afferenti alle competenze specifiche dello SPAD, lo Sportello a sua volta ha reindirizzato la coppia verso l'Associazione Universo Interculturale, il cui sportello offre questo tipo di supporto e che fa parte del partenariato dello SPAD. Le operatrici hanno effettuato il reindirizzamento mediante telefonata e mail di accompagnamento, al fine di spiegare le necessità della coppia e prenotare un appuntamento.

Su questo caso, il partenariato tra diversi soggetti del territorio che operano su diversi fattori di discriminazione e tra questi e le associazioni interculturali e di comunità si è rivelato essenziale per offrire un supporto a 360 gradi.



QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO



2.1 Diritto antidiscriminatorio europeo e nazionale

Il principio di non-discriminazione è corollario diretto e imprescindibile del principio di uguaglianza, elemento chiave del preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani (1948), che è a sua volta strettamente connesso al carattere di universalità dei diritti umani, che non ammettono alcuna forma di distinzione, esclusione, preferenza o svantaggio. In Italia, il principio di non discriminazione trova fondamento giuridico – al livello più alto del sistema di fonti normative interne – nella Costituzione della Repubblica Italiana. Mentre l'articolo 2 riconosce e garantisce i diritti umani fondamentali e "inviolabili", nell'articolo 3 trova affermazione il principio di uguaglianza:

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 sociali¹⁷.

Pur non fornendo una definizione esplicita di non discriminazione, l'entrata in vigore della Costituzione ha di fatto posto le basi per la costruzione del diritto antidiscriminatorio italiano. Tuttavia, affinché si iniziassero a costruire gli strumenti necessari a garantirne una concreta applicazione, si sono dovuti attendere diversi interventi del legislatore italiano – alcuni autonomi, altri di recepimento di norme internazionali o comunitarie. La normativa italiana vigente è infatti frutto di interventi diversi tra loro: da una parte, le decisioni autonome degli organi legislativi interni; dall'altra, le ratifiche e convalide di atti legislativi provenienti da organismi sovranazionali (Onu, Unione Europea, ecc.). Nel secondo caso, lo stato italiano può decidere in quale misura recepire le direttive provenienti da organismi terzi, soprattutto se queste ultime non hanno pieno carattere di obbligatorietà. Questo implica che l'azione legislativa interna può presentare limitazioni e/o ritardi, anche gravi, nel recepimento e nell'attuazione pratica del diritto comunitario e internazionale.

In ambito penale, un primo passo verso la progressiva definizione del diritto antidiscriminatorio italiano è stato compiuto con l'approvazione della legge 654/1975, attraverso cui si è ratificata la convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (cd. Convenzione di New York), aperta alla firma dal marzo 1966. Così facendo si è recepita nel sistema giuridico italiano una prima definizione di "discriminazione razziale"¹⁸. Per quanto fondamentale per dare una prima forma al diritto antidiscriminatorio italiano, la legge 654/1975 non è stata sufficientemente efficace nell'arginare il fenomeno razzista in Italia. Nel 1993, il legislatore italiano è stato così costretto ad intervenire nuovamente, emanando la legge 205/1993 (cd. Legge Mancino) in tutta urgenza, con l'obiettivo di contrastare le manifestazioni di comportamenti razzisti largamente diffuse tra i gruppi cosiddetti naziskin e nelle competizioni sportive¹⁹. La legge aveva come oggetto un insieme

**Il principio di
non-discriminazione
è corollario diretto
e imprescindibile del
principio di uguaglianza**



Si parla, invece, di discriminazione indiretta nei casi in cui

una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, le persone portatrici di handicap, le persone di una particolare età o di un orientamento sessuale in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone²⁷.

Ritorna così la nozione di azioni con effetto oggettivamente discriminatorio: modi di agire che non sono intrinsecamente o esplicitamente discriminatori, pur restando nella loro apparente neutralità, possono comunque produrre discriminazione, nella misura in cui pongono una determinata persona o categoria di persone in una posizione meno favorevole e di oggettivo svantaggio rispetto ad altri. È così quindi che il concetto di discriminazione è stato ulteriormente ampliato. Così formulato può infatti comprendere anche situazioni di discriminazione strutturale o sistemica, quindi tutte le situazioni in cui prassi o regole apparentemente prive di carattere discriminatorio, nella loro applicazione, producono un trattamento differente, ovvero meno favorevole, rispetto a quello ricevuto da altri individui, come se ci fossero delle barriere invisibili a limitarne le opportunità. Un'ulteriore novità introdotta con il d.lgs. 215/2003 è stata la definizione delle molestie come possibile forma di discriminazione, che sono state definite come

quei comportamenti indesiderati, posti in essere per uno dei motivi di cui all'articolo 1, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo²⁸.

L'integrazione delle norme italiane con la legislazione europea ha dunque rafforzato in maniera consistente la copertura normativa e la protezione giuridica verso le persone a rischio di discriminazioni, ancor di più dopo l'entrata in vigore dei Trattati di Amsterdam (1999) e Lisbona (2009), che hanno ulteriormente ampliato il sistema di garanzia e tutela del principio di non-discriminazione fornendo alla stessa Unione Europea una più grande facoltà di intervento per combattere le discriminazioni sul territorio comunitario. Tuttavia, è necessario segnalare che – pur avendo pienamente e correttamente recepito la normativa europea in materia – restano significative lacune nella concreta implementazione della stessa. L'implementazione della normativa sull'antidiscriminazione deve infatti necessariamente passare attraverso un'elaborazione giurisprudenziale, soprattutto in materia di discriminazione razziale – ad oggi non ancora codificata come reato nell'ordinamento giuridico italiano²⁹.



2.2 Progetti e politiche istituzionali regionali

A livello regionale, così come stabilito dal Testo Unico sull'immigrazione all'articolo 44 e recepito dalla legge regionale 5/2004 all'articolo 9³⁰, l'Emilia-Romagna ha avviato dal 2007 il percorso per la creazione di un Centro regionale contro le discriminazioni che si occupa di consulenza e orientamento, di prevenzione delle potenziali situazioni di disparità, di monitoraggio e di sostegno ai progetti e alle azioni volte ad eliminare le situazioni di svantaggio ai danni in particolare di persone straniere³¹.

Il Centro si articola in 157 punti di accesso distribuiti sul territorio emiliano-romagnolo, con l'obiettivo di valorizzazione le tante risorse pubbliche e private già attive, conosciute e con un forte radicamento locale³².

Successivamente, con l'art. 48 della legge regionale n. 24/2009, la Regione ha inoltre riconosciuto "a tutti i cittadini di Stati appartenenti alla Unione europea il diritto di accesso alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento e senza discriminazione, diretta o indiretta, di "razza", sesso, orientamento sessuale, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali", ribadendo l'impegno dell'Amministrazione, "di concerto con gli Enti locali e con il coinvolgimento delle parti sociali e dei soggetti del terzo settore, a promuovere

azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie". Dal 2014, inoltre, l'azione del Centro è stata estesa a tutti i fattori di discriminazione indicati all'articolo 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che include – tra agli altri – “razza”, colore della pelle, “origine etnica” o sociale, caratteristiche genetiche, lingua e appartenenza ad una minoranza nazionale. L'art. 48 della legge regionale 24/2009³³ prevede inoltre in maniera esplicita il diritto di accesso alla fruizione dei servizi pubblici e privati in condizioni di parità di trattamento e senza discriminazione, diretta o indiretta, di “razza”, sesso, orientamento sessuale, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali, ribadendo l'impegno della Regione, di concerto con gli Enti locali e con il coinvolgimento delle parti sociali e dei soggetti del terzo settore, a promuovere azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie. Attualmente il Centro regionale si occupa prevalentemente di prevenzione delle potenziali condizioni di disparità e di sostegno ai progetti e alle azioni volte ad eliminare le situazioni di svantaggio e discriminazione.



2.3 Le politiche e le azioni del Comune di Bologna nell'ambito dell'antidiscriminazione su base razziale, etnica e religiosa

Il contrasto alle discriminazioni è un tema prioritario per l'Amministrazione Comunale. Le linee programmatiche per il mandato 2021-2026, prevedono, tra le altre cose, che Bologna sia una città accogliente e che, in tal senso sviluppi politiche volte a riconoscere piena cittadinanza alle persone con una storia migratoria, attraverso il riconoscimento dei diritti sociali e civili per chi ha scelto Bologna per vivere e far crescere le proprie figlie e i propri figli, indipendentemente da origine o nazionalità; sia inserito lo *Ius Soli* nello Statuto del Comune di Bologna in modo simbolico, in attesa di una auspicata modifica della legge nazionale; si lavori sulla facilitazione dei percorsi amministrativi di esercizio dei diritti, in stretta sinergia con gli enti istituzionali di riferimento e con la Questura in particolare; sia sostenuto lo Sportello Antidiscriminazioni, avviato a inizio mandato, come punto di riferimento per chi è vittima di discriminazioni razziali, etniche e religiose, che possa concretamente fare da raccordo con uffici anagrafe, Ausl, Questura, Prefettura e enti gestori e associazioni del territorio; sia potenziato il nodo di coordinamento e la Rete metropolitana Antidiscriminazioni con il coinvolgimento del sistema dei servizi territoriali, proseguendo nella collaborazione con la Città Metropolitana, affinché diventi un servizio centrale e di prossimità più strutturato; siano valorizzate le capacitazioni delle persone con disabilità, perché possano assumere un ruolo protagonista nel loro percorso di inserimento lavorativo e sociale e, più in generale, nel loro progetto di vita; sia valorizzata la figura del Disability Manager all'interno di una squadra di Diversity Manager; che Bologna metropolitana sia in prima linea per i diritti civili delle comunità LGBTQIA+ e contro ogni discriminazione sessuale e di genere e in tal senso si prevede di: attuare un Piano per l'uguaglianza metropolitana con azioni concrete per ottenere parità di genere e contrastare ogni tipo di discriminazione; realizzare percorsi di formazione e informazione alle differenze nelle scuole di ogni ordine e grado, per le figure professionali della pubblica amministrazione sul tema delle violenze di genere e della diversità delle identità di genere, e percorsi di sensibilizzazione gender-positive e di educazione sessuale e al genere diffusi negli spazi di presidio sociale cittadino; rafforzare il Patto generale di collaborazione per la promozione e la tutela dei diritti delle persone e della comunità LGBTQIA+ e collaborare con le città della rete READY; acquisire e trattare in modo corretto i dati riferiti alle persone LGBTQIA+ al fine di favorire politiche e servizi più inclusivi, identificando anche un indicatore “discriminazione multipla”, capace di rispondere immediatamente, nella messa a punto dei servizi; che Bologna sia capitale del dialogo tra religioni e culture, attraverso la Casa dell'incontro e del dialogo tra religioni e culture, luogo di scambio e di conoscenza tra culture, uno spazio per promuovere il rispetto della dignità della persona, della libertà religiosa, del dialogo sociale e della pace, cornice entro cui sviluppare le esperienze di dialogo interculturale e religioso intraprese in questi anni dal Centro Interculturale Zonarelli.

UNDER-REPORTING E UNDER-RECORDING

In qualsiasi contesto, i dati a disposizione relativi a fatti o eventi discriminatori non possono in alcun caso considerarsi una perfetta rappresentazione della situazione reale. Questo perché una componente significativa degli atti discriminatori resta sommersa e sconosciuta, poiché questi ultimi non sono segnalati, denunciati e/o registrati in quanto tali. È per effetto dei fenomeni di under-reporting e under-recording, largamente diffusi soprattutto su questioni di particolare sensibilità come le discriminazioni, che si crea quindi un gap tra il numero di discriminazioni effettuate e quelle effettivamente denunciate e registrate.

Con il termine under-reporting si intende la tendenza per cui chi subisce o è testimone di una discriminazione decide di non sporgere denuncia agli organi di competenza e/o di non segnalare il fatto alle associazioni di riferimento. Ciò contribuisce a far emergere solo in parte i casi di discriminazione rispetto alla loro effettiva estensione. Le motivazioni alla base di queste scelte possono essere varie e complesse. Di seguito se ne riportano alcuni esempi:

Diffusa normalizzazione della discriminazione.

La discriminazione rischia di essere accettata come un'esperienza normale della quotidianità di chi è frequentemente soggetto a discriminazioni. Molte persone convivono con la discriminazione per così tanto tempo che iniziano a pensare non valga la pena segnalare e/o denunciare i fatti, ormai accettati come parte integrante della loro quotidianità.

Mancanza di conoscenza degli strumenti di tutela.

Le vittime di discriminazione non sempre conoscono la legge o le procedure di tutela che possono avviare. In molti non sanno dove e come denunciare la discriminazione oppure non conoscono bene il percorso che ne seguirebbe e preferiscono quindi non intraprendere un iter di cui non riescono a prevedere le varie implicazioni.

Mancanza di fiducia nell'efficacia della risposta delle istituzioni.

Decidere di segnalare e/o denunciare una discriminazione non è una scelta semplice. Se la vittima teme che possa non essere creduta da chi prende in carico il suo caso oppure che la risposta delle forze dell'ordine e dei funzionari della giustizia non sia efficace, spesso preferisce non denunciare l'accaduto, credendo che questo non servirà a nulla.

Diffidenza o paura delle forze dell'ordine.

Le denunce di discriminazione non sempre sono accolte dalle forze dell'ordine nel modo dovuto. Le persone che appartengono a gruppi storicamente non protetti o, peggio ancora, soggetti a vessazioni e soprusi da parte delle stesse forze dell'ordine spesso preferiscono evitare contatti con gli agenti di polizia.

Estrema vulnerabilità di alcuni profili e compromissione della privacy.

Molte vittime non denunciano poiché la denuncia potrebbe rivelare aspetti della propria identità (es. identità di genere, orientamento sessuale) o della loro situazione personale, sociale o economica (es. mancanza di permesso di soggiorno, mancanza di fissa dimora) che vorrebbero non fossero rivelati.

Timore di subire ritorsioni.

Complice la lentezza della risposta delle istituzioni, molte persone temono che la denuncia possa istigare le persone responsabili della discriminazione a mettere in atto ritorsioni su loro stesse, sulla loro famiglia o sulla loro comunità di appartenenza.

Vergogna e/o negazione dei fatti.

Alcune vittime reagiscono alla discriminazione attraverso un sentimento di umiliazione o vergogna, spesso incolpando sé stesse per ciò che hanno subito. In altri casi, invece, come strumento per affrontare il trauma subito, negano o minimizzano l'impatto della discriminazione – o rifiutano di riconoscere il movente discriminatorio.

Seppur le motivazioni sopra elencate rappresentino degli elementi comuni e ampiamente diffusi, l'elenco non deve ritenersi esaustivo o passabile di generalizzazione alla totalità dei casi di discriminazione, dato che ogni situazione è singolare.

Il fenomeno di **under-reporting**, a sua volta, è spesso strettamente connesso a quello di **under-recording**, che si ha quando chi si occupa della presa in carico della segnalazione e/o denuncia di una discriminazione non riconosce la natura discriminatoria dell'atto e, di conseguenza, non lo registra o gestisce in quanto tale. Questo dipende soprattutto dalla mancanza di formazione specifica e adeguata sull'antidiscriminazione: la mancanza di attenzione rispetto a questi episodi che pervade tutti i livelli della

società spesso si riversa anche negli organi che dovrebbero occuparsi della denuncia dei fatti e della tutela della vittima, la cui capacità di lettura delle situazioni discriminatorie rischia di essere scarsa e insufficiente. Spesso, è la comprensione del fenomeno a mancare: non si sa cos'è una discriminazione e come si può riconoscere e si fatica a identificare gli indicatori di pregiudizio.

Nel caso specifico del territorio comunale e metropolitano di Bologna, anche sulla base di un'autovalutazione promossa dal Comune di Bologna per la Rete Antidiscriminazioni e facilitata dall'Università di Bologna, con la partecipazione dei soggetti aderenti più attivi³⁶, sono state individuate, tra le ragioni dell'under-reporting e dell'under-recording, le seguenti:

- mancanza di una strategia di comunicazione esterna della Rete Antidiscriminazioni;
- mancanza di un dialogo e di un luogo di confronto strutturati e continuativi tra i vari portatori di interesse presenti in città (es. Rete Antidiscriminazioni, Centro Zonarelli, servizi pubblici locali – in particolare in ambito sociale e socio-sanitario, educativo, abitativo, culturale, trasporti – ASP, centri sociali, uffici dei sindacati dedicati alle persone migranti, questura, prefettura);
- mancanza di chiarezza e di tempestività circa le risposte che la Rete e il Nodo riescono a dare alle vittime e alle/ai testimoni che segnalano una discriminazione e

di conseguenza mancanza di fiducia nei confronti del Nodo sull'efficacia dell'intervento (a fronte anche dell'esposizione personale ed emotiva che comporta la segnalazione di una discriminazione);

- carenza di formazione specifica sull'antidiscriminazione rivolta al personale dei servizi che maggiormente si relazionano con l'utenza straniera e dei relativi enti gestori

A partire dal riconoscimento della necessità di intervenire su questi punti è nato quindi lo SPAD, con l'obiettivo di contribuire a mitigare progressivamente la diffusione dei fenomeni di **under-reporting** e **under-recording**. La creazione dello SPAD ha contribuito a creare un sistema di riferimento coordinato sul territorio bolognese tra i vari soggetti che si occupano di questo tema, con l'obiettivo di migliorare il sistema di assistenza e supporto alle vittime di discriminazione. È per questo fondamentale dare visibilità al lavoro svolto dalla Rete SPAD, non solo per accertarsi che chi è vittima di discriminazione possa trovare nello SPAD un punto di riferimento, ma anche per accrescere la visibilità e l'attenzione sul fenomeno discriminatorio, che per effetto di **under-recording** e **under-reporting** rischia di non essere conosciuto nella sua totalità.





ANALISI DEI DATI RACCOLTI



3.1 Analisi delle segnalazioni ricevute

Di seguito sono riportati i dati relativi alle segnalazioni di discriminazione pervenute nel periodo che intercorre tra il 14 dicembre 2021 e il 31 ottobre 2022. In totale sono state registrate 55 segnalazioni. Non tutte possono essere classificate come effettive situazioni di discriminazione. In una prima fase di raccolta delle segnalazioni tutti i casi sono stati trattati come potenziali discriminazioni attraverso l'utilizzo di un approccio trasversale ed integrato alle competenze dello SPAD. Solo in un secondo momento, dopo un'analisi accurata del caso, il team multidisciplinare addetto alla classificazione delle segnalazioni ha provveduto alla categorizzazione in base alle caratteristiche ed ai fattori di discriminazione. Il dato totale delle segnalazioni rimane significativo ed effettivamente più alto rispetto al numero delle segnalazioni ricevute nei precedenti sistemi di raccolta. Questo aumento è in gran parte dovuto alla nascita di questo nuovo servizio sul territorio comunale. Nonostante gli sforzi compiuti dalle organizzazioni che compongono lo SPAD per migliorare la raccolta di dati sulle situazioni di discriminazione in città, risulta ancora evidente come la sottodenuncia continui a essere un problema attuale che rende meno visibile il fenomeno della discriminazione sul territorio.

3.1.1 Modalità di accesso

I grafici illustrati in questa sezione sono riferiti al **numero totale di accessi registrati allo SPAD**, che al 31 ottobre 2022 risultano essere **55**.

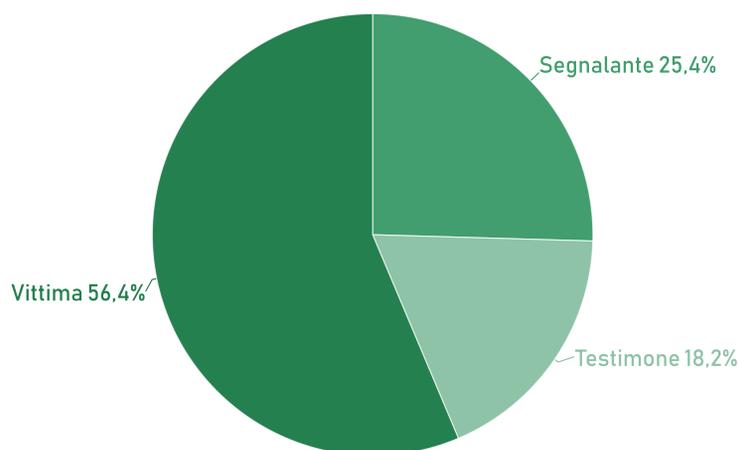


GRAFICO 1.

Accessi allo SPAD

Dicembre 2021- Ottobre 2022

Un primo dato che risulta fondamentale per avere contezza delle segnalazioni e degli accessi registrati presso lo SPAD è la percentuale di accessi suddivisa nelle tre categorie di segnalazione (si veda il Grafico 1):

- Vittima: persona direttamente coinvolta nell'evento discriminatorio;
- Testimone: persona che ha direttamente assistito all'evento discriminatorio, ma non è direttamente coinvolta;
- Segnalante: persona che è venuta a sapere dell'evento discriminatorio dalla vittima o dal testimone.

Nel 56,4% dei casi la segnalazione è stata comunicata direttamente dalla vittima

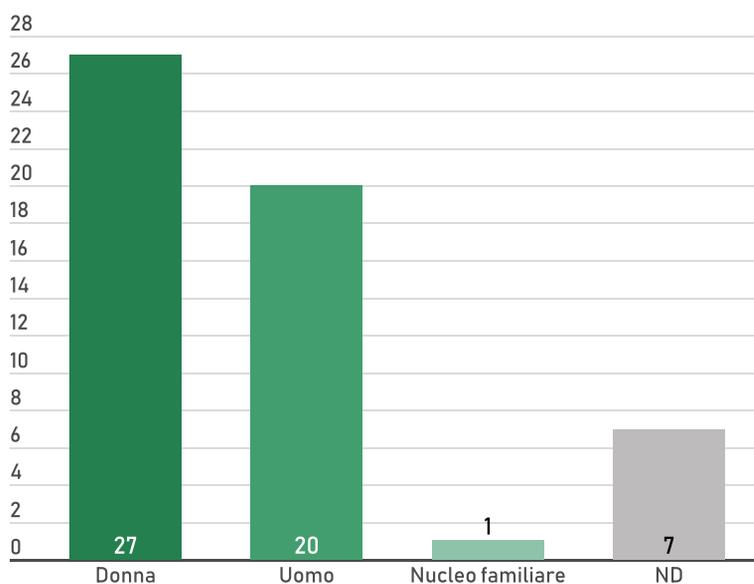


GRAFICO 2.

Accessi per genere

Dicembre 2021- Ottobre 2022

Nella maggior parte dei casi (56,4%), le segnalazioni sono state effettuate dalle vittime stesse, seguite poi da segnalanti (25,5%) e testimoni (18,2%). I dati rilevati nelle segnalazioni registrate ci mostrano che, tra coloro che hanno effettuato la segnalazione allo SPAD, le persone identificate con il genere femminile sono in maggioranza con quasi il 49% dei casi sul totale, rispetto al 36,4% delle persone identificate con il genere maschile. Il dato risulta in controtendenza rispetto alla maggior parte degli osservatori su discriminazioni sia su scala nazionale che europea, in cui tendenzialmente viene rilevato un maggior numero di segnalazioni provenienti da persone di genere maschile.

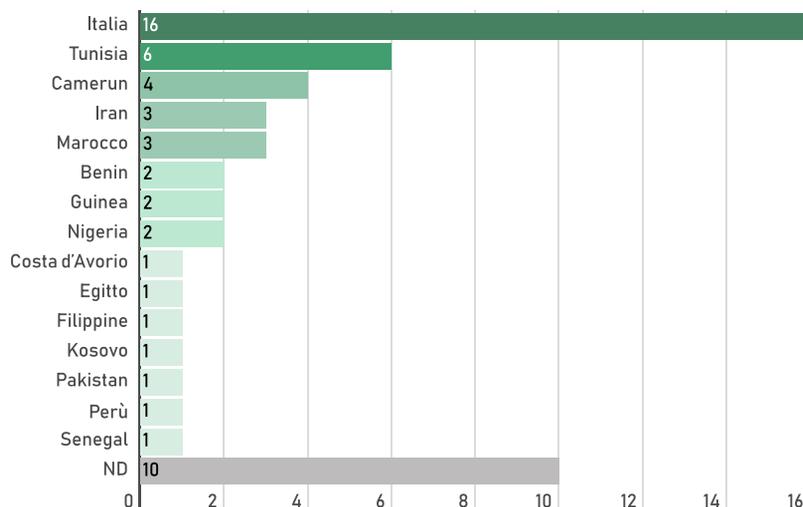
Il 49% degli accessi allo SPAD è composto da persone di genere femminile



GRAFICO 3.

Accessi per paese d'origine

Dicembre 2021- Ottobre 2022

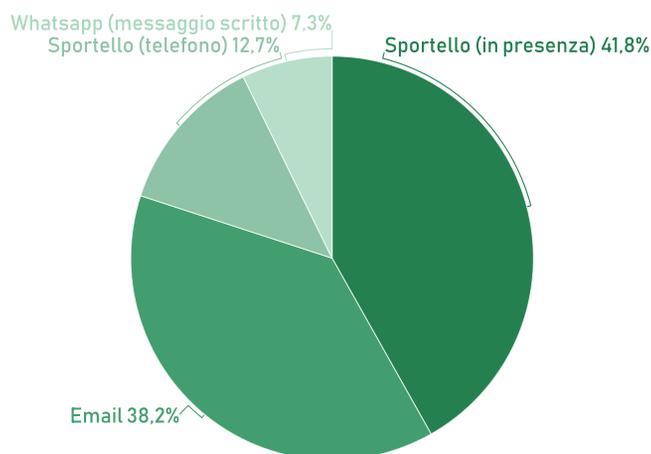


Il grafico riassume i dati quantitativi generali del monitoraggio sul paese di origine delle persone che si sono presentate allo SPAD nel periodo di rilevazione. La cittadinanza delle persone che segnalano è uguale al paese di origine per tutti meno che per 2 casi: Kosovo (origine) Serbia (cittadinanza), Perù (origine) Italia (cittadinanza).

GRAFICO 4.

Accessi per modalità d'accesso

Dicembre 2021- Ottobre 2022



Nel periodo di rilevazione, il principale canale di segnalazione è stato lo sportello in presenza, attraverso il quale sono stati registrati il 45,3 % dei casi, seguito dal 32,8% dal canale "E-mail" che con 21 casi sul totale risulta essere la seconda modalità più rilevante. Risulta evidente che il canale diretto di accesso allo sportello fisico presso il Centro Interculturale Zonarelli rimane ad oggi quello più utilizzato. Il dato illustrato ci conferma l'importanza di un presidio fisso sul territorio. Grazie alle testimonianze delle sportelliste e degli sportellisti, un requisito importante dello SPAD è risultato essere la struttura organizzativa, le modalità di accoglienza e colloquio prestabilite ed un setting che permetta alle operatrici e agli operatori di sportello di poter operare nel migliore dei modi sul singolo caso potendo aver cura del rapporto diretto con l'utenza.

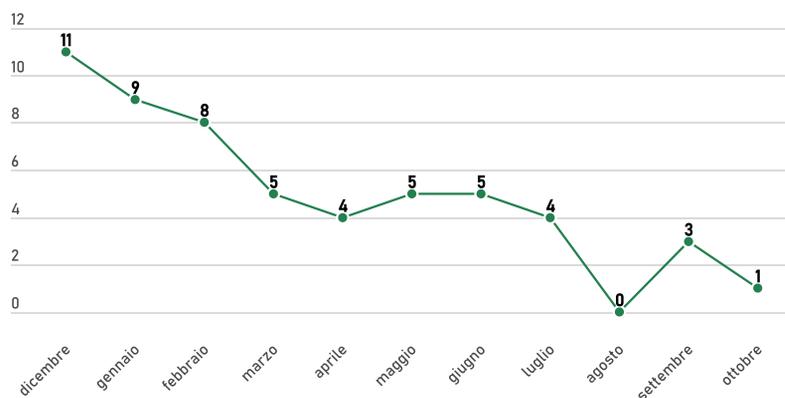


GRAFICO 5.
Accessi allo SPAD per mese
 Dicembre 2021- Ottobre 2022

Osservando l'andamento delle segnalazioni inserite nel corso del 2022, possiamo notare un numero più elevato di casi registrati nel mese di dicembre 2021, in corrispondenza quindi dell'apertura del servizio, mentre nei mesi successivi si registra una flessione del numero di segnalazioni fino ad una stabilizzazione al ribasso di segnalazioni pari a 5 casi al mese (marzo-giugno 2022) non certo riconducibile ad un'attenuazione del fenomeno discriminatorio. L'andamento osservato per i casi di pertinenza sembra essere correlato alle attività di comunicazione svolte per lo SPAD. Maggiore sono le attività di comunicazione e diffusione del servizio SPAD più i casi di discriminazione sembrano essere denunciati.

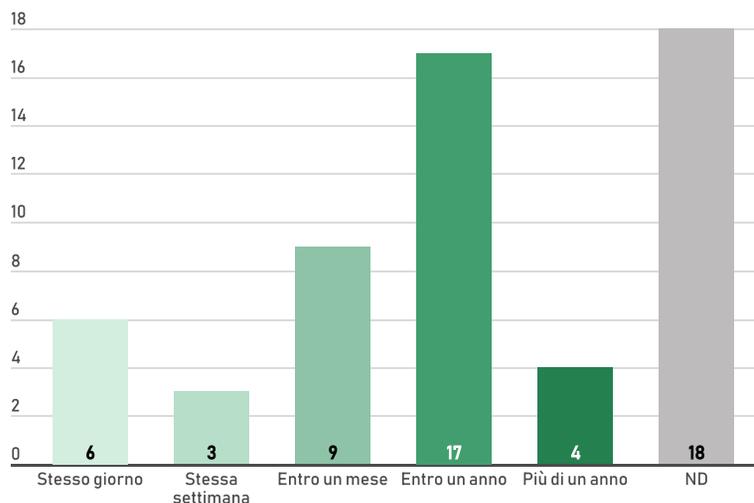


GRAFICO 6.
Tempo trascorso tra evento e segnalazione

L'analisi svolta sul tempo trascorso tra discriminazione e segnalazione ci evidenzia come la tendenza nella maggioranza dei casi risulta essere di attesa nel segnalare la discriminazione. Possono essere diverse le motivazioni, le quali per la maggior parte sono riconducibili alle medesime motivazioni della sottodenuncia (si veda l'Approfondimento: under-reporting e under-recording). In particolar modo una delle più comuni motivazioni risulta essere la mancanza di fiducia nel sistema di segnalazione e presa in carico, considerato generalmente (come senso comune) inefficace nel gestire le denunce di discriminazione. Molte vittime non hanno fiducia nel



fatto che ci sia effettivamente una presa in carico del proprio caso di discriminazione e che successivamente il sistema giudiziario intraprenda indagini o azioni legali per rispondere alle loro denuncia. Un'ulteriore motivazione può essere legata al timore di entrare in un iter giudiziario lungo e alla paura di vittimizzazione secondaria da parte del sistema giudiziario.

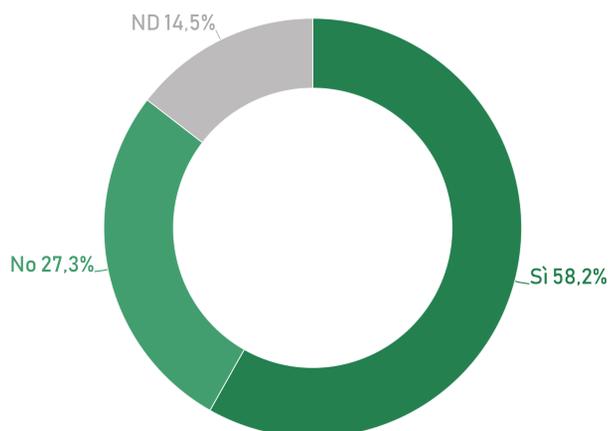


GRAFICO 7.
Azioni intraprese prima di contattare SPAD

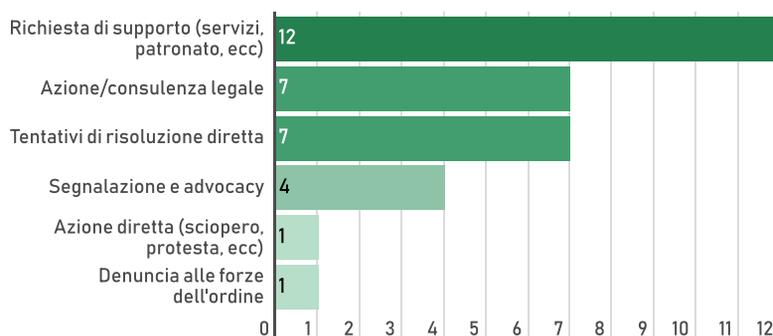


GRAFICO 8.
Tipo di azioni intraprese prima di contattare SPAD

Nella scheda di segnalazione compilata in fase di primo colloquio è stato richiesto se fossero state intraprese precedenti azioni legali o segnalazioni presso altri sportelli. Dalla lettura dei dati, emerge che nella maggioranza dei casi chi si è rivolto allo SPAD nel 2022 aveva già provato a rivolgersi ad altri servizi sul territorio, probabilmente non trovando in essi una risposta adeguata al loro caso o alle loro aspettative sulla risoluzione della problematica. Il Grafico 8 riporta i dati sul tipo di azioni intraprese prima di rivolgersi allo SPAD.

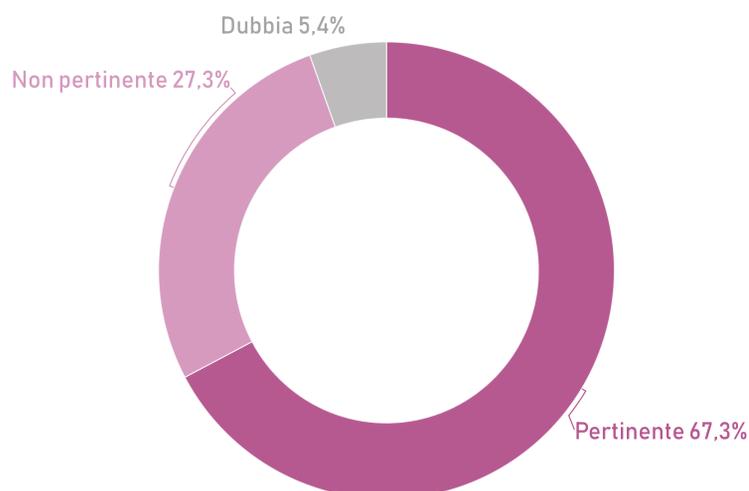
3.1.2 Quali discriminazioni?

L'analisi svolta fino a questo momento ha preso in considerazione tutte le segnalazioni registrate presso lo SPAD. Per avere un dettaglio quali-quantitativo più aderente alle discriminazioni pertinenti a questo Rapporto da ora in poi verranno analizzati solo i casi ritenuti pertinenti. Nel corso di questo primo periodo di sperimentazione dello SPAD le segnalazioni registrate sono state 55, di cui 37 classificate come casi di discriminazione pertinente (cioè che, a seguito di un'attenta analisi iniziale, si sono rivelati effettivi casi di discriminazione).

GRAFICO 9.

Pertinenza delle segnalazioni ricevute

Dicembre 2021- Ottobre 2022



Sono stati considerati pertinenti tutti i casi che, a seguito di un'attenta valutazione congiunta di COSPE e Comune di Bologna, in qualità di co-coordinatori della funzione di Osservatorio dello SPAD, con il coinvolgimento dei case manager, si sono rivelati effettivi casi di discriminazione, includendo anche i casi di discriminazione percepita. Al contrario, sono stati considerati non pertinenti tutti i casi che non hanno presentato elementi riconducibili ad una discriminazione (es. richieste di supporto di altro tipo). Sono stati classificati come dubbi i casi che hanno presentato informazioni incomplete ai fini della valutazione.

Durante il periodo di rilevazione, lo SPAD ha ricevuto segnalazioni di discriminazioni riguardanti più fattori di discriminazione, tra i quali figurano alcuni casi relativi a fattori di discriminazione non di competenza dello SPAD. La quasi totalità dei casi pertinenti (83,8%) registrati riguarda discriminazioni aventi come base i tre fattori di cui si occupa lo SPAD (provenienza/nazionalità, origine etnica e religione). A questi si sono aggiunti 4 casi (10,8% sul totale) di discriminazioni intersezionali (2) e multiple (2) risultanti dall'incrocio o dalla somma di due o più fattori di discriminazione all'interno dello stesso caso.

Il fattore di discriminazione indica il tratto personale rispetto al quale si esplica una discriminazione cioè il motivo per il quale si subisce discriminazione o molestia. L'individuazione di ciò che rientra all'interno delle singole basi di discriminazione è conseguenza di una mera convenzione e non implica da parte dello SPAD una adesione ad una specifica teoria. Questa sezione raccoglie e analizza gli assi della discriminazione, che riflettono le categorie protette contro la discriminazione menzionate in vari strumenti internazionali, europei, nazionali e locali di protezione dei diritti umani. Questo Rapporto svolge principalmente un'azione di analisi sulle discriminazioni per origine o provenienza, razziali e religiose. Per completezza riportiamo qui una infografica nella quale vengono riportate le categorie di sintesi più indicative, in rosso quelle riferite allo SPAD.

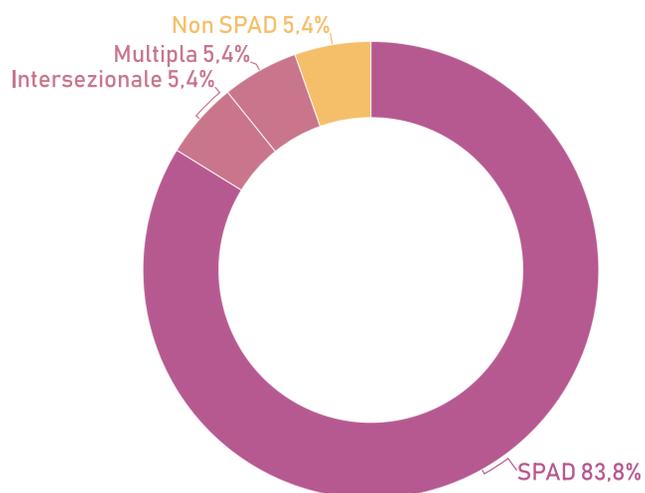


GRAFICO 10.

Discriminazioni pertinenti per tipo di fattori

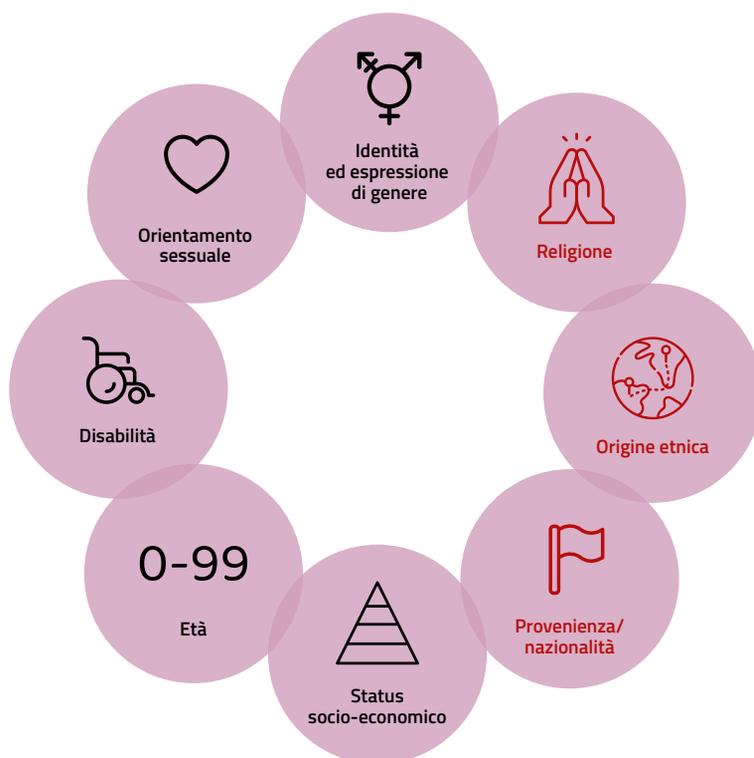


IMMAGINE 1.

I fattori di discriminazione

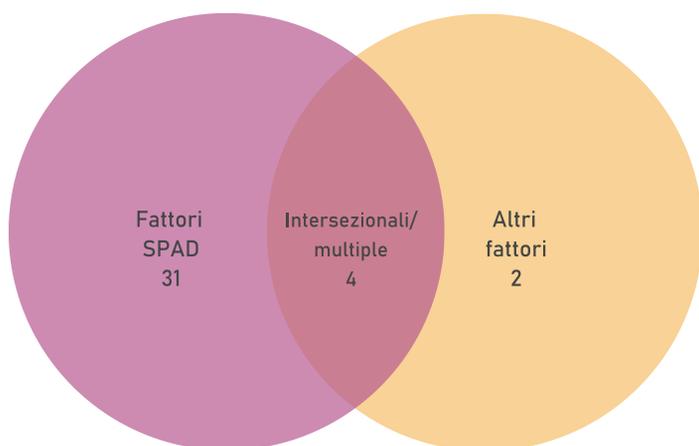


IMMAGINE 2.

Discriminazioni pertinenti per tipo di affari

Sulla totalità di casi pertinenti pervenuti allo SPAD prevalgono in maniera importante le discriminazioni razziali, aventi come base la provenienza/nazionalità (57,1%) o l'“origine etnica” (21,4%) della vittima. Più della metà dei casi pertinenti (78,5%) risulta infatti ricadere in questa categoria. Seguono le discriminazioni per identità ed espressione di genere (7,1%). Più basso, invece, il dato relativo alle discriminazioni per religione (4,8%), status socio-economico (4,8%), disabilità (2,4%) e orientamento sessuale (2,4%). Il più elevato numero di segnalazioni di discriminazioni razziali rispetto ad altri tipi di discriminazioni non riflette necessariamente una più bassa frequenza di altri tipi di discriminazione sul territorio bolognese. Questo dato, infatti, potrebbe dipendere dalla possibilità che altri casi di discriminazione non vengano segnalati allo SPAD poiché non afferenti a fattori di discriminazione di sua competenza.

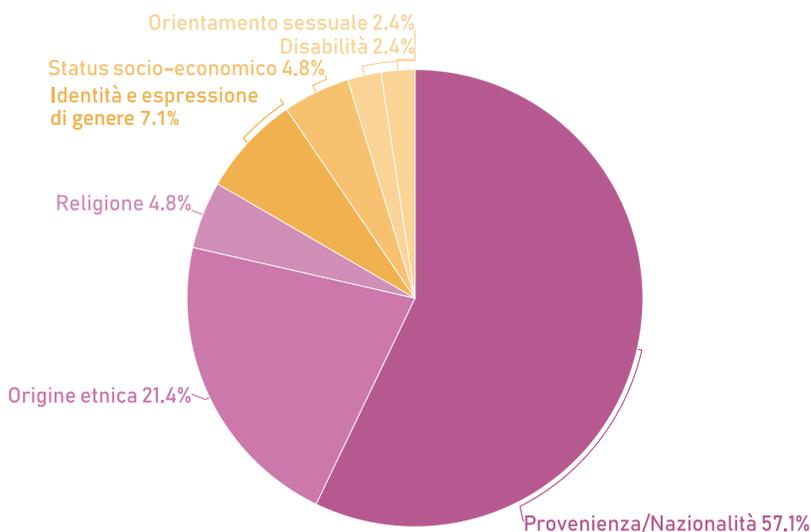


GRAFICO 11.

Discriminazioni pertinenti per fattori di discriminazione

Dopo questo quadro generico sulle segnalazioni pertinenti ricevute, l'analisi che segue si focalizza solo sui casi di competenza dello SPAD, quindi afferenti alle discriminazioni sulla base dei tre fattori di cui esso si occupa (provenienza/nazionalità, “origine etnica”, religione) e alle discriminazioni intersezionali e multiple aventi come movente almeno uno dei tre fattori SPAD. Su 37 casi pertinenti, 35 casi sono rientrati nell'ambito di competenza



dello SPAD – con i restanti 2 si è proceduto al reindirizzamento presso altri servizi. Di questi 35 casi, una grande percentuale (61,5%) riguarda le discriminazioni sulla base di provenienza/nazionalità, a cui seguono quelle per “origine etnica” (23%) e per religione (5,1%). I casi di discriminazioni intersezionali e multiple sono, invece, risultati essere 4 (10,3%).

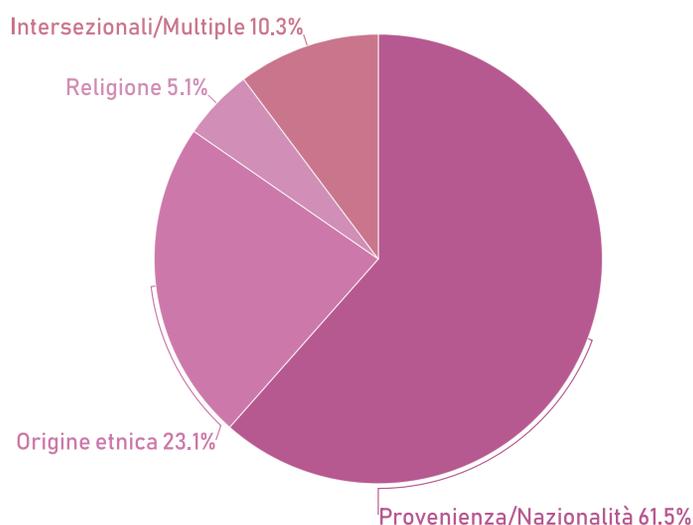


GRAFICO 12.
Discriminazioni pertinenti per fattori SPAD

Fattore di discriminazione	N. di casi	% di casi
Provenienza/nazionalità	24	61.5%
Origine etnica	9	23.1%
Religione	2	5.1%
Intersezionali/multiple	4	10.3%
Totale	39*	100%

*Il totale tiene in considerazione i casi di discriminazioni multiple/intersezionali, in cui i fattori di discriminazione sono molteplici

TABELLA 1.
Discriminazioni pertinenti per fattori SPAD

I 2 casi di discriminazioni intersezionali, registrati nel 2022, cioè i casi in cui sono compresenti due o più fattori discriminatori tra loro intersecati, riguardano l'intersezione tra motivi di ordine etnico-razziale e identità ed espressione di genere e status socio-economico.

Fattori di discriminazione	Provenienza /Nazionalità	Origine etnica	Religione
Status socio-economico	•		
Identità e espressione di genere		•	

TABELLA 2.
Discriminazioni intersezionali per fattori SPAD

I 2 casi di discriminazioni multiple, invece, riguardano le discriminazioni di stampo razziale e i fattori disabilità e status socio-economico.

Fattori di discriminazione		N. di casi
Provenienza/Nazionalità	+ Status socio -economico	•
	+ Disabilità	•
Origine etnica	-	
Religione	-	

TABELLA 3.
Discriminazioni multiple per fattori SPAD

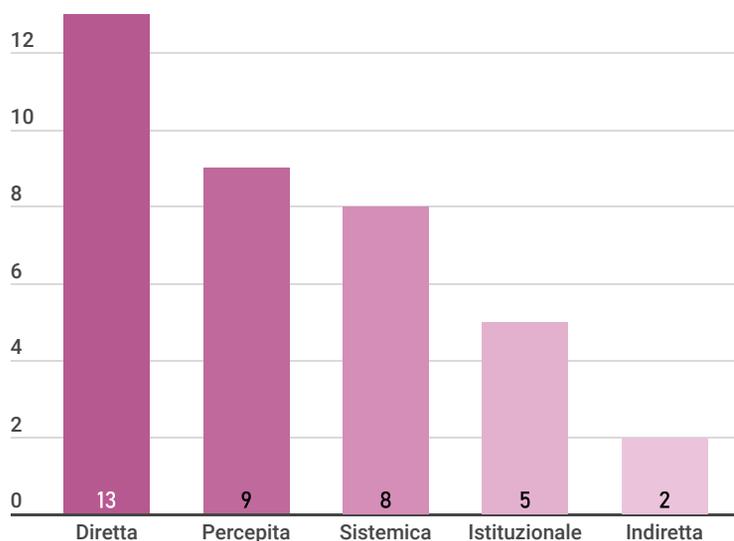


GRAFICO 13.
Modalità di discriminazione rilevata

Tra i casi di discriminazione rilevati, le diverse modalità discriminatorie si sono presentate con frequenze differenti. In un'ampia percentuale di casi (35,1%), è stata rilevata una forma di discriminazione diretta, quindi un trattamento esplicitamente diverso e meno favorevole posto in essere sulla base di una o più caratteristiche protette. Minore, invece, l'impatto delle discriminazioni indirette (5,4%), quindi di disposizioni, criteri, comportamenti e pratiche solo in apparenza neutri, ma che nei loro effetti hanno creato discriminazione. I casi di discriminazione sistemica, quindi di situazioni in cui norme e consuetudini diffuse a livello sistemico producono un trattamento differente rispetto a quello ricevuto dalla maggioranza degli individui, causando la creazione di barriere invisibili per il godimento di una piena parità di trattamento, costituiscono la seconda componente più numerosa tra le segnalazioni ricevute dallo SPAD (21,6%). Seguono, con il 24,3% sul totale, le discriminazioni percepite, che sono considerate e trattate dallo SPAD al pari delle discriminazioni cosiddette "reali", pur trattandosi dei casi più complessi da gestire a livello operativo, a causa delle difficoltà che derivano



dall'impossibilità di dimostrare l'esistenza di una discriminazione e i limiti sulle potenziali azioni di risposta che ne conseguono. Si attestano, invece, al 13,5% i casi di discriminazione istituzionale, in cui l'agente discriminante è stato riconosciuto in una o più istituzioni o prassi o regole istituzionali.

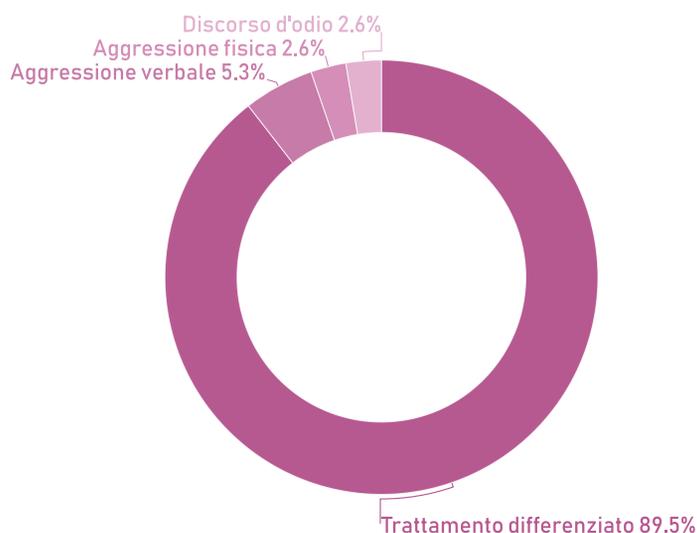


GRAFICO 14.
Tipo di azione discriminatoria

Entrando nel merito del tipo di azioni discriminatorie messe in atto, il dato più importante riguarda i casi in cui la discriminazione ha preso la forma di trattamento differenziato (89,5%), quindi di trattamento ingiusto e discriminatorio sulla base di una qualsiasi delle caratteristiche protette, in un'ampia gamma di contesti. Seguono i casi di discriminazione tramite aggressione verbale (5,3%), all'interno del quale sono stati considerati tutti i tipi di abuso verbale e non, minacce, commenti o gesti intimidatori rivolti alla vittima. Leggermente più bassi i dati su aggressione fisica (2,6%) e discorso d'odio (2,6%), categoria quest'ultima su cui sono rientrati tutti i casi di comunicazione, verbale o scritta, espressa ad un pubblico con lo scopo di generare odio o rifiuto collettivo verso un gruppo di persone.

3.1.3 Chi è discriminato?

In questa sezione è riportato un profilo delle persone colpite da discriminazione a Bologna in base ad identità di genere, età, occupazione e paese di provenienza/cittadinanza.

Dei 35 casi attinenti all'ambito di competenza dello SPAD, le vittime si sono identificate con la categoria "uomo" in 11 casi (31,4%) e "donna" in 13 casi (37,1%). Le donne risultano quindi essere state maggiormente colpite da discriminazione rispetto alle altre categorie. Nella scheda di segnalazione le possibilità di scelta per esprimere la propria identità di genere comprendeva anche le opzioni "non binaria/genderqueer/genderfluid" e "altro" con possibilità di risposta aperta - non visibili nel grafico poichè nessuna risposta è stata ricevuta su queste opzioni. Come si evince dalla tabella, in un numero significativo di casi (9 in totale), la vittima è stata individuata in un gruppo di persone (14,3%) o in un nucleo familiare (11,4%).

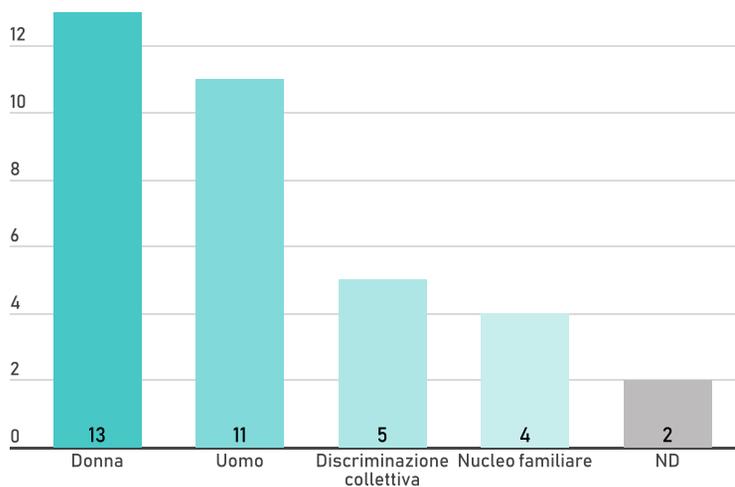


GRAFICO 15.

Discriminazione per genere delle vittime

Identità di genere	N. di casi	% di casi
Donna	13	37.2%
Uomo	11	31.4%
Non binaria/genderqueer/genderfluid	0	-
Altra identità di genere	0	-
Discriminazione collettiva	5	14.3%
Nucleo familiare	4	11.4%
ND	2	5.7%
Totale	35	100%

TABELLA 4.

Discriminazione per genere delle vittime

Le fasce d'età più colpite sono quelle tra i 19 e i 40 anni e tra i 41 e i 64 anni, con il 40% del totale, come mostrato nel Grafico 16. Si segnala, tuttavia, un numero molto elevato di non risposte sul dato "età" (18 casi pari al 51,3% del totale).

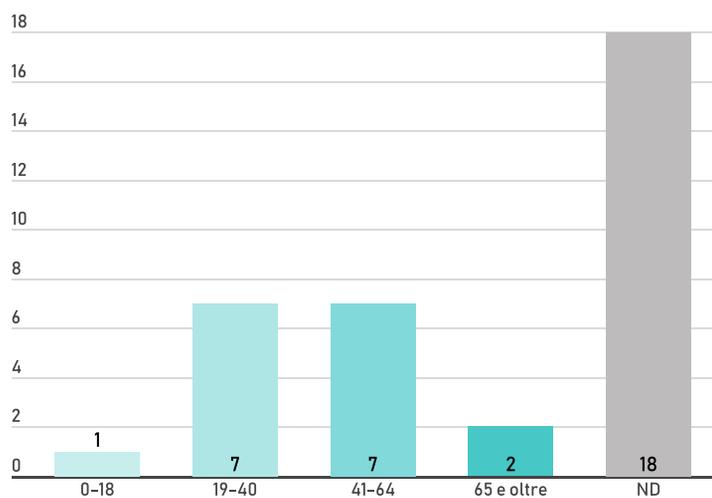


GRAFICO 16.

Discriminazione per età delle vittime



La stessa tendenza alla non-risposta è stata riscontrata sul dato "occupazione". Nel 37% dei casi, infatti, è stato scelto di non specificare nulla riguardo la situazione lavorativa delle vittime. In merito alle risposte ricevute, invece, le persone occupate sono state colpite con maggiore frequenza (34,3%) – un dato che si allinea a quello sull'età. Seguono le persone disoccupate (17,4%), studenti/studentesse (9%) e pensionati/e (2,86%).

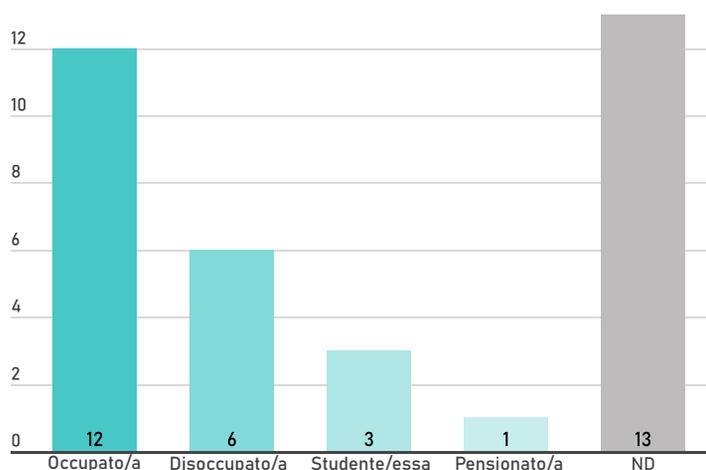


GRAFICO 17.
Discriminazione per occupazione delle vittime

In termini di provenienza delle vittime, il dato che appare certamente più visibile è la varietà di Paesi di provenienza indicati (si veda il Grafico 21 per un quadro dettagliato). Nella quasi totalità dei casi ricevuti, la cittadinanza della vittima coincide con il Paese di provenienza – in un solo caso la vittima ha dichiarato di avere cittadinanza serba, ma di provenire dalla Repubblica del Kosovo. Si segnala, inoltre, un dato interessante: se si guarda il paese di provenienza dell'intera utenza che si è rivolta allo SPAD (vittime, testimoni e segnalanti) è stata registrata una percentuale significativamente elevata (29%) di persone con provenienza italiana; questo dato si azzerava guardando il Grafico 18, riferito alle sole vittime.

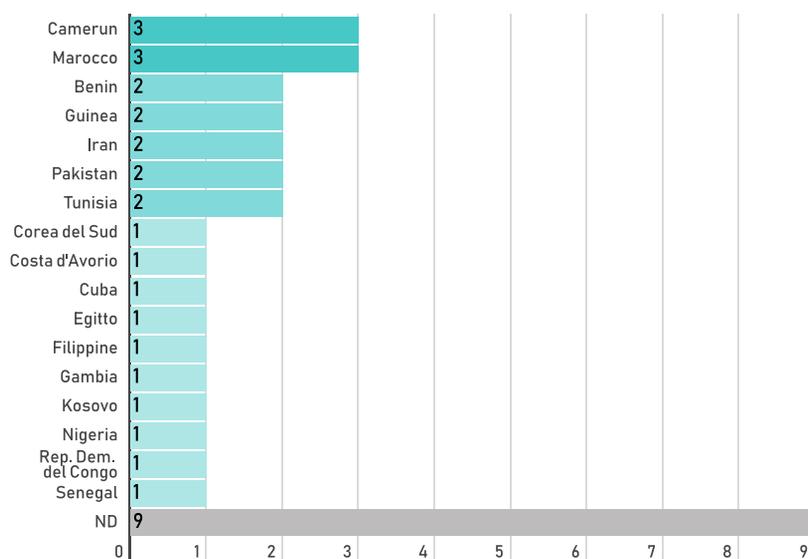


GRAFICO 18.
Discriminazione per paese di provenienza delle vittime

3.1.4 Chi discrimina e dove?

Sui 35 casi di discriminazione analizzati sono risultati 44 agenti discriminanti, un numero più elevato rispetto a quello dei casi presi in considerazione, perché in più di una situazione sono stati individuati uno o più responsabili. Nella maggior parte dei casi, i responsabili sono stati riconosciuti in enti privati (27,3%) o in servizi o amministrazione pubblica (25%), seguiti da privati cittadini (22,7%) – per maggiori dettagli si veda la Tabella 3. Negli 8 casi di discriminazione sistemica (18% sul totale) non sono stati individuati singoli responsabili, ma si è riconosciuto nel sistema di norme, prassi e regole attuali il principale agente discriminante. Infine, in 3 casi (6,8%) le forze dell'ordine sono state individuate come responsabili delle discriminazioni.

Agenti discriminanti	N. di casi	% di casi
Private/i cittadine/i	10	22.8%
Private/i cittadine/i (individuo)	9	20.5%
Private/i cittadine/i (gruppo)	1	2.3%
Enti privati	12	27.2%
Enti privati	3	6.8%
Enti privati (datore di lavoro)	2	4.5%
Enti privati (dirigente/manager)	0	-
Enti privati (impiegato)	1	2.3%
Enti privati (gruppo organizzato)	2	4.5%
Enti privati (organizzazioni/associazioni)	4	9.1%
Enti privati (non specificato)	0	-
Servizi o amministrazione pubblica	11	25.0%
Servizi o amministrazione pubblica (dirigente)	0	-
Servizi o amministrazione pubblica (dipendente)	2	4.5%
Servizi o amministrazione pubblica (ufficio o servizio pubblico)	7	16.0%
Servizi o amministrazione pubblica (bando o concorso)	2	4.5%
Forze dell'ordine	3	6.8%
Discriminazione sistemica	8	18.2%
Nessun responsabile individuato	0	-
Totale	44*	100%

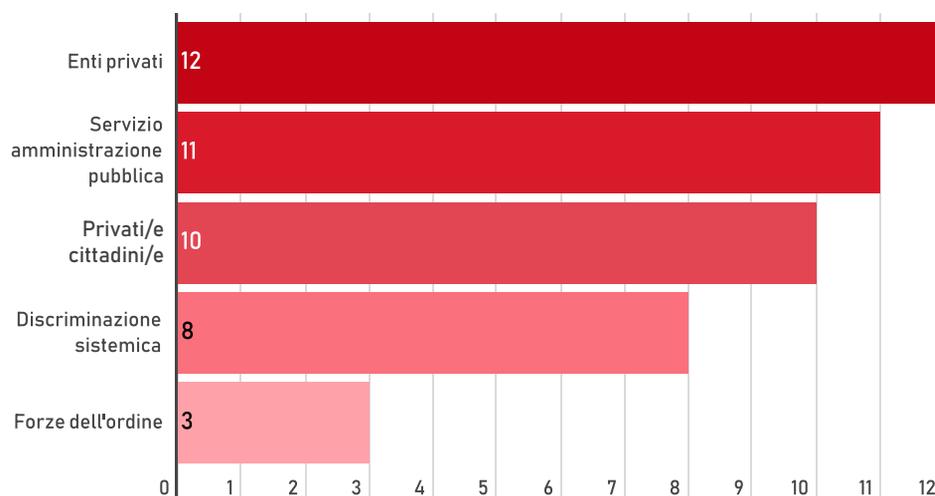
* Il totale tiene in considerazione i casi di discriminazione in cui è stato individuato più di un agente discriminante

TABELLA 5.

Discriminazioni per agente discriminante



GRAFICO 19.
Discriminazione per agenti discriminanti



Nella tabella 6 è possibile osservare l'analisi incrociata tra agenti discriminanti e fattori di discriminazione. Alcuni dati interessanti:

- le discriminazioni per provenienza/nazionalità risultano essere più frequenti presso servizi o amministrazione pubblica (9) e enti privati (6);
- le discriminazioni per "origine etnica" hanno visto come responsabili, nella maggior parte dei casi, privati cittadini (6);
- tutte le discriminazioni per religione registrate hanno riguardato enti privati.

	Provenienza/nazionalità	Origine etnica	Religione	Intersezionali/multiple	Totale
Private/i cittadine/i	4	6	-	-	10
Enti privati	6	3	2	1	12
Servizi o amministrazione pubblica	9	1	-	1	11
Forze dell'ordine	2	1	-	1	4
Discriminazione sistemica	3	2	-	2	7
Totale	24	13	2	5	44*

* Il totale tiene in considerazione i casi di discriminazione in cui è stato individuato più di un agente discriminante

TABELLA 6.
Discriminazione per agenti discriminanti

Sul totale di 35 casi di discriminazione analizzati, il numero dei luoghi in cui è stato riportato che è avvenuta la discriminazione risulta essere più elevato, perché in più di un caso è stato individuato più di un luogo come spazio in cui la discriminazione è stata effettuata. Guardando da vicino dove avvengono esattamente le discriminazioni, vediamo che, nello spazio pubblico il maggior numero di casi di discriminazione è avvenuto presso uffici pubblici. Nello specifico:

- 6 casi presso questure o prefetture, di cui 4 presso la Questura di Bologna e 2 presso la Prefettura di Bologna;

- 5 casi presso comuni, province o regioni, di cui 4 presso il Comune di Bologna e 1 presso il Comune di Venezia;
- 8 casi presso altri uffici pubblici, di cui 3 presso l'INPS, 2 presso l'ASP Città di Bologna, 1 presso l'agenzia delle entrate e 1 presso una sede consolare all'estero.

Altri luoghi pubblici di discriminazione emersi sono stati gli ospedali e i luoghi di sanità pubblica (2 casi), le abitazioni pubbliche (2 casi, entrambi relativi ad ACER), i centri per l'immigrazione (3 casi), le scuole (2 casi) e gli spazi pubblici (2 casi). In 4 casi, infine, la discriminazione è avvenuta online.

Per quanto riguarda gli spazi privati, invece, numerosi casi di discriminazione sono avvenuti presso compagnie e organizzazioni private (7 casi, di cui 1 relativo a società partecipate del Comune di Bologna). Seguono le discriminazioni presso abitazioni private (4 casi), pubblici esercizi (2 casi, entrambi presso uffici delle Poste Italiane) e luoghi di sanità privata (1 caso).

Luogo dell'evento discriminatorio	N. di casi	% di casi
Pubblico	34	71.0%
Centri per l'immigrazione	3	6.3%
Ospedali e luoghi di sanità pubblica	2	4.2%
Scuole pubbliche	2	4.2%
Stazioni o mezzi di trasporto pubblici	0	-
Strade, parchi o piazze pubbliche	2	4.2%
Uffici pubblici (Comuni, province o regioni)	5	10.4%
Uffici pubblici (Questure o prefetture)	6	12.5%
Uffici pubblici (altri)	8	16.7%
Abitazioni pubbliche	2	4.2%
Online	4	8.3%
Privato	14	29.0%
Pubblici esercizi	2	4.2%
Compagnie e organizzazioni	7	14.5%
Abitazioni private	4	8.3%
Musei e gallerie private	0	-
Scuole private	0	-
Luoghi di sanità privata	1	2.0%
Mezzi di trasporto privati	0	-
ND	0	-
Totale	48*	100%

* Il totale tiene in considerazione i casi di discriminazione in cui è stato individuato più di un luogo dell'evento discriminatorio

TABELLA 7.
Discriminazioni per luogo dell'evento discriminatorio

Per quanto riguarda l'ambito della discriminazione, quindi il contesto in cui la discriminazione si è consumata, l'erogazione di servizi pubblici è quello maggiormente frequente (13 casi), seguito dagli ambiti casa (12 casi) e lavoro (5 casi), che sono stati disaggregati, caso per caso, sulla base del contenuto della discriminazione, distinguendo quindi, per quanto riguarda l'ambito casa, tra situazioni relative all'accesso alla casa – quindi il mercato immobiliare – (8 casi) e altre relative alle condizioni abitative e di convivenza (4 casi) e, per quanto riguarda l'ambito lavoro, tra situazioni relative all'accesso al lavoro (3 casi) e le condizioni lavorative (2 casi).

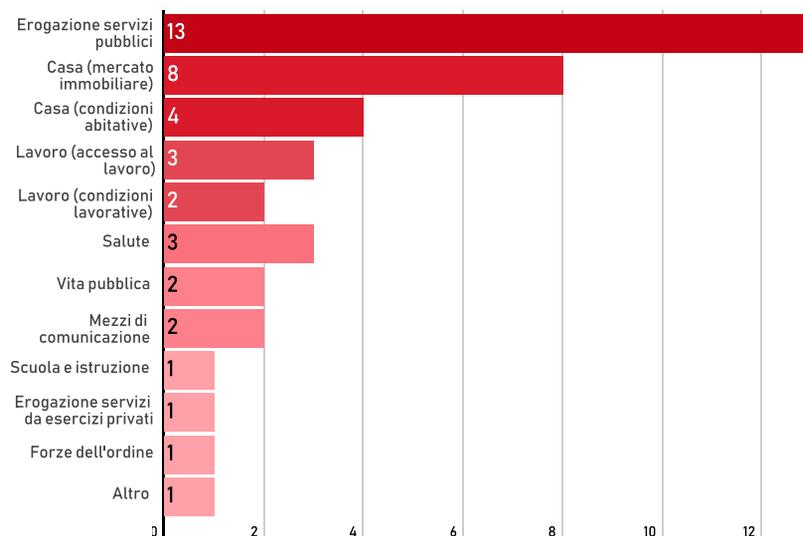


GRAFICO 20.

Discriminazioni per ambito della discriminazione



3.2 Analisi delle azioni di risposta

Dopo aver ricevuto e registrato una segnalazione, le opzioni di risposta da parte dello SPAD sono differenti e si esplicano in base alle necessità espresse da parte di chi effettua la segnalazione. Nella maggior parte dei casi, alle segnalazioni è seguita la presa in carico (77%). Nel procedere con le prese in carico dei casi pertinenti di competenza dello SPAD, le azioni di risposta sono state formulate sulla base delle necessità emerse per ogni caso ricevuto: per ulteriori dettagli sulle azioni intraprese si veda il Grafico 26.

Per i casi in cui, invece, non è stata effettuata la presa in carico, una parte è stata soggetta a reindirizzamenti presso altri servizi o realtà (5,7%), mentre ai restanti casi sono seguite registrazioni informative³⁷ (2,9%) oppure azioni di consulenza e supporto presso lo sportello (14,3%).

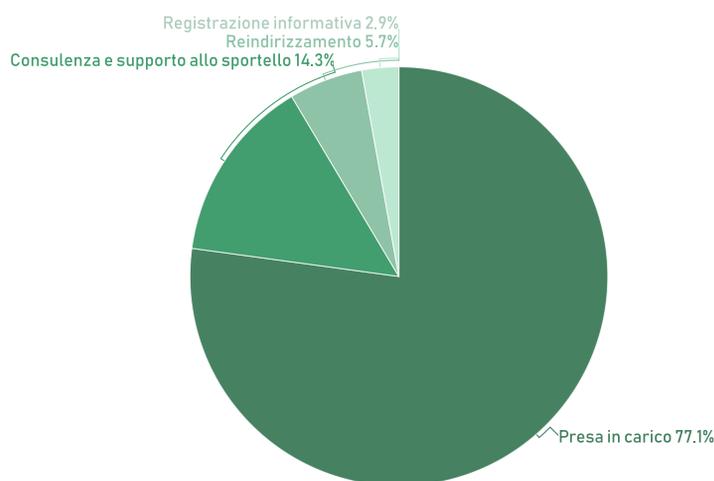


GRAFICO 21.

Tipo di azioni intraprese dallo SPAD dopo la segnalazione

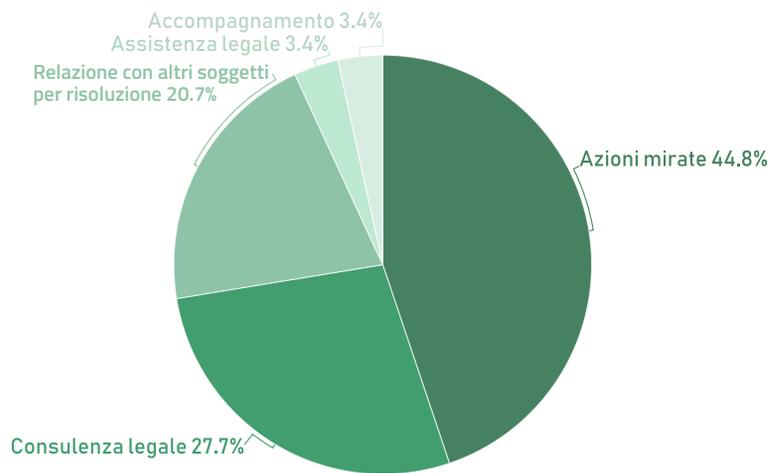


GRAFICO 22.

Azioni specifiche di presa in carico

Nella quasi totalità dei casi, lo SPAD ha collaborato con altri soggetti per offrire all'utente la migliore risposta possibile. Qui di seguito, un elenco dei soggetti coinvolti nelle prese in carico o nei reindirizzamenti.

Soggetti coinvolti	N. di casi	% di casi
Associazioni SPAD F2	13	25.5%
Associazioni	7	13.7%
Comune di Bologna	6	11.8%
Altri comuni	2	3.9%
Forze dell'ordine	1	2.0%
Polizia locale	2	3.9%
Questura di Bologna	2	3.9%
Strutture di accoglienza	1	2.0%
Poste Italiane	2	3.9%
Privati	3	5.9%
Agenzie immobiliari	2	3.9%
ACER	1	2.0%
CGIL	1	2.0%
INPS	1	2.0%
UNAR	1	2.0%
Altri	2	3.9%
Nessuno	4	7.7%
Totale	51*	100%

* Il totale tiene in considerazione i casi di discriminazione in cui sono stati coinvolti soggetti molteplici

TABELLA 8.

Soggetti coinvolti nelle azioni di risposta dello SPAD

Soggetti che hanno collaborato con lo SPAD alla gestione e/o risoluzione dei casi



Per avere un quadro più dettagliato, qui di seguito delle indicazioni specifiche sulle categorie della tabella:

- Nelle 6 situazioni in cui il Comune di Bologna è stato coinvolto, 4 casi hanno visto la collaborazione dei servizi sociali, 1 caso dei servizi anagrafici e 1 caso del settore mobilità;
- Nei 2 casi in cui altri comuni sono stati coinvolti, 1 caso ha coinvolto il Comune di Anzola dell'Emilia e 1 caso il Comune di Pianoro;
- Nei 2 casi in cui la Questura di Bologna è stata coinvolta, il coinvolgimento ha riguardato l'Ufficio immigrazione.

I soggetti con cui lo SPAD ha interagito talvolta coincidevano con l'agente discriminante. Alcune volte sono state avviate delle collaborazioni, altre volte non è stata ricevuta alcuna risposta da parte dell'agente discriminante.

Ad ottobre 2022, la maggioranza dei casi è stata portata a chiusura (68,6%), mentre restano aperti e ancora in lavorazione il 31,4% dei casi.

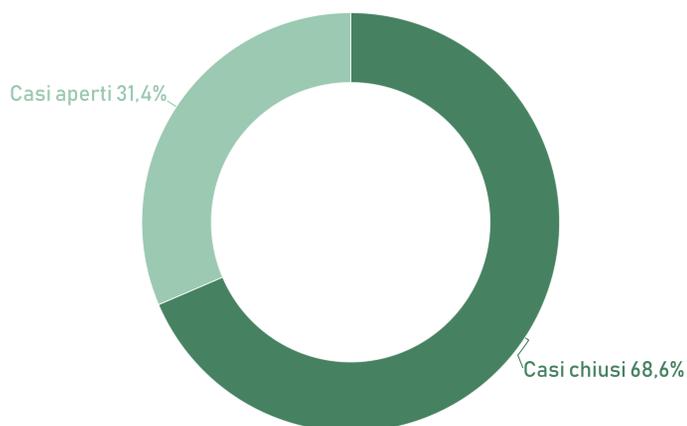


GRAFICO 23

Casi portati a chiusura

Dicembre 2021 - Ottobre 2022

ALCUNI ESEMPI DI PRESA IN CARICO

a cura di Comune di Bologna

CASO N. 1:

RISCHIO DI CANCELLAZIONE ANAGRAFICA PER MANCATA COMUNICAZIONE DELLA DIMORA ABITUALE A SEGUITO DEL RINNOVO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO

Una persona di origine tunisina si rivolge allo SPAD per segnalare che alle persone straniere spesso non viene detto che devono presentare all'Anagrafe dichiarazione di rinnovo della dimora abituale ogni qual volta venga rinnovato il permesso di soggiorno, con il rischio che possano essere inconsapevolmente cancellate dalle liste anagrafiche. La segnalante reputa tale prassi ingiusta e ritiene che questo non debba essere un onere a carico della/del cittadina/o, o che debba essere quantomeno comunicato per iscritto in maniera adeguata, o riferito allo sportello da parte delle operatrici e degli operatori di front office, sia in Questura al momento del rinnovo del permesso di soggiorno, che presso gli URP del Comune, a seguito della presentazione della pratica di residenza da parte di una persona di origine straniera. Riferisce che di recente le è capitato personalmente di imbattersi nel rischio di vedersi cancellata dalla lista anagrafica per questo motivo.

A seguito del colloquio, le operatrici hanno effettuato degli approfondimenti dai quali è emerso che tale informazione viene correttamente fornita sul sito web dell'amministrazione, dove viene specificato che, come da previsione di legge³⁸, le cittadine e i cittadini non comunitari devono provvedere al rinnovo della dimora abituale entro 60 giorni dal rinnovo del permesso di soggiorno. In caso di mancato rinnovo di tale dichiarazione, trascorsi sei mesi dalla scadenza del permesso/carta di soggiorno, è prevista la cancellazione anagrafica. Da un confronto con i servizi anagrafici, si è inoltre appurato che, trascorsi i termini di cui sopra, la cancellazione viene preceduta dall'invio di apposita notifica alla/al cittadina/o interessata/o.

A seguito della segnalazione ricevuta, lo SPAD ha strutturato una collaborazione con i servizi anagrafici del Comune di Bologna per l'individuazione di soluzioni, concordando sulla necessità di realizzare attività di informazione e formazione su questo argomento a 360 gradi, immaginando che l'utente possa trovarsi a gestire questo tipo di procedimento in diversi modi. Ciò rende necessario far arrivare informazioni in maniera diversa, tramite URP, associazioni

interculturali o di comunità, patronati, posta, in modo da rendere i cittadini e le cittadine direttamente interessate/interessati consapevoli della necessità di adempiere, ma anche rendendo le operatrici e gli operatori, che a vario titolo vi entrano a contatto, consapevoli delle importanti ripercussioni che le cancellazioni potrebbero avere sulle cittadine e sui cittadini immigrate. La residenza è infatti requisito essenziale per l'accesso a numerosi servizi e prestazioni, quali ad esempio cure mediche e sussidi. Tale requisito è inoltre essenziale ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, la cancellazione anagrafica provoca infatti l'azzeramento del requisito della residenza continuativa e pertanto il calcolo degli anni di residenza necessari per ottenere la cittadinanza ricomincia da capo.

In relazione al caso analizzato lo SPAD non ha rilevato una discriminazione diretta, ma una difficoltà di informazione meritevole di specifici interventi, data la sua rilevanza strategica. Per questo motivo, si è concordato di procedere con la presa in carico e con la costruzione di collaborazioni con i servizi competenti.

CASO N. 2:

CASO DI SEGNALATA DISCRIMINAZIONE NELL'ACCESSO ALLA CASA

Lo SPAD viene contattato via mail dalla referente di un'associazione per segnalare, su esplicito consenso dell'interessato, una potenziale situazione di discriminazione agita nei confronti di un giovane di origine straniera che cerca casa dopo l'uscita dal percorso di accoglienza. Lavora ed ha un contratto a tempo indeterminato. La segnalante riferisce che un paio di settimane prima il giovane aveva trovato su Facebook un annuncio per una stanza del tutto compatibile con le sue possibilità economiche. I coinquilini accettano di incontrarlo e lo scelgono come futuro compagno di appartamento. La segnalante allora, manda i suoi documenti, contratto e buste paga all'agenzia. Propone se stessa e suo marito come garanti specificando che le garanzie non sarebbero state solo verbali (inoltre già a voce all'agenzia aveva specificato che potevano impegnarsi con la loro firma sul contratto o fideiussione). Specifica anche, sempre per iscritto, la disponibilità da parte del ragazzo a versare anticipatamente molte mensilità. Riferisce che qualche giorno dopo l'agenzia le chiede di contattarli al telefono. Le dicono che le garanzie non sono sufficienti perché loro non sono

parenti. Riferisce inoltre che le sia stato detto “comunque non si sa chi sia ‘questa gente’” e in più “i vicini si sono già lamentati”. La segnalante ritiene che il ragazzo abbia subito una discriminazione e che non sia stato accettato perché “visibilmente” straniero. Asserisce infatti che la busta paga, anche se non alta, sia comunque molto oltre il doppio della cifra dell'affitto, e che l'eventuale fidejussione dovrebbe essere comunque vincolante anche se non stipulata da un parente, idem una firma di garanzia. Secondo la segnalante le ulteriori motivazioni sono esplicitamente volte a discriminarlo, visto che lo escludono non come persona ma come appartenente alla categoria “straniero”.

Si confronta con la case manager sulla tipologia di intervento che ci si aspetta dallo SPAD. Sanno che la stanza è persa e che è inutile proseguire con la ricerca, e che il giovane potrebbe presto aggiungersi ai tanti costretti a dormire fuori, ma ci tengono in ogni caso che una discriminazione simile venga in qualche modo denunciata e contrastata. A seguito di un confronto con la consulente legale dello SPAD competente nell'ambito delle discriminazioni nel mercato immobiliare, si è concordato di mettere in campo un'attività di mediazione con l'agenzia. Inizialmente la case manager ha effettuato una telefonata conoscitiva con l'agenzia, in seguito è stata inviata una comunicazione nella quale venivano richiesti chiarimenti in merito all'accaduto. La comunicazione è stata inviata per conoscenza anche a F.I.A.I.P, a cui l'agenzia in questione è affiliata, in vista della recente sottoscrizione di un protocollo d'intesa siglato tra F.I.A.I.P. e UNAR, volto alla prevenzione e al contrasto di ogni tipo di discriminazione nel settore immobiliare.

L'agenzia ha provveduto ad inviare risposta di chiarimento allo SPAD. In seguito a ciò, è stato concordato di realizzare un incontro di chiarimento, al quale hanno partecipato due referenti dell'Agenzia, la proprietaria dell'immobile, la case manager che aveva seguito il caso, la consulente legale e la coordinatrice dello SPAD. Dall'incontro è stata rilevata una errata gestione della comunicazione da parte della proprietaria e dell'agenzia su diversi punti:

- Pubblicazione dell'annuncio sui social network da parte degli inquilini senza approvazione né dalla proprietaria, né dall'agenzia.

- Scarsa chiarezza da parte della proprietaria sulla tipologia dell'affittuario desiderato, non correttamente comunicata né agli inquilini, né all'agenzia.
- Scarsa chiarezza da parte dell'agenzia sul motivo del rifiuto di affittare la stanza al richiedente, infatti, mentre telefonicamente, alla richiedente, era stato riferito che il motivo fosse l'insufficienza di garanzie, durante il colloquio in presenza al nostro sportello le motivazioni presentate erano relative alla tipologia di affittuario (la proprietaria preferiva un coinquilino studente anziché lavoratore)
- La segnalante, ossia la persona che si è interfacciata con l'agenzia e con il nostro sportello, si era resa disponibile a fare da garante, ma la sua proposta non è stata presa in considerazione né sono state valutate possibilità di azione rispetto all'istituto della garanzia.
- Infine, è stata rilevata una mancanza di comunicazione costruttiva tra le parti, in particolare, alcune frasi riferite dall'operatrice dell'agenzia sono risultate poco comprensibili e contenenti indicatori di pregiudizio.

Inoltre durante l'incontro è stato rilevato che l'agenzia non era a conoscenza del protocollo FIAIP - UNAR sul contratto alle discriminazioni, indicatore della necessità di una maggiore diffusione di questo importante strumento sul territorio bolognese.

Per questo motivo, lo SPAD ha ritenuto utile scrivere a F.I.A.I.P. una nota di aggiornamento, con la quale è stata proposta una collaborazione per la costruzione di un percorso di formazione e informazione rivolto alle agenzie affiliate alla Federazione presenti sul territorio del Comune di Bologna. Tale percorso sarebbe volto a favorire la conoscenza del protocollo e dello SPAD e a sensibilizzare gli agenti immobiliari che lavorano a contatto con il pubblico per favorire una comunicazione con l'utenza straniera, più esposta a forme di discriminazione, che sia più chiara, trasparente e rispettosa. A tal fine lo SPAD si è reso disponibile per un incontro con la federazione per approfondire il tema delle discriminazioni sugli affitti rilevato sul territorio e per strutturare insieme un possibile percorso di formazione. La proposta è stata accolta favorevolmente da F.I.A.I.P. al momento si è in attesa di un loro riscontro più puntuale.

LA QUESTIONE REDDITO DI CITTADINANZA E I REQUISITI DISCRIMINATORI: LE PERSONE STRANIERE E LA RESIDENZA

a cura di ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

REVOCA DEL SUSSIDIO DEL REDDITO DI CITTADINANZA A CAUSA DELLA MANCANZA DEL REQUISITO DI RESIDENZA ANAGRAFICA

Il requisito della residenza nel D.L. n. 4/2019

Una delle questioni affrontate nell'ambito dello SPAD, nel 2022, ha riguardato il Reddito di Cittadinanza, istituito dal decreto legge n. 4/2019. La questione si è posta in quanto l'INPS ha richiesto a cittadina straniera titolare di permesso UE di lungo soggiorno (PSUE) la restituzione del Reddito di Cittadinanza (da ora in poi RdC) erogate per le annualità 2019 e 2020, sul presupposto della mancanza del requisito della residenza di almeno 10 anni. Dopo essersi rivolta allo SPAD ritenendo di subire una discriminazione, l'interessata ha ricevuto tutela da parte di un'avvocata in Convenzione con lo SPAD, che ha proposto ricorso davanti al Tribunale di Bologna, sezione del lavoro, ad oggi, pendente.

Il tema affrontato ha riguardato, si è detto, il requisito della "residenza decennale", in quanto l'art. 2, lett. a) D.L. n. 4/2019 indica i seguenti **requisiti soggettivi** che la persona deve avere per ottenere il beneficio di welfare:

- cittadine/i italiane/i o di uno Stato dell'Unione europea e relativi familiari
- cittadine/i di Paesi terzi titolari di permesso UE di lungo soggiorno
- essere "residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo".

L'INPS ha interpretato il concetto di residenza come residenza anagrafica, cioè certificata dall'iscrizione nei Registri della popolazione residente dei Comuni. Interpretazione che, tuttavia, è apparsa subito illegittima perché basata su un **concetto formale** e non secondo quello **civilistico** di cui all'art. 43, co. 2 c.c., a mente del quale "La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale".

Il riferimento alla dimora abituale (che la differenzia dal domicilio, centro degli affari e degli interessi: art. 43, co. 1

c.c.) è inteso, pacificamente, al luogo in cui la persona effettivamente vive con carattere di stabilità, prevalentemente legata alla dimensione personale e familiare. La residenza anagrafica, invece, è il luogo in cui la persona dichiara al Comune la propria dimora abituale, chiedendo l'iscrizione nel Registro anagrafico di cui alla legge 1228/1954. Dichiarazione che lega l'elemento oggettivo (la dimora) con l'elemento soggettivo (la volontà della dichiarazione) e non sempre riguarda il luogo ove si vive prevalentemente. Residenza civilistica e residenza anagrafica, dunque, non coincidono.

Inoltre, è pacifico che le risultanze anagrafiche rivestono un valore meramente presuntivo circa il luogo di residenza (civilistica) effettiva, potendo essere superate da una prova contraria desumibile da qualsiasi fonte (tra le tante: Cass. n. 24422/2006, n. 26985/2009, n. 13151/2010, n. 25726/2011, n. 9373/2014, n. 17294/2018, n. 8326/2019).

Rapportato quanto sopra al Reddito di Cittadinanza, va innanzitutto evidenziato che il legislatore del D.L. 4/2019 non ha chiesto la residenza anagrafica ma si è limitato a indicare l'"essere residente in Italia per almeno 10 anni" e dunque è ragionevole, oltre che letterale, ritenere che abbia fatto riferimento alla presenza/dimora in Italia per quel periodo di tempo, cioè alla residenza di fatto, in coerenza con la **finalità della legge** di introdurre una "misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro" (art. 1, co. 1 D.L. 4/2019). Una misura, cioè, legata a specifici bisogni e alla ricerca di un'attività lavorativa nel territorio in cui la persona abita, che nelle more riceve aiuto dallo Stato.

A conforto della sufficienza della residenza di fatto e non di quella anagrafica si è espresso anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con Nota circolare n. 3803 del 14

aprile 2020, proprio in riferimento alle persone straniere, il quale ha chiarito che ai fini della verifica del requisito della residenza decennale “i competenti servizi comunali possono chiedere ai soggetti, con regolare titolo di soggiorno, richiedenti il RdC, di dimostrare – qualora non risultasse sufficiente il ricorso alle verifiche anagrafiche – la sussistenza della residenza effettiva, mediante oggettivi ed univoci elementi di riscontro”. Circolare in cui si richiama la giurisprudenza di Cassazione da cui emerge “la valorizzazione di contro alle annotazioni ‘formali’ di residenza o ‘sede legale’ di criteri legati all’effettività di residenza del soggetto interessato che può vincere la presunzione di conformità della realtà con quanto attestato nei registri pubblici attraverso la prova che incombe sulla stessa parte” (ivi) e in cui si richiama anche la ratio legis di garantire misure di sostegno “complesse” a coloro che hanno un radicamento con il territorio, rispetto alla quale “una residenza di fatto nel territorio italiano per una pari durata, da dimostrare a carico di chi la fa valere in contrasto con i dati emergenti dai registri pubblici, non contraddirebbe in nulla con quanto voluto dal legislatore anzi sarebbe con questo coerente posto che eventuali abusi nella richiesta dei sostegni previsti potrebbe avvenire anche attraverso una mera residenza anagrafica priva di effettività” (ivi).

Peraltro, con specifico riguardo alle persone senza fissa dimora, lo stesso Ministero del lavoro, con Nota circolare n. 1319 del 19 febbraio 2020, aveva già fornito analogha indicazione di valorizzare la residenza effettiva e non quella meramente anagrafica.

Inoltre, sempre il Ministero del lavoro ha emanato, il 21 dicembre 2021, un’ulteriore circolare (n. 10155) con cui ha nuovamente chiarito che “limitatamente ai richiedenti RdC che al momento di presentazione della domanda, pur essendo presenti sul territorio italiano, non risultavano iscritti nei registri anagrafici, si ritiene si possa dare la possibilità di sanare la situazione, provvedendo alla iscrizione anagrafica, a condizione che la presenza effettiva in Italia per la durata richiesta dalla norma sia stata opportunamente documentata e accertata (dieci anni di cui gli ultimi due in modo continuativo)”, individuando nel Comune di residenza il titolare dell’attività accertativa per sanare la mancata iscrizione anagrafica, laddove accertata quella di fatto. Nonostante le chiare indicazioni del Ministero del lavoro, l’INPS ha sempre preteso la dimostrazione della residenza anagrafica, con l’effetto di impedire la misura prevalentemente per le persone straniere e in particolare per quelle titolari di PSUE o di protezione internazionale.

Perché è discriminatorio, in concreto, richiedere la residenza anagrafica per le persone straniere titolari di PSUE?

Il requisito della residenza decennale, tanto più se anagrafica, è astrattamente richiesto per tutti i potenziali beneficiari del Reddito di Cittadinanza e dunque è criterio apparentemente neutro. Tuttavia, è indubbio che sia più facilmente conseguibile dalle/dagli italiane/i rispetto alle persone straniere e dunque determinando per questi ultimi un particolare svantaggio. Le persone straniere, infatti, sono arrivate dopo sul territorio nazionale rispetto a chi vi è nato e possiede la cittadinanza italiana e incontrano notevoli difficoltà nell’accesso all’iscrizione anagrafica, vuoi per la tipologia del permesso (ad esempio i permessi temporanei spesso non sono ritenuti idonei; dal 2018 al 2020 alle persone richiedenti asilo era preclusa l’iscrizione anagrafica ex art. 4 d.lgs. 142/2015, ecc.) o per mancanza del requisito alloggiativo (art. 1 art 1 legge anagrafica 1228/1954 modificato dalla legge 94/2009; oppure art. 5 D.L. 47/2014 a seguito del quale per l’iscrizione anagrafica viene chiesto, tutt’oggi, l’assenso della/del proprietaria/o dell’abitazione), in un contesto nazionale in cui il bene “casa” non è di facile accesso per le persone straniere, nonostante sia requisito anche per mantenere la regolarità di soggiorno. Stante, pertanto, le oggettive e notorie difficoltà per le persone straniere di accedere all’abitazione e dunque alla residenza anagrafica, è indubbio che un beneficio assistenziale quale il Reddito di Cittadinanza condizionato al requisito di residenza decennale anagrafica determina una ingiusta discriminazione, svantaggiandole rispetto alle/ai cittadine/i italiane/i.

Secondo i dati ISTAT le persone straniere in Italia al 1° gennaio 2010 erano 4.235.000³⁹ a fronte di 5.039.000 al 1° gennaio 2020⁴⁰ (dieci anni dopo), con la conseguenza che al primo anno di vigenza del RdC (2019) quantomeno 804.000 persone straniere (cui vanno aggiunti quelle entrate “in sostituzione” di quelle uscite) non avevano il requisito di residenza decennale, cioè una quota pari al 16 % del totale delle persone straniere attualmente residenti in Italia.

Quanto alle persone italiane, le/i residenti di cittadinanza italiana erano al 1° gennaio 2010 55.145.000 (59.380.000 – 4.235.000 straniere/stranieri) e al gennaio 2020 erano in numero addirittura inferiore, cioè 54.511.000 (59.550.000 – 5.039.000), con una riduzione di 634.000 cittadine/cittadini⁴¹. In questo caso è anche possibile calcolare gli effetti della rotazione, tenendo cioè conto di quante persone sono uscite e quante sono entrate: l’ISTAT riferisce, infatti, che

negli ultimi 10 anni 899.000 persone italiane sono emigrate⁴², il che significa che almeno 265.000 italiane/i (899.000 – 634.000) hanno fatto ingresso in Italia dall'estero negli ultimi 10 anni: si tratta comunque dello 0,48% a fronte del 16% delle persone straniere.

In buona sostanza, mentre 1 persona straniera ogni 6 non ha il requisito qui in esame, solo 1 persona italiana ogni 200 non lo possiede: il criterio della residenza decennale costituisce dunque "trattamento meno favorevole" in danno delle persone straniere e dunque anche delle/degli straniere/i titolari del permesso di lungo periodo, che sono il 63,1% delle persone straniere regolarmente soggiornanti (e in continua crescita di anno in anno: erano il 62,3% nel 2019)⁴³. Evidente, pertanto, la discriminazione che produce la pretesa di residenza anagrafica per le cittadine/i straniere/i titolari di PSUE, rispetto alle cittadine/i nazionali, dove il fattore discriminatorio è quello della nazionalità. Discriminazione che si attua in maniera indiretta, tale essendo quel requisito che, apparentemente neutro, si risolve in concreto in un criterio che sfavorisce una categoria di persone rispetto ad altre e dunque, nel caso di specie, le persone straniere titolari di PSUE nonostante godano del principio di parità con le/ cittadine/i nazionali.

L'orientamento della giurisprudenza

Una questione diversa da quella qui in esame aveva riguardato la possibilità di accedere al RdC anche per le persone straniere titolari di permesso "ordinario", cioè non di lungo soggiorno (PSUE): parte della giurisprudenza ha sospettato della sua incostituzionalità per violazione (anche) del principio di non discriminazione e ha dunque rinviato alla Corte costituzionale. Il Giudice delle leggi, tuttavia, con sentenza n. 19/2022 ha ritenuto infondata la questione e dunque legittima l'esclusione dal RdC per le/i titolari di permesso ordinario, perché esso non è una misura meramente assistenziale (che spetterebbe a tutte/i in ragione del proprio bisogno) ma persegue finalità anche di inclusione lavorativa e pertanto rientra nella discrezionalità del legislatore indicare i requisiti soggettivi che, nel caso della persona straniera, possono legittimamente essere quelli del PSUE, perché titolo di soggiorno che attesta una stabile presenza sul territorio nazionale.

Pronuncia della Corte costituzionale che, è bene chiarire, non ha riguardato il requisito della residenza.

A seguito di moltissime richieste dell'INPS di restituzione delle somme erogate per il RdC a persone straniere titolari di PSUE, oltre che a titolari di protezione internazionale, sul presupposto della mancata dimostrazione del requisito decennale di iscrizione anagrafica, sono stati presentati molti ricorsi ai Tribunali.

L'orientamento prevalente è senza dubbio quello secondo cui i Giudici ritengono **sufficiente la residenza di fatto e non quella anagrafica** (Trib. Torino 14.7.2022 RG. 906 2022; Trib. Roma 27.9.2022 RG. 34474/2021)⁴⁴.

Per quanto riguarda le/i titolari di protezione internazionale (rifugio politico o protezione sussidiaria) il Tribunale di Bergamo, con ordinanza 16.11.2022 RG.907/2022, ha rinviato alla Corte di giustizia dell'Unione europea sospettando il contrasto con la Direttiva 2011/95/UE nella pretesa di dimostrazione del requisito della residenza decennale⁴⁵. Anche il Tribunale di Napoli, in sede penale, ha rinviato alla Corte di giustizia in relazione al requisito della cittadinanza nell'ambito di un procedimento in cui si dibatteva del reato di false dichiarazioni nella presentazione della domanda di RdC⁴⁶.

Infine, va segnalato che la Corte d'appello di Milano, con ordinanza 30.5.2022 RG. 943/2021, ha rinviato alla Corte costituzionale sospettando dell'incostituzionalità della richiesta della residenza decennale per le cittadine/i comunitarie/i⁴⁷.



LE FUNZIONI DELLO SPAD

Per il coordinamento delle singole funzioni lo SPAD si è avvalso della collaborazione tra Comune di Bologna Ufficio Nuove Cittadinanze, Cooperazione e Diritti Umani e le seguenti realtà associative: Associazione Interculturale Universo per ascolto e orientamento; Diversa/mente per supporto alle vittime; Africa e Mediterraneo per informazione e sensibilizzazione; COSPE per l'Osservatorio. A queste si è aggiunta ASGI per un'analisi e supporto successivo alla segnalazione (secondo livello) a cui fare riferimento in caso di necessità di consulenze legali caratterizzate da una maggiore complessità. L'obiettivo di questo capitolo è approfondire, attraverso la voce di operatrici e operatori di sportello e case manager, l'operato delle funzioni, gli obiettivi raggiunti e le testimonianze del periodo di sperimentazione dello SPAD.



4.1 Funzione 1: la voce di operatrici e operatori dello SPAD

La funzione 1 dello SPAD riguarda le azioni di Ascolto e orientamento, che comprendono le attività di raccolta delle segnalazioni e il colloquio di approfondimento per la presa in carico o il reindirizzamento verso altri servizi. Come già detto in precedenza, ciascun caso è valutato e gestito da un team multidisciplinare, la cui composizione può variare in base alle necessità di chi si rivolge allo SPAD. Per avere una testimonianza diretta di come lo SPAD opera, abbiamo chiesto ad alcune/i case manager e operatrici/operatori di sportello di raccontarci come hanno vissuto il loro ruolo.

In prima istanza, una case manager ci ha spiegato in che modo lo SPAD si impegna per raggiungere “un pubblico quanto più vasto e vario possibile”, sottolineando che:

“la Rete di organizzazioni che compone lo SPAD svolge un ruolo centrale, poiché fa da ponte tra lo SPAD e le persone a cui si rivolge incoraggiando la creazione del clima di fiducia che è fondamentale perché il servizio divenga un riferimento effettivo per tutte e tutti”.

L'importanza di ampliare il bacino d'utenza dello SPAD è anche fondamentale per mitigare i fenomeni, purtroppo ancora fortemente diffusi, di under-reporting e under-recording. Di questo, sono fermamente consapevoli gli/le operatori/operatori di sportello, che descrivono questi fenomeni come “lo scoglio maggiore con cui dobbiamo far fronte”. Nelle parole di una case manager:

“Su questo sarà importante lavorare con continuità, cercando quanto più possibile un dialogo ad uno ad uno, con le soggette e i soggetti interessate/i in prima persona e con coloro di cui si fidano, ad esempio le figure di operatrici/operatori nei centri di accoglienza, le/i docenti di ragazze e ragazzi, le/i referenti di centri di aggregazione e/o erogatori di servizi alla persona con cui c'è un contatto perenne, come i patronati. [...] È importante che lo SPAD spinga promuovendo quanti più momenti di contatto possibili, ma solo una percezione generalizzata di fiducia nei confronti del lavoro dello SPAD può cambiare radicalmente il ruolo dello sportello nella città di Bologna.”

Per questo, la necessità di raggiungere quante più persone possibili è stata descritta come una delle sfide più importanti dello SPAD; un obiettivo a cui operatrici/operatori cercano di contribuire attraverso l'utilizzo di diversi canali:

“È fondamentale che si crei un passaparola basato sull'esperienza del servizio, e in questo senso noi operatrici/operatori ci impegniamo moltissimo. Siamo in continuo contatto reciproco per confrontarci, darci dei feedback, metterci in discussione al fine di far sentire tutte e tutti le/gli utenti dello SPAD a proprio agio, accolte/i e ascoltate/i”.

È a partire da questa consapevolezza che chi opera allo SPAD presta la massima attenzione alle modalità attuate per creare un clima di fiducia e condivisione. A tal proposito, una case manager ci ha spiegato in che modo opera per instillare fiducia in chi si rivolge allo SPAD:

“La mia esperienza mi ha insegnato prima di ogni altra cosa che è fondamentale essere in ascolto con sé stesse/i e con la persona che abbiamo di fronte. Non fermarsi alla richiesta che viene fatta, ma cercare di capire in che modo la vede coinvolta emotivamente e personalmente, con che stato d'animo arriva e che tipo di supporto emotivo, oltre che pratico e concreto, desidera ricevere. Tutto questo senza superare i limiti di privacy che la persona stessa pone”.

In aggiunta, ci ha raccontato alcune delle sue esperienze:

“Mi è capitato di tenere un dialogo formale come di avere uno scambio informale e carico di emotività, pur restando nel mio ruolo di operatrice. Una volta un ragazzo ci ha portato un caso di discriminazione avvenuta all'interno della sua abitazione, e abbiamo avviato un dialogo che continua tuttora e che va ben oltre la risoluzione del problema specifico. È diventato parte della causa per la quale cerchiamo di contribuire. Questo è l'obiettivo ultimo che ci poniamo.

Altre volte mi è capitato che delle persone ci chiedessero di intervenire rispetto a questioni di cui non ci occupiamo direttamente. Chiedevano un supporto per prenotare una visita, interpretare una lettera, richiedere un particolare bonus. All'interno dello SPAD non c'è una sola figura professionale che si formalizzi rispetto al proprio ruolo specifico. Tendiamo sempre a fare tutto ciò che possiamo, e a continuare a tenerci in contatto con le persone anche quando ad esempio le reindirizziamo ad altri servizi specializzati per la richiesta che portano. Questo approccio mostra sempre dei frutti”.

È in quest'ottica che lavorano le operatrici/gli operatori di sportello dello SPAD. L'ascolto è indicato da una case manager come elemento primario di ogni colloquio:

“Per me l'importante è ascoltare chi viene a fare la segnalazione, prendere appunti e in seguito analizzare i dati per poi capire quale risposta può essere data. Se mostrassi di essere turbata emotivamente, comunicherei all'utente anche l'impossibilità di poterla/o aiutare. Motivo per cui cerco di mettere, se possibile, la mia emotività da parte e concentrarmi su chi è davanti a me”.

Abbiamo già descritto, all'inizio di questo Rapporto, le modalità operative dello SPAD e come funzionano presa in carico e reindirizzamento. Abbiamo però chiesto ad un'operatrice di raccontare questo processo dal punto di vista di chi riceve la segnalazione:

“Prima di tutto bisogna individuare se si tratta di discriminazione razziale o meno, per questo spesso ci si confronta con l'operatore del caso e a volte con la coordinatrice dello SPAD. Se riteniamo non sia un caso di discriminazione razziale cerchiamo di reindirizzarlo nella maniera più accompagnata possibile per non fare sentire la persona 'abbandonata o sola', personalmente cerco però fino alla fine di capire perché la persona indichi quello che le è successo come discriminazione e sono sensibile alla discriminazione percepita quindi cerco sempre di trattare il caso con la maggior empatia possibile.



Nel caso invece che la segnalazione venga individuata come discriminazione razziale si agisce per fare in modo che la discriminazione avvenuta non accada più innanzitutto oppure sia giustificata alla vittima per esempio con delle scuse. Per fare questo interveniamo contattando direttamente il/la responsabile della discriminazione chiedendo maggiori informazioni e/o chiarimenti riguardo quanto avvenuto. Se capiamo che la segnalazione di discriminazione riguarda una situazione sistemica si agisce anche con azioni più strutturate come lettere inviate in maniera più ufficiale riviste da parte di un legale per esempio”.

**Chi opera allo SPAD
presta la massima
attenzione alle modalità
attuare per creare un clima di
fiducia e condivisione**

In altri casi, invece, è capitato fossero organizzati degli incontri con chi si è reso responsabile delle discriminazioni segnalate:

“In due dei miei casi [...] ho organizzato degli incontri con le persone direttamente coinvolte nell’evento discriminatorio, nel primo caso si trattava del personale di un ufficio-comprendivo scolastico, all’incontro era presente anche la vittima alla quale sono stati forniti maggiori chiarimenti su quanto accaduto e sono state porse delle scuse. Nell’ambito dell’incontro organizzato, abbiamo lasciato aperta la possibilità di organizzare delle formazioni future rivolte al personale a partire dal prossimo anno. Nel secondo caso, si trattava di un’agenzia immobiliare, abbiamo deciso di non fare venire la segnalante perché si trattava di un caso ancora in forte conflitto dove era necessario che facessimo prima noi da intermediari [...]. Anche in questo caso alla fine dell’incontro è stato individuato il bisogno di una formazione soprattutto per il personale che si interfaccia con il pubblico, ma si è deciso di agire in maniera più allargata e strutturata contattando FIAIP per organizzare formazioni a più agenzie del territorio”.

Le azioni di risposta alle segnalazioni ricevute sono sempre pensate ad-hoc e dipendono fortemente da caso a caso. La possibilità di offrire forme di supporto differenti e sempre corrispondenti alle esigenze di chi si rivolge allo SPAD è anche dovuta all’eterogeneità delle realtà che fanno parte della Rete SPAD. Nelle parole di una case manager:

“La ricchezza sta nel fatto che, pur essendo diverse, si viene a creare una rete di realtà pronte ad aiutare la vittima o chi segnala. Avere una mappatura generale delle varie realtà del territorio bolognese aiuta sia chi fa la segnalazione sia chi si adopera nel capire a chi rivolgersi in caso di difficoltà per specifiche tematiche”.

Tra gli aspetti positivi dell’offrire un servizio ibrido tra associazionismo e istituzioni pubbliche, una sportellista ha segnalato la possibilità di impiegare approcci multipli, grazie anche al maggior numero di risorse a disposizione. D’altra parte, questa stessa caratteristica – a volte – può presentare qualche difficoltà:

“la difficoltà principale sta nel fatto che essendo tante realtà spesso è difficile capire come organizzarsi per dare ad ogni persona coinvolta un compito specifico”.

Oppure, come segnalato da una sportellista, ciò può implicare una più grande “complessità nel coordinare tutti e seguire una linea [...] comune funzionale”. Per questo, aggiunge un’altra sportellista, è fondamentale “il dialogo tra istituzioni pubbliche e noi personale/associazioni, al fine di comprendere il confine entro il quale ci possiamo muovere”.

Un altro tema che è emerso con forza dal nostro dialogo con le operatrici e gli operatori di sportello è stato quello della discriminazione percepita:

“Com'è stato detto in formazione, la discriminazione percepita dovrebbe essere sempre considerata discriminazione a tutti gli effetti perché solo la vittima può affermare o meno questa cosa. Purtroppo però a livello operativo in alcuni casi la discriminazione appunto non è oggettivamente dimostrabile e soprattutto potrebbe non riguardare una questione razziale quanto, ad esempio, una questione di classe a livello sistemico e lo SPAD non può fare nulla al riguardo, in questi casi cerchiamo di reindirizzare al meglio indicando servizi che possano offrire un supporto mirato su alcuni temi specifici. [...] Sostengo che anche in caso di reindirizzamento si possa comunque offrire il servizio psicologico perché a volte le discriminazioni percepite possono essere una conseguenza di tante altre discriminazioni subite in precedenza”.

Al desiderio di offrire il miglior supporto possibile, dunque, in alcuni casi si aggiunge anche la frustrazione dovuta ai limitati strumenti che si possiedono, soprattutto in ambito legale:

“Sicuramente ci sono dei limiti legali, soprattutto per quanto riguarda le c.d. discriminazioni percepite. Non sempre è possibile agire giudizialmente. Per questo ritengo che lo SPAD potrebbe svolgere un ruolo importante anche sul piano della sensibilizzazione della cittadinanza”.

Non sono poi mancate delle riflessioni sulle aree di possibile intervento per permettere un continuo miglioramento dello SPAD. Uno dei case manager ha sottolineato l'importanza della questione di valorizzazione del team, indicata come tra le più urgenti. A questo sono state aggiunte delle riflessioni su possibili limiti materiali e organizzativi, su cui si potrà intervenire in vista di un consolidamento e ampliamento dello SPAD, in modo da facilitare una continuità di lavoro. È stato infine suggerito di creare “un collegamento funzionale con gli altri case manager” così da affrontare al meglio i diversi casi.



4.2 Funzione 2: le buone prassi di presa in carico a cura di Associazione Diversa/mente APS

La Funzione 2 dello SPAD riguarda il supporto alle vittime e comprende le attività di gestione del caso e individuazione – in accordo con l'utente interessata/o – delle soluzioni più appropriate. Queste possono prevedere, per esempio, mediazione del conflitto, mediazione sociale, consulenza e/o assistenza legale, sostegno psicologico ed emozionale, o talvolta l'accompagnamento verso altri servizi.

Per raccontare in che modo lo SPAD entra in funzione quando si attiva una presa in carico, l'associazione Diversa/mente APS ha intervistato l'avv. Caterina Pisani, una legale specializzata in immigrazione e protezione dei diritti umani fondamentali, fa parte dell'Associazione Aprimondo (che ha tra le sue mission l'integrazione linguistica dei migranti) con cui è entrata nel gruppo delle/dei collaboratrici/collaboratori dello SPAD. In qualità di avvocatessa, fornisce assistenza e consulenza legale all'interno della Funzione 2 dello SPAD.

Incontriamo Caterina per un'intervista presso il suo studio.



Puoi descriverci come si svolge nel concreto la presa in carico delle segnalazioni che arrivano allo Spad, dal punto di vista legale?

Un caso emblematico mi sembra questo. La segnalante è una signora italiana, sposata con un cittadino straniero, che si presenta fisicamente allo sportello. Qui viene ascoltata da un operatore e da un case manager che, vista la complessità del caso, decidono di fissare un colloquio tra la signora e due professioniste della Funzione 2: io in qualità di avvocato per fornire una consulenza legale e Letizia Patriarca in qualità di antropologa, case manager e referente dell'Associazione Diversa/mente, per valutare insieme alla signora la necessità di un sostegno psicologico.

La signora ed il marito pensano di essere vittime di discriminazione, in quanto credono che al marito vengano negate cure sanitarie in quanto straniero: il marito ha bisogno di esami medici specifici per una possibile diagnosi, ma non è in possesso del permesso di soggiorno. Inoltre la signora, che è spaventata e preoccupata per alcuni comportamenti del marito, chiede come può proteggere se stessa e contemporaneamente aiutarlo, in particolare domanda se può dire quello che sta vivendo ad un assistente sociale o ad un'altra istituzione, senza metterlo nei guai.

In merito al rifiuto dell'accesso alle cure sanitarie, io e Letizia forniamo alla signora gli strumenti per richiedere la tessera STP, specificando che, comunque, non avrebbe risolto o modificato la situazione, perché la STP non copre determinati tipi di cure ed esami diagnostici, ma copre solo le cure estreme o salva vita (prestazioni sanitarie urgenti ed essenziali).

In riferimento alla richiesta della signora su come proteggersi da possibili maltrattamenti da parte del marito, le dico che esistono strumenti di protezione che non confluiscono in una denuncia, provvedimenti meno invasivi che non comportano una denuncia penale per il partner e che, ad esempio, potrebbe fare richiesta di protezione contro gli abusi familiari. Infine, prospettiamo alla signora la possibilità per lei e per il marito di seguire un percorso di sostegno psicologico offerto dall'associazione Diversa/mente.

La signora preferisce non far nulla dal punto di vista legale ed opta per il supporto psicologico per sé e per il marito. [Entrambi hanno iniziato due percorsi separati con due psicoterapeute di Diversa/mente]. Piuttosto che fare un'azione legale, un'azione contro qualcuno o qualcosa, si è cercato di far superare dal punto di vista psicologico la discriminazione subita e percepita.

Questa segnalazione mette in luce due funzioni dello SPAD nella lotta contro le discriminazioni: lo SPAD si occupa sia delle discriminazioni "effettive" che possono essere combattute legalmente e amministrativamente, sia delle discriminazioni "percepita" – per discriminazione si intende trattamento diseguale, non solo quello attuato, effettivo, ma anche quello percepito – offrendo sostegno psicologico e stando accanto alle persone segnalanti.

Queste due funzioni possono essere svolte contemporaneamente, perché anche nel combattere una discriminazione "effettiva" lo SPAD deve avere come obiettivo quello di stare vicino alla persona nel lungo percorso a cui va incontro per tutelare un proprio diritto o risolvere un'impasse che le/gli impedisce di proseguire un progetto di vita o di esercitare un diritto.

Per discriminazione si intende trattamento diseguale, non solo quello attuato, effettivo, ma anche quello percepito

Quali sono secondo te gli obiettivi dello SPAD e le sue potenzialità?

Lo SPAD entra in azione sia in un periodo storico di passaggio, sia in un periodo dove Bologna cambia e si impegna a sconfiggere non solo la discriminazione in quanto tale, ma tutte le lesioni dei diritti umani fondamentali. Il Comune di Bologna, se da una parte vuole tutelare i diritti di tutte/tutti le/i sue/suoi cittadine/cittadini – che è una delle prerogative di questa nuova amministrazione – , dall'altra si trova a fare i conti con una serie di problemi pratici, che colpiscono la vita di quante/quantità, soprattutto persone straniere, si trasferiscono nella città per lavorare e per stabilizzarsi; in particolare è difficile per le persone straniere accedere e dialogare con i servizi, le istituzioni e gli uffici davanti ai quali si sentono vulnerabili e a disagio. Per me la missione SPAD è soprattutto una lotta alla burocrazia, perché è questa burocrazia che annienta le persone migranti e le rende quasi sconfitte davanti a tutti questi fogli di carta, alla lentezza dell'iter, è una macchina che si inceppa facilmente, ed è proprio in questi vuoti, in queste attese, che può intervenire lo SPAD. Ripensando alle segnalazioni che arrivano allo SPAD, noi abbiamo a che fare con situazioni che avrebbero una soluzione dal punto di vista astratto, nel senso che c'è un servizio che se ne occupa, c'è un ufficio che se ne occupa, però accedere a questo servizio non è semplice, anche la persona italiana che ha i mezzi avrebbe difficoltà. Basta osservare che molte segnalazioni pervenute allo SPAD sono state fatte da persone che hanno avuto problemi con i permessi di soggiorno e quindi hanno a che fare con le lungaggini della questura.

Lo SPAD permette anche di agire collettivamente su tematiche di ampio respiro, coinvolgendo associazioni, enti, comunità, operando a livello istituzionale e sensibilizzando il Comune. Un esempio di tale azione collettiva potrebbe essere pensato in merito alle politiche abitative: molte segnalazioni pervenute allo SPAD sono state fatte da persone che hanno avuto problemi a cercare casa e lì si apre un problema molto grande, perché a Bologna case ce ne sono poche, in generale anche per chi studia è difficile trovare casa, figuriamoci per persone [straniere] che hanno contratti a tempo determinato, che non hanno garanti, che magari hanno un budget basso. In questo caso lo SPAD può diventare un punto di incontro delle problematiche della gente, perché se appunto ci sono varie segnalazioni sulla stessa questione, si raccolgono tutte, si fanno degli elenchi e collettivizzando il problema diventa possibile trovare una soluzione.

Lo SPAD non deve essere visto come una panacea, come un punto dove ci si rivolge per risolvere qualsiasi problema pratico, ma piuttosto come un centro di smistamento: se è una discriminazione vera e propria noi la combattiamo e facciamo tutto quello che è nelle nostre disponibilità, se non possiamo farlo perché esula dalla funzione SPAD, ti indirizziamo dove possono aiutarti. Ecco che quindi lo SPAD può assolvere anche una funzione di reindirizzamento, di orientamento, indicando alle persone a quale dei servizi presenti sul territorio rivolgersi a seconda della problematica presentata. Pensando al futuro, credo che sia necessario pubblicizzare maggiormente lo SPAD, promuovendolo sia nei luoghi di aggregazione delle persone migranti sia presso le scuole, i servizi sociali e le associazioni presenti nel circondario bolognese.

Lo SPAD può diventare un punto di incontro delle problematiche della gente: collettivizzando il problema diventa possibile trovare una soluzione

LA DISCRIMINAZIONE PERCEPITA

a cura di Associazione Diversa/mente APS

Una definizione di discriminazione percepita

È necessario pensare alla discriminazione come ad una realtà non omogenea, ma sfaccettata che mescola aspetti oggettivi e soggettivi che devono essere individuati e presi in considerazione: esiste una discriminazione “oggettiva” – una discriminazione effettiva e reale, una discriminazione che può essere provata – e una discriminazione percepita (“il sentirsi vittima di una discriminazione”) che rimanda all’esperienza soggettiva di discriminazione.

Accanto all’essere vittima di una discriminazione diretta o indiretta (una discriminazione oggettiva che può essere provata), c’è l’aspetto psicologico del sentirsi vittima di una discriminazione e questa percezione può sussistere anche in assenza di una discriminazione oggettiva che può essere provata e quindi denunciata ed affrontata attraverso un’azione legale. Questo sentirsi vittima di una discriminazione (la percezione della discriminazione) dipende da innumerevoli fattori connessi all’ambiente in cui si vive e si lavora, alla storia personale, all’identità, ecc.

Infatti la discriminazione può non essere percepita come tale, oppure può essere percepita anche in assenza di un gesto o un’azione realmente discriminatori. Ad esempio, le persone possono non essere consapevoli dell’ingiustizia che stanno vivendo e non interpretare degli episodi oggettivi di discriminazione come tali e al contrario interpretare come casi di discriminazione episodi che non lo sono oggettivamente. Infine possono verificarsi casi di discriminazione che vengono percepiti come tali da chi li subisce e da chi accoglie la segnalazione ma che tuttavia non possono essere provati ed affrontati con un’azione legale.

Lavorare sulle discriminazioni percepite permette quindi sia di fare attenzione alla dimensione soggettiva delle discriminazioni, sostenendo e supportando le vittime, sia di lavorare su tutte quelle discriminazioni quotidiane che pur non potendo essere combattute legalmente (perché non rientranti nella definizione legale di discriminazione) possono essere affrontate organizzando azioni di sensibilizzazione nei confronti di un’ambiente e una società discriminanti.

Indagare e approfondire l’esperienza soggettiva di discriminazione permette di illuminare le dimensioni psicologiche e sociali che caratterizzano il fenomeno discriminatorio.

Come la discriminazione percepita influisce sulla vita di una persona

La discriminazione, in entrambe le sue dimensioni oggettiva e soggettiva, può essere annoverata tra i fattori di stress che caratterizzano l’esperienza migratoria, al pari di altri fattori socio-culturali ed economici. In particolare alcune ricerche dimostrano che la discriminazione percepita è un fattore di rischio per la salute fisica e psichica delle persone migranti.

È noto che l’esposizione ad eventi stressanti e traumatici può incidere sulla salute fisica e psichica, inducendo la malattia, anche se occorre precisare che non è tanto il singolo episodio a generare la sofferenza, quanto la quantità, la pervasività e la ripetitività degli episodi ed il senso di impotenza a cambiare lo stato delle cose. La pervasività dei comportamenti discriminatori, che è stata anche espressa nei termini di “microaggressioni quotidiane”, alimenta il vissuto delle/dei cittadine/cittadini immigrate/i di oppressione, marginalità e svantaggio strutturale nell’accesso alle risorse.

La prospettiva antropologica analizza le discriminazioni utilizzando i concetti di sofferenza sociale e violenza strutturale, mettendo in luce come le discriminazioni possano essere considerate come specifiche modalità in cui la sofferenza sociale si materializza nella vita delle persone. La violenza strutturale genera le condizioni sociali della sofferenza e consiste in quei meccanismi sociali dell’oppressione che sono caratterizzati da povertà e profonde disuguaglianze, incluse le discriminazioni. La violenza strutturale limita la capacità di azione di chi occupa le posizioni marginali all’interno di contesti caratterizzati da profonde



diseguaglianze sociali: sono le limitazioni economiche e sociali all'agire individuale che espongono le persone a specifici rischi e forme di vulnerabilità.

Come lavorare sulla discriminazione percepita

Nel ruolo di co-coordinatore della funzione 2 dello SPAD, che ha come obiettivo il supporto alle vittime di discriminazione, l'associazione Diversa/mente ha sviluppato alcune riflessioni relative a come affrontare e prendere in carico la discriminazione percepita.

Lavorare in un'equipe multidisciplinare

Nella narrazione di un episodio di discriminazione, la dimensione oggettiva e quella soggettiva della discriminazione possono essere talmente compenstrate da non riuscire subito a distinguerle e a valutarne il peso. Spesso, soprattutto quando sembra mancare un riscontro oggettivo in merito alla discriminazione subita, la presa in carico di una segnalazione richiede un attento ascolto sul piano psicologico e antropologico, oltre che tecnico/legale. Da qui l'importanza di un'equipe multidisciplinare da attivare nei casi complessi o comunque quando possibile.

Formare le operatrici/gli operatori dello SPAD

È necessario implementare ulteriormente la formazione delle operatrici e degli operatori dello SPAD che raccolgono le segnalazioni. Innanzitutto costoro dovrebbero essere preparate/i sullo specifico tema della discriminazione percepita, il che implica che siano pronte/i a saper ascoltare una segnalazione di discriminazione, prestando attenzione ai significati emotivi della narrazione, al vissuto del danno

percepito e alle dinamiche psicologiche che si attivano nella relazione. Bisognerebbe riflettere insieme alle operatrici e agli operatori su che cosa succede nella percezione e nel vissuto di chi accoglie la segnalazione nel momento in cui la/il segnalante narra l'episodio di discriminazione che ha o crede di aver vissuto.

Inoltre, chi opera allo SPAD dovrebbe essere formata/o maggiormente sul supporto psicologico (che cosa si intende per supporto psicologico, perché e con quali modalità proporlo) così da sapere come e quando offrirlo alle vittime di discriminazione, indipendentemente dal fatto che si tratti di una discriminazione oggettiva o di una discriminazione percepita.

Dare risposte ad una discriminazione percepita

Qualora venga constatato che la discriminazione subita dalla vittima non è oggettiva, reale nel senso che non può essere affrontata legalmente, è importante valutare – indipendentemente dal fatto che la vittima voglia e senta il bisogno di un supporto psicologico – se co-costruire insieme alla vittima una risposta che sia capace di ridarle "agency" e di farla uscire dalla passività in cui la percezione della discriminazione potrebbe averla condotta.

Infine, se una discriminazione percepita porta alla luce un ambiente sociale caratterizzato da un clima discriminatorio "invisibile" ma diffuso, perché descritto anche in altre segnalazioni simili, diventa utile riflettere insieme alla e alle vittime, se attivare e co-costruire delle azioni collettive di sensibilizzazione della cittadinanza.

Bibliografia

- Faloppa F. 2020, # Odio. Manuale di resistenza alla violenza delle parole, Milano, Utet.
- Fanon F. 2015, Pelle nera, maschere bianche, Pisa, Edizioni ETS.
- Farmer P. 2006a, "Un'antropologia della violenza strutturale", in *Antropologia*, 8, pp. 19-49.
- Farmer P. 2006b, "Sofferenza e violenza strutturale. Diritti sociali ed economici nell'era globale", in *Quaranta I*. (a cura di), *Antropologia medica. I testi fondamentali*, Milano, Raffaello Cortina Editore, pp. 265-302.
- Quaglia V., Terraneo M., Tognetti M. 2020, "Discriminazione percepita e salute mentale dei migranti" in *Mondi Migranti*, 3, pp. 35-54.
- Quaranta I. 2006a, "Introduzione. Sofferenza sociale" in *Antropologia*, 8, pp. 5-15.
- Quaranta I. (a cura di) 2006b, *Antropologia medica. I testi fondamentali*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- Wing Sue D. e Spanierman L.B. 2022, *Le microaggressioni. La natura invisibile della discriminazione*, Milano, Raffaello Cortina Editore.



4.3 Funzione 3: comunicare lo SPAD a cura di Associazione Africa e Mediterraneo

La funzione 3 dello SPAD nasce a partire dalle necessità informative e comunicative dello SPAD, esigenze sia di carattere interno che esterno. Attualmente coordinata dall'Associazione Africa e Mediterraneo, in collaborazione con il Comune di Bologna, la funzione 3 mira ad elaborare e realizzare campagne informative sui servizi erogati, rivolte a vittime, testimoni, segnalanti e alla città; a ideare azioni di sensibilizzazione su temi correlati, in un'ottica di prevenzione; infine, a sviluppare azioni di informazione rivolte alle reti dei portatori di interesse, per avviare forme di collaborazione. La funzione 3, specularmente alle altre funzioni, raccoglie attorno a sé alcune realtà associative del terzo settore della città di Bologna, incluse quelle di comunità, e mira quindi ad essere rappresentativa di una varietà e multiculturalità che caratterizza il tessuto sociale della città. Coerentemente, le attività di comunicazione esterne e interne dello SPAD cercano sempre di seguire un criterio di inclusività e multilinguismo al fine di poter essere raggiungibili dal maggior numero di utenti possibili.

Comunicazione esterna

VOLANTINO SPAD - Il volantino SPAD è stato realizzato a dicembre 2021 a partire dalla volontà di pubblicizzare e diffondere la presenza dello SPAD tra tutta la cittadinanza. Le informazioni contenute all'interno del volantino possono essere riassunte in: obiettivi e funzioni SPAD; modalità di accesso; numeri e reti utili da contattare; enti e associazioni di riferimento coinvolti. Il volantino è stato realizzato in formato A4, sfruttando entrambe le facciate, secondo un principio di design sostenibile. Da un lato, il volantino è leggibile per esteso; dall'altro lato, piegandolo, le stesse informazioni sono contenute su 4 facciate, rendendo il volantino utilizzabile sia in formato tascabile pieghevole che in formato esteso utilizzabile all'interno di spazi al chiuso, eventi, conferenze etc. Il volantino presenta le informazioni in 3 lingue principali (italiano, inglese e francese) e la dicitura "Sportello Antidiscriminazioni" è tradotta nelle principali 15 lingue straniere presenti nel territorio bolognese. Il volantino è stato stampato in 2000 copie e distribuito sia alle associazioni aderenti allo SPAD che presso il Centro Zonarelli.

SPAD CARD - oltre al volantino, è stata stampata una piccola tessera tascabile con le informazioni riassuntive di accesso allo SPAD. La SPAD Card ha un comodo formato tascabile così da poter essere conservata facilmente e portata sempre con sé, sia dalle operatrici e dagli operatori che dall'utenza stessa. Si tratta di una tessera da consegnare alla vittima/testimone/segnalante, di un gesto simbolico di ascolto attivo nei confronti di una richiesta di sostegno che la persona può esibire per far conoscere il servizio. La SPAD Card è stata stampata in 1000 copie a colori.

EVENTI DI SENSIBILIZZAZIONE SU TEMATICHE CONNESSE AI DIRITTI UMANI E PRESENTAZIONI DELLO SPAD-

Ne sono un esempio:

- la Performance corale "In festa" - in occasione della mostra "Schiavitù e tratta: vite spezzate tra Africa e America", organizzata dal Settore Biblioteche del Comune di Bologna e dalla Biblioteca Amilcar Cabral, con la partecipazione della Maison des Esclaves di Gorée (Senegal), presso Palazzo d'Accursio, lo SPAD ha reso possibile, assieme al Centro Interculturale Zonarelli, un intervento performativo corale dal titolo "In festa" composto da brani musicali e testuali appartenenti al repertorio del Collettivo Hospites. Tenutasi la sera di martedì 17 maggio 2022 presso il Cortile Guido Fanti a Palazzo D'Accursio, la performance ha visto il susseguirsi di canti e balli legati alla tradizione popolare brasiliana e alcuni canti in lingua e dialetti italiani, in linea con le tematiche della tratta degli schiavi, della fatica del lavoro, del ricordo della lontana terra natale. In questa occasione, si sono diffuse informazioni in merito allo SPAD;

- “Indovina chi viene a pranzo: la festa multietnica in Bolognina”: in occasione della giornata dedicata allo scambio culturale tramite il cibo, il ballo, la musica e tante altre attività alcune associazioni dello SPAD hanno promosso l’attività dello sportello;
- “Booklab educare alle differenze”: nell’ambito delle attività di lettura e laboratori della biblioteca per bambine/i, ragazze/i di Mondo Donna Onlus e nell’ambito di un incontro di formazione aperto alla comunità educante tenutosi presso la Biblioteca Casa di Khaoula è stata diffusa l’attività dello SPAD.

IL PROGETTO “CULTURA E TUTELA DEI DIRITTI: COMUNICARE E DIFFONDERE LO SPORTELLO ANTIDISCRIMINAZIONI A BOLOGNA (CD BOLOGNA)” - presentato dalle Associazioni Universo Interculturale APS, Africa e Mediterraneo APS, Diversa/mente APS e COSPE nell’ambito dell’assegnazione di contributi economici alle Associazioni iscritte nell’elenco delle Libere Forme Associative del Comune di Bologna per la realizzazione di progetti e attività per la promozione dei diritti umani, del dialogo interculturale e interreligioso e della cittadinanza globale per l’anno 2022.

Tra le attività del progetto vi era lo “SPAD mobile”, iniziativa con l’intento di creare momenti di scambio e condivisione delle attività dello SPAD tramite dei presidi sotto forma di banchetti informativi presieduti da operatrici e operatori SPAD con il contributo e supporto di volontarie e volontari e tirocinanti dell’Associazione Interculturale Universo.

La campagna informativa di sensibilizzazione, promozione e diffusione sul territorio dello SPAD si è attuata attraverso un percorso itinerante di 15 incontri che hanno toccato, in tutti i quartieri della città, alcuni luoghi strategici (es. Case di Quartiere, centri aggregativi e giovanili, biblioteche, scuole secondarie) al fine di raggiungere un target di pubblico diversificato (famiglie, giovani adulte e adulti, universitarie e universitari, persone adulte lavoratrici, attiviste e attivisti, content creator, giovani studentesse e studenti).

Comunicazione interna

AREA DI LAVORO SU PIATTAFORMA SLACK - a febbraio 2022 è stata attivata un’area di lavoro condivisa sulla piattaforma SLACK, interamente dedicata allo SPAD e alle sue funzioni. Il suo obiettivo è quello di condividere con tutto il gruppo di lavoro uno spazio virtuale semplice e accessibile all’interno del quale si possano trovare materiali utili per la diffusione, contenuti specifici per ogni funzione e un canale diretto di comunicazione con i singoli membri coinvolti. Africa e Mediterraneo ha messo a disposizione un help desk sempre attivo per affiancare le associazioni aderenti allo SPAD nella registrazione e utilizzo dello strumento.



4.4 Funzione 4: formazione svolta e prospettive per il futuro a cura di Comune di Bologna

Tra le cinque funzioni dello SPAD, la formazione ricopre un ruolo fondamentale del servizio con un’offerta articolata sulla base delle diverse esigenze e dei target di riferimento. È stata in primo luogo erogata una formazione di base e di aggiornamento professionale per il personale direttamente coinvolto nel servizio, sia dipendente del Comune di Bologna sia appartenente ai soggetti coinvolti. Grazie a questa specifica formazione, che si è tenuta tra ottobre e novembre 2021, sono state/i abilitate/i 39 operatrici e operatori per lo sportello. Si è trattato di un percorso trasversale ai vari ambiti di intervento dello SPAD, strutturato in tre moduli di approfondimento. Attraverso il primo modulo è stata fornita un’introduzione al sistema dei servizi cittadino, con l’obiettivo di offrire



alle/ai partecipanti una conoscenza di base dei servizi pubblici locali nei diversi ambiti (sociale, socio-sanitario, abitativo e educativo) e degli strumenti a sostegno delle vittime di discriminazione. Nel corso del modulo sono stati dedicati incontri specifici ai temi dell'emarginazione adulta, della violenza contro le donne, delle tematiche legate alla comunità LGBTQIA+, della prostituzione e del contrasto alle forme di sfruttamento, delle protezioni internazionali. Ulteriori focus sono stati rivolti ai temi dell'educazione, della casa e del lavoro.

Nel secondo modulo, curato da ASGI, ci si è addentrati in questioni di carattere specificamente giuridico, approfondendo le tante sfaccettature del "diritto anti-discriminatorio", con particolare riferimento alle discriminazioni su basi razziali, etniche e religiose. Partendo da una panoramica delle fonti normative italiane, europee ed internazionali, è stato approfondito il tema delle discriminazioni e delle relative tutele in ambiti specifici quali: l'accesso all'alloggio, all'istruzione, alle prestazioni sociali, alle discriminazioni sul luogo di lavoro ed in ambito sanitario.

Nel terzo modulo è stata affrontata, mediante laboratori in presenza, la relazione con l'utenza e la procedura di trattamento del caso. In particolare nel primo laboratorio sono stati forniti elementi di base in materia di privacy per poi approfondire la gestione dei casi dalla segnalazione alla conclusione. Nel secondo laboratorio sono stati affrontati i temi dell'approccio intersezionale nell'accoglienza e nella gestione delle segnalazioni e le dinamiche psicologiche in una prospettiva etnopsichiatrica.

Nel 2022, sono stati realizzati altri momenti formativi progettati alla luce sia dei bisogni emersi dalle operatrici e dagli operatori dello SPAD sia delle specifiche richieste pervenute dai servizi interni del Comune di Bologna e da alcuni servizi esterni, di organizzare dei momenti formativi sugli indicatori di discriminazione, al fine di fornire agli stessi gli strumenti necessari per riconoscerle ed indirizzarle.

Accorpendo le richieste formative di alcuni servizi interni del Comune ed esterni, a giugno si è tenuto un percorso rivolto ad operatrici ed operatori sociali del Comune di Bologna, di ASP Città di Bologna e dei centri di accoglienza, che si è articolato in 4 moduli di approfondimento: un primo incontro introduttivo sullo SPAD, a cura del Comune di Bologna; un secondo appuntamento, tenuto da ASGI e dedicato al tema del diritto anti-discriminatorio, con particolare riferimento alle discriminazioni su basi razziali, etniche e religiose; un terzo incontro, a cura di Eos Extrafondente, sugli indicatori di pregiudizio e discriminazione; e un appuntamento conclusivo dedicato alla relazione con l'utenza con l'Associazione Diversa/mente.

Agli ultimi due incontri sono stati presenti anche alcune/i ospiti delle strutture di accoglienza con la finalità di individuare e prevenire eventuali forme di discriminazioni fra le/gli ospiti medesime/i. Sempre nel mese di giugno è stato inoltre organizzato un incontro, curato dall'Associazione IAM, in cui si è affrontato il tema dell'intersezionalità, che all'interno dello SPAD assume una rilevanza centrale.

La formazione si delinea come una funzione essenziale dello Sportello Antidiscriminazioni. In prospettiva futura, l'obiettivo è di ampliarne ulteriormente l'offerta a quegli attori del territorio che sono più esposti alla gestione di situazioni di discriminazione. Tra le proposte sul tavolo, elaborate a seguito di segnalazioni ricevute, abbiamo:

- il coinvolgimento delle agenzie immobiliari affiliate alla Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (FIAIP) in un percorso di formazione e collaborazione sui temi della discriminazione razziale nell'accesso al mercato degli affitti, con l'obiettivo di rafforzare le competenze delle/degli agenti immobiliari sul diritto antidiscriminatorio e sull'uso di una comunicazione chiara, trasparente e rispettosa con l'utenza straniera, più esposta a forme di discriminazione;
- il coinvolgimento delle/degli operatrici / operatori dei media in un percorso formativo finalizzato a favorire

una informazione responsabile e corretta e non stigmatizzante.

A queste proposte si affianca l'avvio di una progettazione di una formazione dedicata sia a bibliotecarie e bibliotecari sia ad operatrici e operatori che ricoprono mansioni di front office in collaborazione con il Settore Biblioteche, e una formazione specifica rivolta alle operatrici e agli operatori sociali in collaborazione con il Settore Welfare.



4.5 Funzione 5: verso un Osservatorio cittadino sul tema delle discriminazioni a cura di COSPE

Perché un osservatorio sulle discriminazioni a livello cittadino? In che misura analizzare e monitorare il fenomeno delle discriminazioni può contribuire al suo contrasto? In primo luogo, essendo le discriminazioni un fenomeno trasversale ed eterogeneo risulta fondamentale saper leggere la complessità attraverso una raccolta dati e un'analisi strutturata in grado di approfondire e far luce su dinamiche articolate e complesse. I dati "ufficiali" provenienti dagli osservatori istituzionali (UNAR, OSCE ODIHR, OSCAD, ecc.) riescono a cogliere principalmente quella parte di discriminazioni che vengono segnalate o denunciate alle autorità competenti. L'ampiezza del fenomeno, per il quale si registra un incremento sul territorio nazionale⁴⁸, vede la mancanza di dati precisi in particolare a livello locale, la maggior parte delle città in Italia infatti non si è ancora dotata di un sistema di raccolta dati sistematico sulle discriminazioni. Tuttavia, esistono alcuni esempi virtuosi, tra cui la città di Bologna, che contribuiscono a monitorare il fenomeno, fornendo informazioni e analisi preziose per leggere e interpretare l'aumento delle discriminazioni nelle nostre società.

La funzione di osservatorio dello SPAD ha come obiettivo la raccolta non solo dei dati, ma anche delle storie e testimonianze delle persone che si nascondono dietro gli indicatori individuati per l'analisi del dato numerico. Dare conto alla complessità del fenomeno delle discriminazioni non è semplice. I dati numerici non possono restituire la specificità delle storie personali, né la pluralità delle forme, dei moventi e degli ambiti delle discriminazioni. Quanto emerge è di grande importanza per lo sviluppo di programmi educativi a contrasto dei meccanismi del pregiudizio e dell'intolleranza e su come essi contribuiscono a discriminare e opprimere le persone. Per questo motivo il contributo dell'osservatorio SPAD può giocare un ruolo importante per analizzare il fenomeno, non solo attraverso i dati nella sua rapida evoluzione, bensì cercando di individuare possibili rimedi sia giuridici, sia culturali per poter mettere in atto strategie efficaci di prevenzione e di tutela delle persone colpite.

Quanto emerge è di grande importanza per lo sviluppo di programmi educativi a contrasto dei meccanismi del pregiudizio e dell'intolleranza

Far emergere questi fenomeni è importante anche perché non sempre c'è consapevolezza da parte delle cittadine e dei cittadini di quanto le discriminazioni siano presenti nella realtà quotidiana e impattino nelle vite delle persone razzializzate. I dati e le storie possono quindi contribuire ad una maggiore attenzione e reazione della cittadinanza, in quanto il compito di costruire una società più equa è di tutte le persone che ne fanno parte. Il dato, elaborato secondo metodologie dichiarate, aiuta a mettere a fuoco le coordinate fondamentali di un



fenomeno che attraversa tutti gli ambiti del vivere sociale. Ne è esempio la compilazione di questo Rapporto che per raggiungere il maggior livello possibile di accuratezza e chiarezza include un capitolo sulla metodologia utilizzata per un'analisi quali-quantitativa.

I dati raccolti in questo Rapporto nascono dalla ricchezza della struttura del servizio SPAD e della sua funzione - tra le altre - di Osservatorio, oltre che dalla competenza di chi ha curato i diversi contributi e dalla conoscenza diretta delle questioni trattate, tenendo però in considerazione che i risultati presentati in questo Rapporto non hanno alcuna pretesa di esaustività e di rappresentatività territoriale completa. Risulta evidente come il punto di forza, seppur migliorabile sotto diversi aspetti, sia dato dal coordinamento ibrido tra il Comune di Bologna e le associazioni che fanno

parte del progetto SPAD. Si tratta di un'esperienza innovativa che, considerando i risultati ottenuti, potrebbe costituire un passo importante nella strutturazione di un sistema coordinato e permanente di monitoraggio delle discriminazioni in città. Tale collaborazione ci ricorda come le problematiche delle discriminazioni vadano affrontate in modo complementare, attuando una collaborazione tra pubblico e privato (sistema ibrido) che svolga un ruolo di garanzia neutrale sull'intero processo di raccolta delle segnalazioni, analisi dei dati e presa in carico. La funzione di Osservatorio sulle discriminazioni dello SPAD può quindi certamente essere al centro di un percorso di cambiamento delle azioni antidiscriminatorie sui territori locali in quanto soggetto attivo attraverso la restituzione sistematica dei dati.

**Il punto di forza è
il coordinamento ibrido
tra il Comune di Bologna
e le associazioni
del progetto SPAD**

AZIONI ED ATTIVITÀ DELLA RETE SPAD A CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI

La Rete SPAD è attualmente composta dal Comune di Bologna e da 33 associazioni: Associazione Cittadini Algerini (A.C.A.), Associazione interculturale per inserimento lavorativo di volontariato (A.I.P.I.L.V.), Africa e Mediterraneo, Associazione Mediatrici Interculturali Sociali e Sanitarie (AMISS), Aprimondo, Arca di Noè, Arte Migrante, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Associazione Interculturale Universo, Associazione Ndiba, Associazione Xenia, Avvocato di Strada, Casa delle donne per non subire violenza, Cassero, Centro Documentazione Handicap (CDH), Comunità Islamica di Bologna (CIB), COSPE, Diversa/mente, Grande Colibrì, IAM Intersectionalities and more APS, Italia-Vietnam Ponte tra Culture, La Casa del Mondo - Adjedabia A.P.S., Ma2Ta Persia, Movimento Identità Trans (MIT), MondoDonna Onlus, Next Generation Italy, One World, Raggi di Sole (Associazione Donne Filippine), SconfinaMenti APS, Sonrisas Andinas, Spazio Pace, Trama di Terre, Yadin Wahida.

Questo approfondimento ha visto il coinvolgimento di tutte le realtà associate allo SPAD, firmatarie e non, che hanno risposto ad un questionario che poneva l'attenzione su due assi principali: le motivazioni alla base della scelta di entrare a far parte della Rete SPAD e i punti di vista sul presente e sul futuro del contrasto alle discriminazioni. Il contributo che segue è quindi utile ad avere un quadro della situazione delineato direttamente dalle realtà del terzo settore che animano lo SPAD.

Sono state ricevute 12 risposte, dalle seguenti associazioni: Africa e Mediterraneo APS, AIPILV, ASGI, Associazione Italia-Vietnam Ponte tra Culture, Associazione MondoDonna Onlus, Associazione Sonrisas Andinas e Status Equo, Associazione Spazio Pace ODV, Associazione Xenia, Centro Documentazione Handicap, Diversa/mente, La Casa del Mondo - Adjedabia APS e Yadin Wahida.

Quali sono le motivazioni per le quali avete deciso come associazione di far parte della Rete SPAD - Sportello Antidiscriminazioni del Comune di Bologna?

- Riteniamo che la discriminazione rappresenti tuttora un problema molto grave, soprattutto in certi ambiti della nostra società e come fattore di esclusione all'accesso a diversi diritti fondamentali. L'associazione

è attiva nel campo dell'immigrazione, pertanto il suo obiettivo è quello del contrasto principalmente alla discriminazione razziale e su base religiosa (Associazione Xenia);

- Avevamo già attivato uno sportello antidiscriminazioni e volevamo che fosse una risorsa per tutta la Rete Antidiscriminazioni di Bologna. Inoltre la nostra speranza era che il nome del Comune potesse essere speso ed essere un aiuto nel contrasto concreto ai fenomeni del razzismo (La Casa del Mondo - AdjedabiaAPS);
- Perché da oltre 25 anni MondoDonna si occupa di accogliere, accompagnare e sostenere persone con fragilità a rischio esclusione sociale, donne native e migranti con vissuti di violenza, soggetti tutti che sono esposti maggiormente a discriminazioni multiple. Attraverso SPAD MondoDonna si augura di arrivare a più donne possibili vittime di discriminazioni di genere, sia multiple (Associazione MondoDonna Onlus);
- Noi abbiamo constatato che qui a Bologna, esistono discriminazioni in tanti ambiti: nei luoghi di lavoro, nelle agenzie di ricerca di lavoro, per le diverse confessioni religiose, in città, nelle questure (AIPILV);
- Vista la nostra mission e il lavoro costante sull'anti-razzismo, ci sembrava imprescindibile fare parte di questa rete per poter contribuire a valorizzare lo SPAD sul territorio (Africa e Mediterraneo APS);
- Alla nostra associazione si sono rivolte e si rivolgeranno persone che sono state discriminate e quindi volevamo fare rete per capire, condividere, imparare come meglio procedere (Associazione Spazio Pace ODV);
- Contribuire ad una maggiore conoscenza della normativa antidiscriminatoria degli operatori sociali e garantire un corretto accesso ai diritti da parte delle cittadine straniere e dei cittadini stranieri (ASGI);
- La possibilità di far parte di una rete di esperte/i per gli eventuali casi di discriminazione sulla disabilità, e portare avanti la cultura della diversità (Centro Documentazione Handicap);
- Perché lavoriamo da anni nella lotta contro le discriminazioni e vorremmo dare il nostro supporto a questa importante attività (Associazione Sonrisas Andinas e Status Equo);

- Per offrire la nostra esperienza in campo etnopsichiatrico alla lotta contro le discriminazioni (Diversa/mente);
- Perché crediamo moltissimo nel progetto e nelle sue finalità (Yadin Wahida);
- La motivazione più grande è stata quella di affiancare il Comune di Bologna e le associazioni che agiscono sul territorio nella ricerca di forme sempre più efficaci per abbattere i pregiudizi culturali e instaurare un clima di convivenza e accettazione delle diversità. (Associazione Italia Vietnam ponte tra culture).

Nel questionario, menzionato in precedenza, è stato chiesto alle associazioni della Rete SPAD di descrivere in poche parole cosa sono per loro le discriminazioni e la lotta alle discriminazioni. Dalle risposte ricevute, sono state elaborate le due nuvole di parole che seguono, che restituiscono un'immagine chiara ed immediata sul tema.

Quali parole
ti vengono in mente
quando senti parlare di
discriminazioni?



Cos'è per te la lotta alle
discriminazioni?



Sono state ricevute 12 risposte, dalle seguenti associazioni: Africa e Mediterraneo APS, AIPILV, ASGI, Associazione Italia-Vietnam Ponte tra Culture, Associazione MondoDonna Onlus, Associazione Sonrisas Andinas e Status Equo, Associazione Spazio Pace ODV, Associazione Xenia, Centro Documentazione Handicap, Diversa/mente, La Casa del Mondo - Adjedabia APS e Yadin Wahida.

QUALI SONO LE SFIDE CHE LA VOSTRA ASSOCIAZIONE SI PROPONE A CONTRASTO DELLE DISCRIMINAZIONI?

Promuovere la cultura dell'uguaglianza e delle pari opportunità nell'accesso a servizi e diritti per i cittadine/i straniere/i che ne hanno titolo.

ASGI

Informazione e sensibilizzazione contro le discriminazioni non solo razziali, ma anche di altro genere. Esempi: webinar, laboratori, workshop, eventi come il Diversity Festival.

Associazione Sonrisas Andinas e Status Equo

Il superamento dei pregiudizi attraverso la conoscenza e la convivenza delle diverse culture, per trasformare la paura e la diffidenza in un arricchimento.

Yadin Wahida

Ribadire che la persona disabile non è un oggetto di cure e assistenza, ma un soggetto che può esprimere piena cittadinanza attiva se inserito in un contesto accessibile e inclusivo.

Centro Documentazione Handicap

Noi ci occupiamo di discriminazione sistematica e istituzionale. Non siamo semplicemente uno sportello ma uno spazio di autodeterminazione.

Adjedabria A.P.S.

Dare sostegno psicologico alle "vittime" di discriminazione. Lavorare sulla discriminazione percepita.

Diversa/mente APS

Essere presenti sui social (tutte le persone che si rivolgono a noi lo fanno con il passaparola), continuare la formazione, migliorare la nostra capacità di fare rete.

Associazione Spazio Pace ODV



Essere in grado di accogliere i bisogni complessi delle persone discriminate, sostenerle nei percorsi di empowerment ed essere in grado di cogliere le trasformazioni e le nuove discriminazioni.

MondoDonna Onlus



Una delle sfide più grandi è una corretta comunicazione e informazione sul tema, differenziata su target diversi (cittadinanza, servizi scolastici, uffici pubblici, categorie professionali del legale).

Africa e Mediterraneo APS



Contrastare l'incremento del linguaggio di odio razziale e religioso e la persistenza di pregiudizi, la discriminazione in campo abitativo.

Associazione Xenia



Autonomie nei luoghi di lavoro, condivisione delle informazioni di lavoro, accompagnamento delle persone immigrate alla questura per le pratiche del permesso di lavoro, ricerche abitazioni...

AIPILV



Contribuire alla diffusione di conoscenze di culture diverse; il superamento delle disuguaglianze sociali; praticare attività di mediazione culturale per facilitare l'incontro tra culture.

Associazione Italia-Vietnam Ponte tra Culture





SFIDE E PROSPETTIVE DI SVILUPPO

A seguito di un'analisi prospettica delle azioni svolte fino ad oggi riportiamo alcune delle più importanti sfide che lo SPAD ha deciso di affrontare nel prosieguo delle sue attività, nel consolidamento delle stesse e nell'ampliamento previsto, per sviluppare nuove prospettive di crescita e miglioramento dopo un anno di sperimentazione.

1. Aumentare la collaborazione con altre organizzazioni:

Lo SPAD si è caratterizzato come servizio pubblico di facile accesso, dove le persone possono ricevere supporto e hanno la possibilità di decidere, consapevolmente, come procedere sul loro vissuto di discriminazione. Lo SPAD ha una buona reputazione all'interno del gruppo target, grazie anche alla Rete di organizzazioni che lo compongono e che svolgono un ruolo centrale di ponte tra lo SPAD e le persone a cui si rivolge incoraggiando la creazione di un clima di fiducia che è fondamentale perché il servizio divenga un riferimento effettivo per tutte e tutti. In questo senso, occorre sostenere e valorizzare ulteriormente, dando anche maggiore visibilità, la collaborazione con le associazioni e con altre organizzazioni che lavorano in campo simile al fine di raggiungere un pubblico più ampio per ottenere maggiori risultati nel contrasto dell'under-reporting e under-recording. Un fattore importante per assicurare la qualità del lavoro dello SPAD è l'impegno, da parte dei soggetti che lo compongono, a partecipare e a confrontarsi con altre realtà, istituzionali e non, all'interno delle reti regionali, nazionali o europee dedicate alla prevenzione e al contrasto a tutte le forme di discriminazione.

2. Rafforzare rete tra Sportelli:

Un elemento ricorrente nelle segnalazioni che raggiungono lo SPAD riguarda il fatto che le persone incorrono in una serie di problemi pratici, che colpiscono la vita di quante/i, soprattutto straniere/i, si trasferiscono nella città per lavorare e per stabilizzarsi. Pur non trattandosi necessariamente di discriminazioni, tali problemi diventano barriere nell'accesso ai servizi, che rendono le persone vulnerabili e a disagio. Occorre per questo, da un lato, rafforzare la collaborazione dello SPAD con la rete degli sportelli per la cittadinanza immigrata già esistenti sul territorio e dall'altro però anche valutare, da parte del Comune di Bologna, l'apertura di uno sportello dedicato alle nuove cittadine e ai nuovi cittadini, al fine di garantire un raccordo tra Comune, Questura, Prefettura e AUSL per velocizzare lo svolgimento delle pratiche relative, ad esempio, al rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, alla concessione e all'ottenimento della cittadinanza e al rilascio della tessera sanitaria.

Occorre rafforzare la collaborazione dello SPAD con la rete degli sportelli per la cittadinanza immigrata già esistenti sul territorio

3. Focus ambito abitativo:

Un ambito di particolare criticità, suggerito anche dall'elevato numero di segnalazioni pervenute allo SPAD,



riguarda l'accesso al mercato degli affitti. Nel 2022 il Comune di Bologna ha inserito la clausola antidiscriminazione nel bando per i contributi a sostegno del canone concordato e ha promosso l'inserimento di un articolo sull'antidiscriminazione nel nuovo accordo territoriale metropolitano tra le parti sociali a sostegno delle politiche abitative. In questo caso lo SPAD dovrà continuare a proporre azioni di formazione, informazione e sensibilizzazione rivolte a chi è portatore di interesse, a promuovere la raccolta e l'elaborazione di dati sui fenomeni di discriminazione e ad affiancare i settori del Comune per l'implementazione di politiche sulla casa in un'ottica antidiscriminatoria.

4. Consolidamento della collaborazione dello SPAD con gli altri settori dell'Amministrazione Comunale:

Così come avviato nel primo anno di attività con Welfare, Politiche abitative, Servizi Demografici e Polizia Locale il consolidamento della collaborazione con gli altri settori dell'Amministrazione Comunale risulta un'attività importante per garantire che il lavoro svolto dallo SPAD sia il più efficiente ed efficace possibile sul territorio. Ci sono diversi modi in cui è possibile consolidare la collaborazione con gli altri settori dell'Amministrazione: creare un sistema di comunicazione efficace per scambiare informazioni e risolvere eventuali problemi in modo tempestivo; impostare obiettivi comuni e stabilire procedure chiare per la collaborazione tra i diversi settori; promuovere la formazione e il supporto per il personale che lavora in diverse aree dell'Amministrazione, in modo che si possano sviluppare le competenze necessarie per lavorare in modo integrato. Con il tempo, queste misure possono contribuire a consolidare la collaborazione tra i diversi settori dell'Amministrazione Comunale, migliorando l'efficienza e l'efficacia del lavoro svolto.

Lo SPAD deve incrementare le azioni di sensibilizzazione, informazione e comunicazione, affinché diventi un servizio sempre più conosciuto e, di conseguenza, fruibile

5. Aumentare la visibilità e le modalità di accesso:

Nonostante l'evidente aumento delle segnalazioni ricevute dallo SPAD (55) rispetto al numero di segnalazioni raccolte in media, annualmente, attraverso la Rete Territoriale Antidiscriminazioni (3), occorre tenere conto che sussiste un problema di emersione del sommerso (under-reporting e under-recording). Lo SPAD deve quindi incrementare le azioni di sensibilizzazione, informazione e comunicazione, avviate nel primo anno da F3, affinché diventi un servizio sempre più conosciuto e, di conseguenza, fruibile. Aumentare la propria visibilità presso il pubblico e le istituzioni, ad esempio, attraverso campagne di sensibilizzazione o partecipando a eventi o conferenze. Inoltre, è previsto l'utilizzo di nuovi canali di segnalazione e/o informazione per rendere i propri servizi più accessibili e efficienti.

6. Sistema di valutazione quali-quantitativo:

Per valutare l'impatto dello SPAD, non è sufficiente dotarsi di indicatori quantitativi, bensì occorre anche strutturare un sistema di valutazione basato su indicatori qualitativi, tra i quali:

- grado di soddisfazione delle/degli utenti in merito al servizio erogato;
- composizione dell'utenza;
- iniziative e provvedimenti dei diversi settori dell'A.C., conseguenti alla collaborazione con lo SPAD;
- valutazione delle competenze acquisite grazie ai corsi di formazione proposti dallo SPAD.

7. Formazione interna:

Garantire la formazione continuativa delle/degli addette/i allo sportello, prevedendo anche un approfondimento specifico sull'accoglienza dei vissuti di discriminazione e su come co-costruire insieme alla vittima risposte capaci di ridarle "agency" e di farla uscire dalla passività in cui la percezione della discriminazione potrebbe averla condotta.

8. Consolidare ed ampliare il campo d'azione:

Al momento della scrittura del Rapporto sono in corso incontri della rete SPAD per raccogliere proposte per il suo consolidamento, a partire da marzo 2023. A ottobre 2022 sono stati approvati, inoltre, con Delibera della Giunta comunale, l'avvio del progetto di ampliamento e diffusione dello SPAD e l'istituzione della figura di Diversity Manager. Gli esiti di tali percorsi si uniranno alle qui descritte prospettive di sviluppo. In particolare, nell'arco del 2023, l'amministrazione intende ampliare lo SPAD ad altri fattori di discriminazione (disabilità, orientamento sessuale, identità di genere, genere ed età), e aprire sportelli anche in altri punti del territorio più prossimi alla potenziale utenza, nei Quartieri e in zone specifiche della città. Le/I Diversity Manager, oltre ad accompagnare l'Amministrazione Comunale a sviluppare la buona gestione di tutte le dimensioni della diversità, collaboreranno al progetto di ampliamento e diffusione dello SPAD.

9. Promuovere l'anti-discriminazione:

Nel tentativo di promuovere l'uguaglianza e prevenire la discriminazione, una delle maggiori sfide è quella di aumentare le azioni di sensibilizzazione con e della popolazione sui temi della discriminazione e promuovere la comprensione dei diritti umani. Ciò può essere difficile in alcune comunità, dove può esserci una forte resistenza all'idea di cambiare le abitudini e le mentalità radicate. Risulta importante e funzionale, in particolar modo per contrastare la sotto denuncia, evitare il "silenzio" sul tema cercando di colmare quel deficit di conoscenze e di sensibilità che spesso è causa di azioni discriminatorie.



NOTE DI RIFERIMENTO

1. Nazioni Unite (2018) A Human Rights Based Approach to Data - Leaving No One Behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponibile su <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>
2. Commissione Europea (2021) Guidance note on the collection and use of equality data based on racial or ethnic origin, Lussemburgo. Disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidance_note_on_the_collection_and_use_of_equality_data_based_on_racial_or_ethnic_origin.pdf
3. Ibid.
4. Ibid.
5. Ibid.
6. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, in materia di Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (GU n.191 del 18 agosto 1998, supplemento ordinario n.139) come citato nel Glossario costruito all'interno del Progetto SUPER - SUPporting Everyday fight against Racism.
7. Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n.215, in materia di Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU n.186 del 12 agosto 2003), Articolo 2(1), come citato nel Glossario costruito all'interno del Progetto SUPER - SUPporting Everyday fight against Racism.
8. Ibid.
9. Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n.215, in materia di Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU n.187 del 13 agosto 2003), Articolo 2(2b).
10. Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite (2016) Commento generale n.20, come citato nel Glossario costruito all'interno del Progetto SUPER - SUPporting Everyday fight against Racism.
11. Consiglio d'Europa Intersezionalità e discriminazioni multiple, come citato nel Glossario costruito all'interno del Progetto SUPER - SUPporting Everyday fight against Racism.
12. OSCE/ODIHR (2016) Perseguire Giudizialmente i Crimini d'Odio: Una guida pratica. Disponibile su: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/262261.pdf>
13. Chirico S., Gori L., Esposito I. (2020) Quando l'odio diventa reato: caratteristiche e normativa di contrasto degli hate crimes. OSCAD. Disponibile su: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/inserito_reati_odio_-_oscad.pdf
14. Ibid.
15. Legge 25 giugno 1993, n.205, in materia di Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa (GU n.148 del 26 giugno 1993). Disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/06/26/093G0275/sg
16. Legge 24 febbraio 2006, n.85, in materia di Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione (GU n.60 del 13 marzo 2006). Disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2006/03/13/006G0109/sg
17. Costituzione della Repubblica Italiana (1948). Disponibile su: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana.pdf
18. Ibid.
19. Pirazzi M. (a cura di) Cause strategiche contro la discriminazione. Quaderni COSPE.
20. Legge 25 giugno 1993, n.205, in materia di Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa (GU n.148 del 26 giugno 1993). Disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/06/26/093G0275/sg
21. Legge 24 febbraio 2006, n.85, in materia di Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione (GU n.60 del 13 marzo 2006). Disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2006/03/13/006G0109/sg
22. Preserve (2022) L'implementazione del quadro giuridico antirazzismo dell'Ue in Italia, 13.
23. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, in materia di Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (GU n.191 del 18 agosto 1998, supplemento ordinario n.139). Disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/08/18/098G0348/sg
24. Ibid.
25. Pirazzi M. (a cura di) Cause strategiche contro la discriminazione. Quaderni Cospe.
26. Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n.215, in materia di Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU n.186 del 12 agosto 2003), Articolo 2. Disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2003/08/12/003G0239/sg

27. Ibid.
28. Ibid., Articolo 3.
29. Preservere (2022) L'implementazione del quadro giuridico antirazzismo dell'Ue in Italia.
30. Legge regionale 24 marzo 2004, n.5, in materia di Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2 (BUR n.40 del 25 marzo 2004).
Disponibile su: <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2004:5>
31. Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, in materia di Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (GU n.191 del 18 agosto 1998, supplemento ordinario n.139).
Disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/08/18/098G0348/sg.
32. Regione Emilia-Romagna (2007) Protocollo d'intesa in materia di iniziative contro la discriminazione.
Disponibile su: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/contro-le-discriminazioni/approfondimenti/nodi-territoriali/atti-amministrativi/atti-amministrativi/protocollo-d-intesa-firmato-il-26-gennaio-2007>
33. Legge regionale 24 marzo 2004, n.5, in materia di Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2 (BUR n.40 del 25 marzo 2004). Disponibile su: https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2009:24&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=10&pr=idx.0:artic.0:articparziale.1&anc=art48
34. Comune di Bologna (2018) Adottato con atto di orientamento della Giunta comunale del 20/02/2018, PG. 70646/2018. Disponibile su: http://atti9.comune.bologna.it/atti/wpуб_delibere.nsf/dettaglio.xsp?documentId=1B53504B9D296C62C125823D002A47B3&action=openDocument
35. Il Toolkit Advocacy è accessibile su: <http://www.comune.bologna.it/centrozonarelli/toolkit-digitale/>
36. Rete Territoriale Antidiscriminazione (2015) Proposta sintetica di consolidamento della Rete Territoriale Antidiscriminazione, Gruppo di organizzazioni e istituzioni partecipi al percorso strutturato di focus group (Gennaio-Maggio 2015).
37. Le registrazioni informative sono segnalazioni per le quali chi si rivolge allo SPAD non chiede che vengano intraprese azioni di risposta, ma che vengano registrati i fatti ai fini dell'emersione del fenomeno discriminatorio.
38. Normativa di riferimento: DPR 30 maggio 1989, n. 223 "Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente" art. 7 comma 3 e art. 11; D. Lgs 25 luglio 1998 n. 286 "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".
39. Istat (2010) La popolazione straniera residente in Italia. Disponibile su: https://www.istat.it/it/files//2010/10/Popolazione_testointegrale_20101012.pdf
40. Istat (2020) Cittadini stranieri in Italia. Disponibile su: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRRES1
41. Istat Popolazione residente ricostruita – Anni 2002-2019.
Disponibile su: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_RICPOPRES2011
42. Istat (2021) Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente – Anno 2019.
Disponibile su: https://www.istat.it/it/files/2021/01/REPORT_MIGRAZIONI_2019.pdf
43. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021) Rapporto annuale sulle comunità migranti in Italia – Anno 2020.
Disponibile su: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Pubblicati-i-rapporti-2020-Le-comunita-migranti-in-Italia.aspx>
44. ASGI (2022) Reddito di cittadinanza e 10 anni di residenza: i giudici confermano che è sufficiente provare la residenza effettiva.
Disponibile su: <https://www.asgi.it/notizie/reddito-di-cittadinanza-e-10-anni-di-residenza-sufficiente-provare-la-residenza-effettiva/>
45. ASGI (2022) Tribunale di Bergamo, ordinanza 16 novembre 2022.
Disponibile su: <https://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-di-bergamo-ordinanza-16-novembre-2022/>
46. ASGI (2022) Reddito di cittadinanza: rinviato il requisito dei 10 anni di residenza alla Corte di Giustizia UE. Facciamo il punto.
Disponibile su: <https://www.asgi.it/notizie/reddito-di-cittadinanza-rinviato-il-requisito-dei-10-anni-di-residenza-alla-corte-di-giustizia-ue-facciamo-il-punto/>
47. ASGI (2022) Reddito di cittadinanza: rinviato alla Corte Costituzionale il requisito dei 10 anni di residenza. Disponibile su: <https://www.asgi.it/notizie/reddito-di-cittadinanza-rinviato-alla-corte-costituzionale-il-requisito-dei-10-anni-di-residenza/>
48. UNAR (2022) Odio in aumento, l'altra epidemia. Disponibile su: https://unar.it/portale/dettaglio-news/-/asset_publisher/OivFSLzbHb2u/content/-odio-in-aumento-l-altra-epidemia

LA RETE SPAD 2021/2022

Associazione Cittadini Algerini (A.C.A.), Associazione interculturale per inserimento lavorativo di volontariato (A.I.P.I.L.V.), Africa e Mediterraneo, Associazione Mediatrici Interculturali Sociali e Sanitarie (AMISS), Aprimondo, Arca di Noè, Arte Migrante, Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Associazione Interculturale Universo, Associazione Ndiba, Associazione Xenia, Avvocato di Strada, Casa delle donne per non subire violenza, Cassero, Centro Documentazione Handicap (CDH), Comunità Islamica di Bologna (CIB), COSPE, Diversa/mente, Grande Colibrì, IAM Intersectionalities and more APS, Italia-Vietnam Ponte tra Culture, La Casa del Mondo - Adjebadia A.P.S., Ma2ta Persia, Movimento Identità Trans (MIT), MondoDonna Onlus, Next Generation Italy, Associazione One World, Raggi di Sole (Associazione Donne Filippine), SconfinaMenti APS, Sonrisas Andinas, Spazio Pace, Trama di Terre, Yadin Wahida.

COME SEGNALARE UNA DISCRIMINAZIONE ALLO SPAD

- IN PRESENZA presso il Centro Interculturale Zonarelli in Via Giovanni Antonio Sacco 14, il martedì mattina (9:00-13:00) e il giovedì pomeriggio (15:00-19:00);
- TELEFONICAMENTE allo 051 2196329, numero attivo dal lunedì al venerdì dalle 9:00 alle 13:00 e il giovedì dalle 15:00 alle 19:00;
- MESSAGGISTICA ISTANTANEA E VOCALE su Whatsapp: +39 331 7567412;
- VIA MAIL: spad@comune.bologna.it;
- TRAMITE GOOGLE FORM: <http://www.comune.bologna.it/centrozonarelli/modulo-online-spad-per-raccolta-segnalazioni/>