INAPPPOLICYBRIEF

ACCESSO VIETATO?
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DISCRIMINAZIONI SISTEMICHE

Il Policy Brief restituisce i risultati della ricerca Inapp "Strategie e strumenti per contrastare le dinamiche di discriminazione sistemica" svoltasi nel 2026, che ha esaminato come atti, procedure e prassi amministrative possano precludere, anche senza intenzionalità, l'accesso delle persone straniere a diritti e opportunità. Gli studi di caso presentati, basati su interviste e focus group, analizzano tre ambiti in cui le disparità di trattamento sono particolarmente diffuse (accesso all'edilizia residenziale pubblica, alle prestazioni sociali e al pubblico impiego) e i criteri escludenti che ricorrono maggiormente nei relativi atti. Ne emerge come la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e società civile favorisca soluzioni stragiudiziali per la revisione degli atti discriminatori, mentre il ripetersi dei contenziosi segnala un apprendimento istituzionale debole, con un aggravio di costi per le persone, le comunità e gli enti. Il documento propone alcuni indirizzi di policy, tra cui la formazione giuridica del personale, la valutazione preventiva dell'impatto discriminatorio degli atti e il rafforzamento delle reti territoriali, come i Nodi antidiscriminazione.

INAPP[*]

Introduzione

Una delle forme più complesse e meno visibili di disuguaglianza è generata dalle cosiddette discriminazioni sistemiche[1] le quali si manifestano nel settore pubblico attraverso norme, prassi amministrative e modalità organizzative che, anche in assenza di un'esplicita intenzionalità discriminatoria, possono determinare condizioni di svantaggio per alcuni gruppi sociali rispetto al resto della popolazione, compromettendo così l'effettivo esercizio di diritti fondamentali.

[*] A cura di Lucia Chiurco, Simona Sperindè e Paloma Vivaldi Vera

[1] Tra i molti testi di riferimento sul punto si vedano a titolo esemplificativo Casadei T. (a cura di) (2008), *Lessico delle discriminazioni*, Reggio Emilia, Diabasis; e Vega G. (2022), Rendere visibile il razzismo strutturale, *Tangram*, 46, pp.53-60.

A differenza delle discriminazioni riconducibili a singoli comportamenti o episodi, esse si radicano nel funzionamento delle istituzioni e nei meccanismi che regolano l'accesso alle opportunità e alle risorse, contribuendo alla riproduzione e al consolidamento delle disuguaglianze.

Come evidenziato autorevolmente dalle Nazioni Unite[1], la discriminazione sistemica si configura quando norme giuridiche, politiche, pratiche o atteggiamenti culturali predominanti nel settore pubblico o privato producono svantaggi per alcuni gruppi e privilegi per altri. In una prospettiva analoga, il Consiglio d'Europa[2] richiama il concetto di discriminazione strutturale, sottolineando come l'organizzazione della società e il funzionamento delle istituzioni possano incorporare norme, consuetudini e modelli di comportamento che ostacolano il raggiungimento di un'uguaglianza sostanziale e di effettive pari opportunità. In tale quadro, le discriminazioni sistemiche possono incidere significativamente sull'accesso ai diritti sociali, con particolare riferimento al lavoro, all'assistenza sanitaria, all'abitazione, all'istruzione e alla fruizione di beni e servizi. Tali meccanismi assumono particolare rilevanza per le persone e i gruppi con background migratorio, per i quali disposizioni apparentemente neutre, procedure burocratiche e prassi amministrative consolidate possono tradursi in ostacoli concreti all'esercizio dei diritti.

La ricerca *Strategie e strumenti per contrastare le dinamiche di discriminazione sistemica*[3] ha approfondito il ruolo di disposizioni normative, procedure burocratiche e atti amministrativi nella produzione di effetti discriminatori, esaminando al contempo le esperienze di collaborazione tra istituzioni e società civile finalizzate alla loro individuazione e rimozione. Attraverso l'analisi della letteratura scientifica e giuridica, della giurisprudenza e di specifiche esperienze di contrasto alle discriminazioni, la ricerca ha esaminato diverse modalità di intervento. In particolare, sono stati approfonditi sia i casi in cui il confronto tra le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni della società civile ha portato alla revisione di atti amministrativi, sia le situazioni in cui il mancato superamento delle criticità ha reso necessario avviare contenziosi per ottenere il riconoscimento dei diritti negati. L'approfondimento qualitativo ha consentito di analizzare il ruolo dei soggetti coinvolti, le dinamiche istituzionali e organizzative e le condizioni che possono favorire processi di cambiamento. A questo scopo, sono stati realizzati tre studi di caso tematici, presentati nelle pagine successive: accesso all'edilizia residenziale pubblica, accesso alle prestazioni sociali e accesso al pubblico impiego. Gli studi si basano su interviste e focus group che hanno coinvolto amministrazioni, rappresentanti della società civile, delle organizzazioni associative e persone che hanno subito discriminazioni[4].

Il presente policy brief restituisce i principali risultati dell'indagine, con l'obiettivo di contribuire alla conoscenza e al riconoscimento delle discriminazioni sistemiche e di fornire elementi di riflessione utili per le politiche pubbliche. Particolare attenzione è rivolta al ruolo della collaborazione tra

---

[1] Comitato per i diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (2009), *Commento generale n. 20. La non discriminazione nei diritti economici, sociali e culturali* (E/C.12/GC/20).

[2] Consiglio d'Europa (2015), Compass. Manual for Human Rights Education with Young People. Consiglio d'Europa.

[3] Realizzata dalla Struttura Economia civile dell'Inapp nell'ambito del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro, FSE 2021-2027 (Operazione n. 6 *Qualificazione delle reti di sistema e delle funzioni di accompagnamento, rivolte ai soggetti vulnerabili, attraverso la valorizzazione delle esperienze collaborative tra servizi pubblici ed Enti del Terzo Settore* – Resp. A. Scialdone). L'attività in questione si è avvalsa della collaborazione di ASGI-Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione.

[4] I risultati della ricerca hanno infine contribuito alla realizzazione di moduli formativi rivolti al personale della Pubblica amministrazione, finalizzati a promuovere una maggiore conoscenza della normativa antidiscriminatoria nei principali ambiti in cui si manifestano forme di discriminazione istituzionale. È stata inoltre elaborata una checklist dei criteri escludenti e discriminatori più ricorrenti, concepita come strumento operativo a supporto delle amministrazioni pubbliche. La checklist mira a prevenire l'introduzione di requisiti e criteri discriminatori nei bandi e a favorire una loro applicazione coerente con i principi di non discriminazione.

amministrazioni e società civile, alle condizioni che favoriscono il riconoscimento e il superamento delle pratiche discriminatorie e alle possibili implicazioni in termini di prevenzione, tutela dei diritti e miglioramento dell'azione amministrativa.

1. Accesso all'edilizia residenziale pubblica

L'accesso alla casa rappresenta una questione particolarmente rilevante per la popolazione straniera, che sperimenta condizioni di povertà in misura significativamente maggiore rispetto alla popolazione italiana.[5] La differenza tra gruppi riguarda anche il disagio abitativo e si riflette nelle condizioni di accesso e di utilizzo dell'alloggio. Nel 2024, il 18,0% delle famiglie residenti viveva in affitto e il 73,5% in un'abitazione di proprietà. Il divario legato alla cittadinanza emerge con particolare evidenza tra le famiglie che vivono in locazione: l'incidenza della povertà assoluta raggiunge il 37,2% tra quelle con almeno uno straniero, a fronte del 15,2% tra quelle composte esclusivamente da italiani. Inoltre, tra le famiglie con almeno uno straniero in povertà assoluta, il 75,9% vive in affitto e soltanto il 14,1% in una casa di proprietà. Tra le famiglie povere composte esclusivamente da italiani, le quote corrispondenti sono, rispettivamente, il 33,0% e il 54,5%[6].

Questi dati evidenziano una duplice criticità: da un lato, la maggiore esposizione delle famiglie straniere alla povertà; dall'altro, la più limitata possibilità di contare su un'abitazione di proprietà come fattore di stabilità economica e abitativa. In questo quadro, l'edilizia residenziale pubblica (ERP) assume un ruolo importante nell'ambito delle politiche di contrasto alla povertà e di tutela del diritto all'abitazione, in quanto strumento destinato a rispondere al bisogno delle persone che non dispongono di risorse sufficienti per accedere autonomamente al mercato della casa. Tuttavia, la presenza di un bisogno significativo non si traduce automaticamente nella possibilità di accedere a un alloggio. Le condizioni di ammissibilità previste dalle normative regionale e dai bandi, insieme ai criteri di formazione delle graduatorie e alla disponibilità effettiva degli alloggi, concorrono a determinare le concrete opportunità di assegnazione.

Per analizzare l'accesso all'ERP da parte delle persone straniere è pertanto necessario distinguere almeno tre dimensioni: il possesso dei requisiti formali per presentare domanda; la posizione conseguita nella graduatoria, in relazione ai criteri di valutazione del bisogno; la possibilità effettiva di ottenere un alloggio, condizionata anche dall'offerta disponibile.[7] La distinzione è rilevante perché le difficoltà abitative e la maggiore esposizione alla povertà non costituiscono, da sole, una garanzia di accesso al patrimonio pubblico. Per valutare eventuali disuguaglianze occorre quindi considerare non soltanto le condizioni socioeconomiche delle persone straniere, ma anche l'impatto delle regole di accesso e dei meccanismi di assegnazione.

Il quadro delineato trova una concreta esemplificazione nel caso piemontese, che consente di esaminare come tali requisiti possano tradursi in ostacoli all'assegnazione degli alloggi e determinare effetti discriminatori nei confronti delle persone straniere.

---

[5] Nel 2024, l'incidenza della povertà assoluta era pari al 30,4% tra le famiglie con almeno uno straniero e al 35,2% tra quelle composte esclusivamente da stranieri, contro il 6,2% delle famiglie di soli italiani. Cfr. Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2024*, Statistica report, 14 ottobre 2025.

[6] Ibidem.

[7] Per un quadro d'insieme che tiene conto anche delle consistenti differenze regionali si veda Agnoletti C., Ferretti C., Maitino M.L. (2026), L'accesso all'abitazione e le risorse pubbliche a sostegno delle politiche abitative: un confronto tra territori, in Gramigna A., Scialdone A. (a cura di), *Diritto o privilegio? Fabbisogni abitativi e politiche locali per la casa*, Milano, Egea, pp. 155-178.

Il caso dell'edilizia residenziale pubblica in Piemonte

Nel 2023 l'art. 3, comma 1, lett. b) della L.R. Piemonte n. 3/2010 (come modificata dalla L.R. n. 19/2018) subordinava l'accesso alle graduatorie di edilizia residenziale pubblica alla residenza anagrafica o allo svolgimento di attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni sul territorio regionale, di cui almeno tre, anche non continuativi, nei Comuni di riferimento. Requisiti analoghi erano presenti in diverse leggi regionali, soprattutto del Nord Italia, e la Corte costituzionale aveva già dichiarato l'illegittimità di disposizioni analoghe della legge lombarda (sent. n. 44/2020) e di quella ligure (sent. n. 77/2023). La Consulta aveva rilevato l'assenza di un nesso tra la residenza protratta e la funzione del servizio, ovvero soddisfare l'esigenza abitativa di chi si trova in effettivo stato di bisogno.
Tra il 2023 e il 2024 ASGI aveva più volte sollecitato la Regione, con lettere di *moral suasion*, a eliminare il requisito, senza ottenere alcun riscontro. L'associazione decideva quindi di promuovere un'azione antidiscriminatoria dinanzi al Tribunale ordinario di Torino, chiedendo di ordinare alla Regione la modifica dei bandi e sollevando in via preliminare la questione di legittimità costituzionale della norma. Nelle more del giudizio, l'ASGI invitava il Comune di Torino e altri Comuni che avevano appena pubblicato bandi, pur non essendo parti del procedimento, a derogare alla norma regionale e a modificare gli Avvisi alla luce della giurisprudenza costituzionale consolidata. Con il supporto dei Nodi antidiscriminazione della Città metropolitana di Torino e delle Province di Cuneo e Alessandria, i Comuni di Torino, Ovada, Cuneo e Borgaro Torinese modificavano e prorogavano i bandi, ammettendo con riserva alle graduatorie i richiedenti privi del requisito. Circa un anno dopo, con la sent. n. 147/2024, la Corte costituzionale ribadiva l'*irragionevolezza del requisito*, che esclude da un fondamentale diritto sociale le persone più mobili, spesso le più bisognose. In questo modo, i Comuni che avevano anticipato l'adeguamento avevano evitato la ricostruzione delle graduatorie e ulteriori contenziosi.
Oggi i bandi non prevedono più il requisito dei cinque anni di residenza, ma la Regione Piemonte ha adottato correttivi introducendo, per i soli cittadini stranieri, lo status lavorativo richiamando l'articolo 40 del Testo Unico Immigrazione e ha reintrodotto la lunga residenza non più come requisito di accesso, ma come punteggio premiale nelle graduatorie: un criterio formalmente neutro che continua però a svantaggiare in modo sproporzionato gli stranieri. Ciò ha avviato un nuovo contenzioso.

I materiali empirici raccolti evidenziano come l'applicazione di tali criteri produca effetti su diversi piani. Sul piano individuale, il requisito si configura come una discriminazione indiretta: formalmente uguale per tutti, colpisce in misura sproporzionata i cittadini stranieri, caratterizzati da maggiore mobilità territoriale. In particolare, l'esclusione a causa dell'introduzione di ulteriori requisiti d'accesso che devono soddisfare specificamente cittadini e cittadine straniere, come lo stato occupazionale, è ben rappresentata dalla vicenda di una cittadina straniera residente a Beinasco, esclusa dalla graduatoria perché priva di attività lavorativa. Poco prima della consegna delle chiavi, l'assegnazione le è stata revocata in applicazione della legge regionale sulla casa, che dal 2024 esclude dalle graduatorie gli stranieri privi di occupazione, modificando così le regole in corso di procedura. A seguito del ricorso promosso dall'ASGI, il Tribunale di Torino ha qualificato la norma come discriminatoria e ha obbligato la Regione a restituire l'alloggio alla ricorrente, rimborsandole circa 7.000 euro di canoni versati.
La limitazione delle concrete possibilità di accesso a un diritto fondamentale quale quello all'abitazione ha ripercussione importanti sulla vita delle persone: dalla casa dipende la residenza legale, condizione necessaria per l'accesso ai servizi e ai diritti quali, ad esempio, il permesso di soggiorno, da cui a sua volta dipende il lavoro, e la cittadinanza. A livello comunitario, i criteri adottati incidono sulla costruzione dell'appartenenza e della coesione sociale, alimentando la distinzione tra residenti di lungo periodo e nuovi arrivati, legittimando l'idea di una diversa meritevolezza nell'accesso

ai diritti e spostando il dibattito dalla scarsità strutturale degli alloggi, che le amministrazioni dovrebbero affrontare con politiche dedicate, a un conflitto tra gruppi sociali. Sul piano amministrativo, infine, l'impatto è altrettanto significativo e si manifesta sia sul piano organizzativo sia su quello della qualità dell'azione amministrativa. La reiterazione di criteri discriminatori in norme e bandi alimenta un contenzioso ricorrente, con conseguente impiego aggiuntivo di risorse pubbliche, incertezza normativa, necessità di rivedere procedure e graduatorie. Il caso illustrato mostra una limitata capacità di apprendimento istituzionale e una tensione tra politica e giustizia.

2. Accesso alle prestazioni sociali

Il diritto alla sicurezza sociale è un diritto umano fondamentale, di cui l'Organizzazione Internazionale del lavoro[8] riconosce la titolarità anche in capo ai migranti in condizione irregolare e ai lavoratori dell'economia informale. Il diritto dell'Unione impone la parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale per i cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso che consente di lavorare (Direttiva 2011/98/UE, art. 12). Nonostante queste garanzie, lavoratori migranti, rifugiati e le loro famiglie incontrano maggiori difficoltà di accesso alla protezione sociale, a causa di ostacoli giuridici e amministrativo-procedurali e sono esposti a un rischio più elevato di povertà ed esclusione sociale rispetto al resto della popolazione[9].

Il tema dell'accesso alle prestazioni sociali è nel nostro Paese al centro di tensioni politiche, giuridiche e sociali. Il discorso pubblico, poco informato, si concentra sul presunto impatto negativo dell'immigrazione sul sistema di welfare e sulla stigmatizzazione di comportamenti fraudolenti: per contro, appare disattento al basso tasso di accesso alle prestazioni a fronte di un'alta incidenza della povertà tra le famiglie straniere. Il fenomeno del mancato accesso alle prestazioni (*non take-up*) è maggiormente diffuso tra i gruppi più emarginati e, paradossalmente, più bisognosi di protezione sociale: le persone che vivono in condizioni di isolamento sociale, quanti sono stigmatizzati a causa del proprio background, chi non ha un conto bancario o non ha competenze digitali ecc.[10] Il fenomeno, generato da barriere giuridiche, amministrative e culturali dovute a requisiti di accesso stringenti, complessità dei programmi e delle procedure, mancanza di informazioni, scarsa alfabetizzazione linguistica, stigma, errori amministrativi, o eccessiva discrezionalità dei servizi, denota l'inefficacia di una misura nel raggiungere la popolazione target. Fallendo nella capacità di proteggere, grazie al suo carattere redistributivo, gli individui dalle situazioni di crisi, la protezione sociale manca anche gli obiettivi di efficienza ed equità. Se la discrezionalità del Legislatore nell'individuare i beneficiari delle prestazioni sociali, al fine di tenere conto del limite delle risorse disponibili, non può condurre a discriminazioni irragionevoli (sentenza della Corte Costituzionale n. 54 del 2022)[11], le amministrazioni, in particolare nel welfare locale, perseverano nell'inserire requisiti non sostenibili, perché estranei alla valutazione del bisogno (status giuridici, residenza, documentazione aggiuntiva), escludendo i residenti di Paesi terzi dall'accesso a risorse e opportunità e dando luogo a discriminazioni istituzionali.

[8] Cfr. ILO, *Intervention Model for extending social protection to migrant workers in an irregular situation*, Geneve, ILO Brief 2021.
[9] Cfr. OECD/European Commission, *Indicators of Immigrant Integration 2023: Settling In*, Paris, OECD Publishing 2023. Per un adattamento sul caso italiano si veda INAPP, Chiurco L., di Padova P., Pomponi F., Rosano A., Scialdone A. (2023), Indicatori di integrazione dei cittadini con background migratorio residenti in Italia, Inapp Report n. 36, Roma, Inapp.
[10]Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (O. De Schutter), *Non-take-up of rights in the context of social protection*, UN Human Rights Council, A/HRC/50/38, 19 April 2022, sez. II e III.
[11] La sentenza riguarda l'accesso a due prestazioni familiari: l'assegno di natalità (il cosiddetto 'Bonus bebè') e l'assegno di maternità di base. Nel caso concreto si dichiara che il criterio del permesso di lungo periodo discrimina arbitrariamente sia le madri sia i nuovi nati.

Anche a livello regionale persistono delle frizioni che portano a forti tensioni tra politica e giustizia sul tema della cittadinanza sociale degli stranieri.
In questo quadro si colloca lo studio di caso del Comune di Lodi, dove per poter accedere alle tariffe agevolate di mensa e trasporto scolastico il regolamento comunale richiedeva ai soli cittadini extra UE documentazione rilasciata dal Paese di origine aggiuntiva rispetto all'ISEE. La misura è stata dichiarata discriminatoria dal Tribunale di Milano (ordinanza del 13 dicembre 2018).

Il caso Lodi

Nel 2018 il Consiglio comunale di Lodi modificava il Regolamento sull'accesso alle prestazioni sociali agevolate, in particolare alle tariffe ridotte per mensa e trasporto scolastico. La modifica richiedeva ai soli cittadini extra UE di documentare redditi e beni posseduti all'estero e la composizione del nucleo familiare mediante attestazioni delle autorità del Paese di origine, tradotte e legalizzate dall'autorità consolare italiana. Per i cittadini italiani continuava a valere la valutazione sulla sola base dell'ISEE. Il requisito era presentato come strumento di controllo e di parità di trattamento, ma si traduceva in oneri economici e burocratici elevati, spesso insostenibili e talvolta oggettivamente inesigibili. Ciò determinava l'esclusione dai servizi di numerosi minori, le cui famiglie non erano in grado di corrispondere la tariffa piena.
L'esclusione ha attivato una mobilitazione della società civile, strutturatasi nel coordinamento 'Uguali Doveri', composto da associazioni, attivisti e famiglie italiane e straniere. Le iniziative promosse (assemblee, manifestazioni e una raccolta fondi che in pochi giorni ha superato i centomila euro per coprire la tariffa piena delle famiglie escluse) non hanno però indotto la Giunta a revocare la delibera. La rimozione dell'atto è stata ottenuta solo in sede giudiziaria: su ricorso dell'ASGI e del NAGA, concordato con il coordinamento, il Tribunale di Milano ha ordinato la revoca, equiparando la condizione dei cittadini stranieri a quella degli italiani. Il Comune si è adeguato in forza dell'esecutività della pronuncia, pur proponendo appello. A distanza di due anni la Corte d'Appello ha confermato la decisione di primo grado e l'Amministrazione ha rinunciato al ricorso in Cassazione, revocando definitivamente la delibera.

I materiali empirici analizzati, restituiscono l'impatto della modifica dei requisiti d'accesso su diversi fronti. Sul piano individuale, la discriminazione si manifesta innanzitutto come esperienza concreta di esclusione e all'onere materiale (lunghi viaggi per reperire documenti impossibili da ottenere, modificare l'organizzazione familiare o rinunciare temporaneamente al lavoro, sostenere spese considerevoli per garantire ai figli l'accesso ai servizi essenziali) si somma un'importante dimensione simbolica: l'esclusione dalla mensa ha privato i minori di uno spazio di socializzazione e appartenenza, con effetti duraturi sull'identità e sulla fiducia nelle istituzioni. Alcuni di loro, oggi cittadini adolescenti, riferiscono di sentirsi italiani 'solo sui documenti'.
A livello di comunità locale, la misura ha alimentato una distinzione tra popolazione autoctona e popolazione straniera e una rappresentazione di quest'ultima come soggetto da controllare; ha inoltre generato tensioni nel personale scolastico, diviso tra il mandato educativo e le conseguenze generate dall'applicazione della norma, e, per converso, un'attivazione civica favorita da un capitale sociale preesistente (reti associative, Consulta dei nuovi cittadini), che poi si è indebolito nel tempo. Infine, sul piano amministrativo, la discriminazione si è tradotta in un aumento del contenzioso e in un'ulteriore erosione della fiducia dei cittadini nelle istituzioni, compromettendo le stesse finalità di equità e coesione sociale che le politiche pubbliche dovrebbero perseguire.

3. Accesso al pubblico impiego

I lavoratori stranieri rappresentano il 10,7% del totale degli occupati e, sebbene il tasso di occupazione raggiunga il 66,4% tra i cittadini comunitari e il 61,6% tra i non comunitari, attestandosi su valori medi simili a quello degli italiani (62,5%)[12], i loro percorsi lavorativi sono caratterizzati da barriere di accesso all'occupazione di qualità, bassi salari, segregazione occupazionale, minori opportunità di progressione professionale e una maggiore esposizione a condizioni di lavoro gravose e meno sicure. Tra i settori dell'economia, il pubblico impiego è uno dei più impermeabili alla forza lavoro straniera, nonostante la normativa (art. 38, commi 1 e 3-bis del Testo Unico sul Pubblico Impiego TUPI, D.Lgs. n. 165/2001) equipari ai cittadini italiani i cittadini UE e ai loro familiari extra UE titolari di soggiorno o soggiorno permanente, ed estenda tali disposizioni ai cittadini di Paesi terzi che possiedono un permesso di soggiorno UE di lungo periodo, lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria[13]. La letteratura[14] mostra come le difficoltà di integrazione lavorativa dipendano, oltre che dalle biografie personali, anche delle caratteristiche della domanda di lavoro, norme restrittive, barriere istituzionali e sociali, discriminazioni dirette e indirette. L'effetto congiunto di questi elementi determina una maggiore vulnerabilità economica dei lavoratori migranti e un sistematico sottoutilizzo del capitale umano, corrispondente ad altissimi costi sociali ed economici. Le persone immigrate con titoli di studio elevato possiedono livelli di sovra-qualificazione significativamente superiori rispetto alla popolazione nata in Italia e la loro presenza nelle professioni altamente qualificate e nelle posizioni dirigenziali rimane molto limitata: nella Pubblica Amministrazione raggiunge appena lo 0,3%[15]. L'esclusione strutturale dal pubblico impiego non dipende solo dai requisiti spesso impropri presenti nei bandi, ma anche da mancanza di consapevolezza dei propri diritti, mancanza di informazioni sulle opportunità, atteggiamenti ostili degli operatori, o, ancora, da modelli comportamentali che circoscrivono le opportunità[16].

L'esclusione illegittima per nazionalità dai concorsi pubblici è un fenomeno molto diffuso, sebbene non quantificato per mancanza di un monitoraggio sistematico. Tra le casistiche più diffuse rientrano quelle nei confronti di cittadini non comunitari, come nel caso DiSco Lazio che sarà esaminato di seguito. Chi supera lo scoglio del requisito di nazionalità nei bandi deve poi affrontare quello, altrettanto oneroso, del riconoscimento del titolo di studio conseguito all'estero. Si tratta di un doppio filtro che scoraggia la partecipazione ben prima che si arrivi a valutare il merito delle candidature. Una seconda casistica riguarda i bandi che contengono illegittimamente la 'riserva di nazionalità' italiana, prevista dall'art. 38 co.1 del TUPI. Un esempio è rappresentato dai 14 Avvisi del 2024 del Comune di Reggio Emilia, nei quali la riserva di cittadinanza italiana era stata introdotta erroneamente. A seguito

[12] Cfr. Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2026), *XVI Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, MLPS, Roma.

[13] L'unica eccezione è la 'riserva di nazionalità' per i posti che comportano l'esercizio di pubblici poteri o la tutela dell'interesse nazionale (art. 38, c. 1; art. 45, par. 4, TFUE). La Corte di Giustizia la ammette solo eccezionalmente, con una valutazione caso per caso delle mansioni concrete (causa 149/79, 1982). Il DPCM 174/1994, mai aggiornato, riserva invece in blocco agli italiani tutti i ruoli dirigenziali e tutti i posti in alcuni Ministeri (Giustizia, Difesa, Interno, Finanze). Proprio perché l'interpretazione resta articolata, risulta che la leva della *moral suasion* funzioni meno: le Amministrazioni nazionali tendono a preferire il contenzioso.

[14] Panichella N., Cantalini S. (2024), L'integrazione occupazionale dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro del Mezzogiorno e del Centro-Nord, Sinappsi, XIV, n.1, pp.20-35. Busetta G., Campolo M.G., Panarello D. (2018), Immigrants and Italian labor market: statistical or taste-based discrimination?, *Genus*, 74 n.1, pp.1–20

[15] Cfr. nota 13.

[16] Come la tendenza a ricorrere a canali di reclutamento informali, su base amicale, familiare o comunitaria: una funzione di intermediazione utile che però finisce per accentuare la segregazione occupazionale ed etnica in settori precari e che allo stesso tempo segnala la scarsa accessibilità dei canali istituzionali di reclutamento - bandi, annunci, piattaforme telematiche- che consentono, per definizione, l'ingresso nel pubblico impiego.

di una lettera di *moral suasion* dell'ASGI, e una prima resistenza dell'Ente legata alla necessità di avviare in tempi brevi le selezioni, l'Amministrazione ha successivamente revocato tutte le procedure selettive in autotutela, per poi approvare nuovi bandi.
Infine, una terza casistica riguarda le società partecipate e fondazioni, che non sono PA in senso stretto e devono applicare la parità di trattamento prevista nel Testo Unico Immigrazione, non l'art. 38 del TUPI. Un esempio riguarda il bando della Fondazione Teatro Regio di Torino (Ente privato con finalità pubblica) che richiedeva cittadinanza italiana/UE o specifici titoli di soggiorno (per soggiornanti di lungo periodo, status di rifugiato o protezione sussidiaria) ed escludeva di fatto altri stranieri regolarmente soggiornanti. La vicenda illustra le difficoltà interpretative legate alla natura ibrida di enti pubblico-privati. In questo caso, la lettera di *moral suasion*, inviata nel settembre 2025, non è stata sufficiente, ma si è evitato il contenzioso giuridico grazie all'intervento del Nodo Metropolitano di Torino, che ha ribadito le argomentazioni e richiesto la correzione del bando.
Si approfondisce di seguito il caso DiSco Lazio che rappresenta un'esclusione sulla base della cittadinanza e mostra come inerzia amministrativa, blocchi su piattaforme di candidatura possano determinare discriminazione da scoraggiamento.

Il caso DiSco Lazio

Nel 2025 DiSco Lazio, l'Ente per il diritto allo studio della Regione pubblicava un bando per la selezione di due istruttori nel settore amministrativo-contabile per la quale era richiesto il diploma. L'articolo 3 dell'Avviso limitava la partecipazione a chi possedeva la cittadinanza italiana, di San Marino, della Città del Vaticano o di uno Stato membro dell'Unione Europea, oppure rientrava nella formula dei "cittadini italiani non appartenenti alla Repubblica" - un'espressione, che riprendendo senza chiarirlo l'art. 51 della Costituzione, rimane oscura e non risponde agli obblighi di trasparenza della Pubblica amministrazione (ASGI 2025)[17]. Il caso prende avvio dalla segnalazione di un cittadino albanese, con un diploma estero e una laurea in Italia, che sebbene in possesso di un permesso per soggiornanti di lungo periodo era escluso dalla selezione in base ai requisiti del bando. Dopo aver segnalato via PEC alla DiSCo l'illegittimità del requisito di cittadinanza, l'Ente confermava alla persona interessata la possibilità di partecipare, ma la piattaforma InPa bloccava comunque la domanda rendendo necessaria una seconda segnalazione. Il bando inoltre non era stato successivamente corretto, lasciando escluso di fatto altri potenziali candidati che non erano consapevoli dell'errore. Solo tramite l'intervento con una lettera di *moral suasion* sollecitata dal movimento *Italiani senza cittadinanza* è stato possibile ottenere la rettifica del bando e la proroga dei termini di partecipazione.

Oltre all'ingiustificato trattamento differenziato sulla base della nazionalità, l'inerzia amministrativa e le difficoltà legate alle piattaforme digitali, il caso DISCo evidenzia l'ostacolo legato al riconoscimento dei titoli di studio: il candidato, pur avendo già conseguito una dichiarazione di valore del proprio diploma per l'iscrizione all'università italiana, riferisce la necessità di ripetere da capo, per ogni singolo concorso, l'intera procedura. Sul piano individuale la somma di tali ostacoli genera stanchezza psicologica, assuefazione e rassegnazione che spinge molte persone a rinunciare a contestare quanto subito.
Quando le discriminazioni sono generate da errori sistematici, dovuti a disattenzione, scarsa conoscenza delle norme da parte del personale che redige gli Avvisi, copia-incolla di bandi precedenti, come nei casi esaminati, non vi è una volontà esplicita delle amministrazioni di discriminare. Tuttavia, l'effetto escludente che si genera impoverisce la Pubblica amministrazione di risorse che dovrebbe

[17] Cfr. ASGI, Report teorico e giuridico sulle discriminazioni sistemiche (2025), realizzato nell'ambito del progetto Inapp *Strategie e strumenti per contrastare le dinamiche di discriminazione sistemica*.

invece valorizzare, ovvero la prospettiva di una parte rilevante della popolazione che con essa deve confrontarsi quotidianamente.
Il sistematico sottoutilizzo del capitale umano della popolazione straniera impoverisce le comunità e, parallelamente, le discriminazioni nell'accesso ai diritti ne erodono la coesione sociale. L'esclusione dei cittadini stranieri dalle opportunità di lavoro nelle amministrazioni che governano la propria comunità può indebolire il sentimento di appartenenza. Ne può derivare la tendenza a tenersi ai margini della cura della cosa pubblica, a ritrarsi dalla vita collettiva e a rinunciare anche ad altri percorsi istituzionali e opportunità pubbliche.

4. Riflessioni conclusive e indicazioni di policy

I tre casi studio mostrano pienamente la logica della discriminazione sistemica, radicata nelle norme, nelle procedure e nelle prassi ordinarie delle istituzioni che ostacolano, anche inconsapevolmente, alcuni gruppi o individui nell'accesso a diritti e opportunità rispetto alla maggioranza della popolazione. Evidenziano anche trattamenti differenziati meno espliciti, determinati da comunicazioni poco chiare, bandi ambigui, piattaforme digitali non accessibili, che generano 'discriminazioni da scoraggiamento'. Queste danneggiano in particolare le persone più vulnerabili, meno informate sulle opportunità, meno consapevoli dei propri diritti e degli strumenti di tutela a disposizione.
Le esperienze analizzate mettono in luce due questioni importanti:

a) *la mancanza della cittadinanza italiana espone al rischio ingiustificato di trattamento differenziato*, sebbene il godimento dei diritti fondamentali dovrebbe essere garantito indipendentemente da essa;
b) *le questioni legate alla casa, alla residenza e al lavoro si intersecano, producendo svantaggi cumulativi*. Il problema non risiede infatti solo nel carattere restrittivo della legge sulla cittadinanza, ma anche nella catena di ostacoli che ritarda la maturazione dei requisiti necessari per ottenerla. Senza un contratto d'affitto regolare è di fatto difficile ottenere l'iscrizione anagrafica; da quest'ultima dipendono numerosi servizi, come ad esempio quelli sociali e sanitari. Il computo della residenza legale è richiesto, inoltre, sia per la naturalizzazione sia per il permesso di soggiorno di lungo periodo, un titolo che per i cittadini e le cittadine extra UE consente l'accesso ai concorsi pubblici.

Gli ostacoli, inoltre, non si esauriscono nei requisiti formali. Le difficoltà linguistiche e relazionali nel rapporto con gli uffici, la scarsa conoscenza dei propri diritti, le barriere digitali e la complessità delle procedure possono compromettere l'accesso a diritti, beni e servizi, fino a far sì che una richiesta venga respinta o abbandonata prima ancora di essere esaminata nel merito, o che una discriminazione non venga nemmeno riconosciuta dalla potenziale vittima. A ciò si aggiungono criteri, prassi, atteggiamenti e comportamenti escludenti che, danno luogo a discriminazioni burocratiche 'normalizzate'.
Le associazioni e le organizzazioni di tutela svolgono un ruolo essenziale nell'individuare le criticità e nell'attivare interventi correttivi, ma operano con risorse limitate e intervengono per lo più a valle, su segnalazione. La prevenzione non può essere affidata alla capacità delle persone discriminate di riconoscere e denunciare le violazioni, né all'azione successiva delle associazioni di tutela. La sfida è quindi trasformare gli interventi episodici in un apprendimento stabile delle istituzioni, passando dalla riparazione dei singoli casi a procedure amministrative capaci di riconoscere e prevenire le discriminazioni.

Intervenire a posteriori rappresenta un costo, in particolare quando vi è una cultura escludente che comporta ripetuti contenziosi, revisione dei bandi, proroga dei termini, rifacimento delle graduatorie, dilazione dei tempi dell'azione amministrativa. A questo costo, si aggiungono quello individuale delle persone private di diritti e opportunità, e quello sociale, dovuto a perdita di fiducia nelle istituzioni, indebolimento del senso di appartenenza alla comunità ed erosione della coesione sociale. La responsabilità di rendere effettiva l'uguaglianza dovrebbe dunque spostarsi da chi subisce l'esclusione alle istituzioni chiamate a prevenire e rimuovere gli ostacoli che la producono, come richiede l'art. 3, secondo comma, della Costituzione. Ciò dovrebbe avvenire nella consapevolezza che l'uguaglianza sostanziale è un vantaggio per la società nel suo insieme.

Sulla base delle evidenze emerse dall'analisi, si propongono *cinque indirizzi di policy*, volti a prevenire le discriminazioni nell'accesso ai diritti.

1. *Investire nella formazione continua del personale e nel supporto giuridico agli enti* (in particolare se di piccole dimensioni) su principi costituzionali, normativa antidiscriminatoria, art. 38 del TUPI e giurisprudenza recente, nonché recepire tempestivamente la giurisprudenza che riguarda casi analoghi, anche in via cautelativa[18].
2. *Introdurre la prassi della valutazione preventiva dell'impatto discriminatorio degli atti*. Prima di approvare bandi, regolamenti e norme, le amministrazioni dovrebbero porre attenzione alle clausole a rischio (cittadinanza, residenza protratta, documentazione estera ecc.), con l'ausilio di checklist e Linee guida operative.
3. *Costruire all'interno delle amministrazioni sistemi di monitoraggio dei bandi dopo la rettifica per verificare la stabilità del cambiamento in seno alle istituzioni*. I dati rendono visibile il fenomeno, permettono di superare la lettura dei casi come episodi isolati e orientano le politiche.
4. *Rafforzare e replicare i Nodi antidiscriminazione e le reti territoriali*. Queste reti favoriscono l'emersione dei casi di discriminazione, diffondono competenze, supportano le amministrazioni e svolgono una funzione di monitoraggio e raccordo tra istituzioni e territorio.
5. Infine, *rendere i diritti accessibili e praticabili*, che vuol dire: semplificare gli oneri e il linguaggio burocratici e sviluppare le competenze nella lingua italiana; promuovere campagne informative e accompagnamento legale, per rafforzare la conoscenza dei diritti e la fiducia nei meccanismi di tutela.

Alcuni diritti riservati (2026) (INAPP)
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons.
Attribuzione - Non Commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 - Italia License.

ISSN 2533-3003

I *Policy Brief* dell'INAPP offrono spunti di riflessione tratti dai temi di ricerca e di analisi realizzati dall'Istituto, a supporto delle politiche pubbliche.

Per info: **editoria@inapp.gov.it - www.inapp.gov.it**

INAPP
ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

[18] Gli Enti possono adeguarsi in anticipo con strumenti come l'ammissione con riserva delle persone escluse in attesa del giudizio, o la revoca in autotutela degli Avvisi. Si dovrebbe evitare di sostituire i requisiti dichiarati illegittimi dal giudice con criteri diversi ma che perseguono comunque intenti escludenti, riducendo, in questo modo, contenziosi ripetuti e costi.