

confronti, l'impegno dell'UNAR si è concretizzato in intense campagne di sensibilizzazione delle amministrazioni locali per la rimozione di comportamenti discriminatori.

Per la lamentata carenza di risorse, l'UNAR si è attivato nelle sedi istituzionali proprie al fine di mantenere alta la soglia di allarme anche in periodi di congiuntura, e ciò considerando che i diritti dei disabili sono diritti umani inderogabili e non diritti finanziariamente condizionati, così come ha chiarito la Corte Costituzionale con la sentenza n. 88/2010 in materia di inclusione scolastica.

Ancora, nella sua attività istituzionale di monitoraggio, è stata prestata grande attenzione dall'UNAR ai *media* ed ai siti *web*, per cogliere l'esistenza di contenuti discriminatori anche per quanto attiene il settore della disabilità ed intervenire prontamente con la segnalazione alla Polizia postale e, quindi, all'autorità giudiziaria competente.

In particolare, nel corso dell'anno 2012, assai significativa è stata l'attività di studio e di coordinamento svolta dall'UNAR nell'ambito delle politiche istituzionali sulla disabilità, tra cui la partecipazione alle attività dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità istituito con la legge 3 marzo 2009, n. 18.

## 2. Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (approvata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificata dall'Italia il 3 marzo 2009) stabilisce che per discriminazione fondata sulla disabilità *si intende qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudiziare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su una base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo.*

Tale Convenzione, a conclusione di un lungo e complesso negoziato, ha individuato nuovi percorsi per il riconoscimento dei diritti delle persone con disabilità.

A questo sforzo collettivo, l'Italia, annoverata tra i paesi più avanzati nel campo dell'affermazione dei diritti delle persone disabili, ha fornito un importante contributo, offrendo l'esperienza consolidata negli anni.

L'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità è un organismo istituito ai sensi dell'art. 3 della legge 3 marzo 2009, n. 18, (con la quale il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo protocollo opzionale), presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e disciplinato con il Decreto Interministeriale del 6 luglio 2010, n. 167.

Tale Organismo è in carica da tre anni, a partire dal 23 ottobre 2010, data di entrata in vigore del citato regolamento.

L'Osservatorio ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità con particolare riferimento alla:

- promozione dell'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, siglata a New York il 13 dicembre 2006;
- predisposizione di un Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale;
- promozione della raccolta di dati statistici e della realizzazione di studi e ricerche sul tema;
- predisposizione della relazione sullo stato di attuazione delle politiche sulla disabilità.

In seno all'Osservatorio, costituito da 40 membri effettivi e da 10 invitati permanenti, è istituito un Comitato tecnico-scientifico con finalità di analisi ed indirizzo scientifico in relazione all'attività e ai compiti dell'Osservatorio. Il Comitato è composto da un rappresentante del Ministero del Lavoro e da uno del Ministero della Salute, da un rappresentante delle Regioni e da uno delle Autonomie Locali, da due rappresentanti delle Associazioni nazionali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità e da tre esperti facenti parte dell'Osservatorio.

La vastità del compito affidato all'Osservatorio ha reso necessaria la scomposizione in gruppi di lavoro per aree tematiche, così da poter affrontare tutti i principali ambiti di riferimento indicati dalla Convenzione.

In sintesi, l'attività dell'Osservatorio, organizzata attraverso gruppi di lavoro, ruota intorno a tre punti fondamentali, quali l'informazione statistica sulla condizione delle persone con disabilità, il monitoraggio sull'attuazione delle politiche e la definizione del piano di azione per la disabilità.

In attuazione della legislazione nazionale e internazionale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 3 marzo 2009, n. 18, è stato predisposto il primo Programma d'Azione italiano per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, approvato il 12 febbraio 2013 dall'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità.

L'approvazione del Programma costituisce un importante risultato nel campo delle politiche a favore delle persone con disabilità ed arriva dopo l'invio, nel mese di novembre 2012, del primo Rapporto italiano alle Nazioni Unite sulla implementazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nel nostro Paese.

Il Programma, che ha respiro biennale, individua le aree prioritarie verso cui indirizzare azioni e interventi per la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità, in una prospettiva coerente e unitaria, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020 e della Convenzione ONU ratificata dall'Italia nel 2009.

Il testo è sottoposto a lettura nel Consiglio dei Ministri ed al parere della Conferenza Unificata, per poi essere adottato con Decreto del Presidente della Repubblica.

Il Governo ha promosso per il 12 e 13 luglio 2013 a Bologna la Quarta Conferenza Nazionale per la sua presentazione ufficiale. In tale occasione, hanno partecipato numerosi rappresentanti delle Istituzioni, tra cui l'UNAR, e dell'Associazionismo.

Le priorità di azione, individuate a seguito di un processo di ricognizione sullo stato del dibattito, partecipato e condiviso in seno all'Osservatorio, e delle principali evidenze emerse in occasione dei lavori di redazione del Report ONU, sono state declinate in sette linee d'intervento che, sostanzialmente, riflettono i contenuti dei sei Gruppi di Lavoro, mentre la settima riguarda la Cooperazione Internazionale.

Infatti, poiché una buona parte del terzo settore e della cooperazione lavora sulla disabilità nel mondo, si è ritenuto opportuno mantenere una linea italiana nell'approccio alla disabilità che possa essere espressa nel lavoro che il terzo settore svolge nella cooperazione internazionale.

In particolare, le linee di intervento hanno specifici *focus* su:

1. revisione del sistema di accesso, riconoscimento/certificazione della condizione di disabilità e modello di intervento del sistema socio-sanitario;
2. lavoro e occupazione;
3. politiche, servizi e modelli organizzativi per la vita indipendente e l'inclusione nella società;

4. promozione e attuazione dei principi di accessibilità e mobilità;
5. processi informativi ed inclusione scolastica;
6. salute, con particolare riguardo al sostegno nella fase prenatale e neonatale ed agli interventi in ambito di abilitazione e riabilitazione continua;
7. Cooperazione Internazionale.

### 3. Valutazione ed accertamento della disabilità

Nell'ambito dell'attività di verifica e monitoraggio dei fenomeni di discriminazione, l'Ufficio ha avuto modo di constatare che le attuali procedure adottate dal nostro Paese per l'accertamento degli "stati invalidanti" presentano non poche criticità, soprattutto perché, essendo incentrate su una analisi meramente sanitaria, si rivelano per lo più inefficaci rispetto alla definizione di progetti ed interventi individualizzati, rappresentando il concreto rischio di un sovraccarico economico e amministrativo, oltre a non adeguarsi alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Gli interventi di semplificazione amministrativa, in tale ambito, non sono stati finora efficaci. Ad appesantire la situazione, in termini economici, di disagio, di ritardi nell'accertamento ordinario, si sono aggiunti ripetuti piani straordinari di verifica (800.000 dal 2008 al 2012, mentre ulteriori 450.000 sono previsti per i prossimi tre anni), che se da un lato hanno comportato un impegno di risorse enorme, dall'altro non hanno raggiunto i risultati ipotizzati.

Sarebbe, dunque, auspicabile un intervento di settore volto a ricostruire l'attuale sistema di accesso alle prestazioni ed ai benefici applicando i principi della Convenzione ONU e riformando le Commissioni mediche di accertamento.

### 4. Disabilità e diritto alla salute

L'accesso ai servizi per la salute da parte delle persone con disabilità riserva ancora non pochi ostacoli derivanti da vari fattori; tra questi, appaiono significativi il contenimento della spesa sanitaria, la inadeguata flessibilità del Sistema Sanitario Nazionale di fronte alle specificità e alle gravità, lo scarso investimento culturale in termini di riabilitazione/abilitazione, la compressione del diritto di scelta del cittadino.

In un periodo di crisi come quello attuale, il diritto alla salute delle persone con disabilità è particolarmente a rischio, vieppiù nelle situazioni ad elevato carico assistenziale, di malattie rare o di particolari necessità farmacologiche, terapeutiche o diagnostiche.

Come segnalato anche dalle associazioni di settore (FISH), gioverebbe all'attuale stato normativo e, quindi, all'efficacia delle attività in materia di disabilità, ricostruire il sistema riabilitativo seguendo le indicazioni dell'articolo 26 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità; in particolare, offrendo spazi di innovazione rispetto alla medicalizzazione del percorso riabilitativo, con il coinvolgimento attivo (*empowerment*) della persona, finalizzato al raggiungimento della massima autodeterminazione possibile.

Inoltre, sarebbe opportuno rimodulare, con particolare riguardo alle persone con patologie croniche e comunque invalidanti, la distribuzione delle terapie farmacologiche, così da assicurare, su progetto terapeutico individuale, anche la continuità della cura. In tal senso, l'adozione della Distribuzione Diretta e Distribuzione Per Conto dei farmaci, oltre a

determinare una garanzia verso fenomeni d'irreperibilità variamente generati, realizzerebbe un notevole risparmio sui costi della distribuzione.

Seguendo, poi, il modello delle Linee Guida n. 21 sull'Autismo, emanate dall'Istituto Superiore di Sanità e rese applicative dall'accordo della Conferenza Unificata del 22 novembre 2012, si potrebbe auspicare l'emanazione di Linee Guida per ambiti di patologia, così da garantire trattamenti sanitari appropriati.

## **5. Disabilità e diritto allo studio**

In un contesto generale di crisi e tagli lineari, ancor più a rischio è la piena affermazione del diritto allo studio per i disabili.

Lungi dall'effettuare un esame compiuto del fenomeno, che implicherebbe anche competenze riservate ad altri organi istituzionali, l'UNAR, sulla base degli incontri effettuati con le massime associazioni di settore nonché sulle segnalazioni delle vittime, ritiene di poter indicare qualche percorso normativo di tipo risolutivo.

In primo luogo, in base all'ovvia considerazione che la formazione e l'istruzione sono nelle mani degli insegnanti, non può che auspicarsi un intervento normativo sulla formazione obbligatoria in servizio di tutti i docenti che hanno in classe alunni con disabilità; ciò sarebbe importante per un'effettiva integrazione degli studenti disabili, con particolare riguardo ai problemi educativi connessi alle diverse minorazioni.

In secondo luogo, al fine di evidenziare percorsi scolastici non virtuosi e attivarne il miglioramento, sarebbe utile effettuare un monitoraggio circa il rispetto degli artt. 4 e 5, comma 2, del DPR n.81/2009, che prevede un numero non superiore a venti-ventidue alunni per classe, con l'inserimento di non più di due alunni con disabilità grave per ogni classe.

Infine, essendo la continuità dell'insegnamento il principio base per l'integrazione di persone con disabilità, dovrebbe assicurarsi la continuità didattica per almeno tre classi successive degli insegnanti per attività di sostegno.

## **6. Disabilità e diritto al lavoro**

E' noto che l'inclusione sociale passa principalmente attraverso una piena e buona occupazione.

In una situazione molto seria del mercato del lavoro, il tasso di inoccupazione delle persone con disabilità assume toni davvero drammatici, considerato che gli studi di settore arrivano a stimare che quasi l'80% di esse siano prive di un lavoro. La legge n. 68/1999, basandosi sul principio del collocamento mirato e della valutazione delle capacità personali, ha fissato anche meccanismi di promozione e tutela e delineato responsabilità, servizi, strutture, politiche attive.

Anche in questo ambito, le politiche di inclusione richiederebbero alcuni interventi di aggiustamento della normativa vigente. Senza alcuna pretesa di esaustività, ma ragionando sulla base delle istanze pervenute all'Ufficio, appaiono interessanti alcuni possibili aggiustamenti di settore.

Partendo dal dato che stima quattro volte maggiore rispetto alla media la disoccupazione delle persone con disabilità in Italia, ci si chiede della possibilità di ipotizzare un vero e proprio ammortizzatore sociale (nella forma di un sussidio) che integri le attuali pensioni di

invalidità, allo stato assai basse.

Inoltre, in una società in cui si esaltano il merito e la premialità, potrebbe essere incentivante prevedere specifici interventi a favore dell'autoimprenditorialità delle persone con disabilità sia in forma di sostegno allo *start up* che di defiscalizzazioni aggiuntive o di forme credito agevolato.

Ancora, proprio perché la recente riforma del lavoro include nuovi indirizzi sui tirocini, ci si chiede perché non poter comprendere le varie modalità con le quali si sono sviluppate le migliori esperienze nel nostro Paese, quali i tirocini di mantenimento.

Infine, non può mancare di evidenziare una delle istanze più pressanti che l'UNAR ha colto attraverso il suo dialogo costante con le associazioni di settore, che è quella dell'incontro tra domanda e offerta sancita dall'art. 2 della legge n. 68/99; in particolare, le relative funzioni che sono assegnate ai centri per l'impiego potrebbero essere coadiuvate da enti di terzo settore in grado di misurare le capacità dei potenziali lavoratori con disabilità e da soggetti in grado di interloquire con il settore risorse umane delle aziende pubbliche e private, il che faciliterebbe l'attuazione delle politiche di inclusione.

## 7. Disabilità e diritto alla mobilità

Nella sua opera di monitoraggio del fenomeno della discriminazione, l'UNAR ha avuto modo di riscontrare come il tema della mobilità, nonostante una copiosa attività normativa e regolamentare, rimanga ancora critico nella qualità della vita delle persone, in particolare se si tratta di persone con disabilità o anziane e, conseguentemente, ne condiziona l'inclusione e l'accesso ai servizi.

Edifici e città non accessibili e sistema dei trasporti non fruibili comportano barriere con effetti discriminatori gravi, che richiedono una risposta urgente in quanto impeditivi, oltre che in se stessi, anche rispetto all'esigibilità di altri diritti quali il diritto alla salute, il diritto alla cultura, il diritto allo studio e il diritto al lavoro.

In ambito edilizio, sarebbe auspicabile una riforma normativa che, andando ad unificare le prescrizioni tecniche vigenti in materia di edilizia pubblica e privata, arrivasse a superare i concetti di visitabilità e adattabilità, così da porre come centrale ed unico quello dell'accessibilità. Tanto anche in adeguamento dei principi e delle prescrizioni ONU – cd. progettazione universale – che accolgono le esigenze di una mobilità per tutti. Peraltro, ancor più pressante è l'esigenza di intervenire in questo settore, posto che l'accordo sul concetto di accessibilità rimane per l'Italia uno dei nodi più spinosi anche nell'ambito dei lavori del Consiglio dell'Unione Europea sulla cd. direttiva antidiscriminazione orizzontale (*“Proposal for a council directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation”*), attualmente in corso, anche con il contributo dell'UNAR.

In ambito edilizio, più che in ogni altro settore, appare fondamentale un'opera di sinergia tra le diverse istituzioni coinvolte. Sarebbe, dunque, auspicabile un'intesa fra Stato e Regioni per il monitoraggio dei Piani regionali dei trasporti e per la fissazione di linee guida che favoriscano l'accessibilità dei mezzi e dei servizi di trasporto anche in linea con le più recenti direttive dell'Unione Europea.

## 8. Disabilità, sostegno alle famiglie e al lavoro di cura

Una delle istanze di tutela maggiormente segnalate all'Ufficio riguarda il lavoro di cura svolto dalle famiglie italiane. Nonostante l'importanza economica e sociale dello stesso, esso risulta poco considerato nelle sue dimensioni, nelle sue cause, nei suoi effetti. Le famiglie, soprattutto le donne, sopportano la carenza di servizi, ma questo comporta la rinuncia all'occupazione o sovraccarichi fisici e/o psicologici non indifferenti, nonché una mancata copertura previdenziale.

Le famiglie, che costituiscono uno dei cuscinetti di *welfare* più efficaci, sono quindi esposte ad un progressivo processo di impoverimento che, a causa della compartecipazione ai costi dei servizi sanitari, rischia di relegare in ambito di marginalità sociale.

La legge n.53/2000 prevedeva interventi mirati a conciliare i tempi del lavoro ed i tempi di cura con forme di flessibilità del lavoro e servizi di sostegno, ma è innegabile come ad oggi ancora non si sia arrivati ad una accettabile prassi virtuosa di tali meccanismi

Non può non evidenziarsi come molti aspetti problematici potrebbero essere risolti grazie ad una rafforzata rete di servizi e ad una maggiore flessibilità lavorativa, anche attraverso l'incentivazione di accordi di conciliazione a livello aziendale o in fase di contrattazione nazionale.

Nel contempo, sarebbe necessario riconoscere il lavoro di cura di quei familiari – cd. *caregiver* - che svolgono il ruolo nodale di depositari e garanti della qualità di vita di un familiare convivente con disabilità ed elevata intensità assistenziale, oltre al supporto indispensabile per la vita quotidiana.

Ciò consentirebbe di riconoscere i diritti umani assoluti e soggettivi delle persone che prestano il lavoro di cura, tra cui il diritto al riposo, alla salute, alla vita sociale.

### III. PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE ED ETÀ

#### 1. Tipologia delle segnalazioni pervenute all'UNAR durante l'anno 2012

Dall'analisi delle problematiche trattate dall'UNAR nel corso del 2012 è emersa una significativa consistenza di fattispecie relative a discriminazioni legate al fattore età.

Tali discriminazioni sono state segnalate principalmente in ambito lavorativo, con particolare riferimento agli aspetti legati all'accesso al mondo del lavoro.

Sulla base delle segnalazioni ricevute, sono state esaminate molte offerte di lavoro, provenienti sia da privati sia da pubbliche amministrazioni, ed è stato riscontrato, tra i requisiti richiesti ai fini dell'assunzione, il limite massimo di età, a seconda dei casi, in misura più o meno elevata.

L'entità delle segnalazioni ricevute dimostra, da un lato, una crescente consapevolezza da parte dei privati cittadini dei diritti e delle procedure derivanti dalla normativa anti-discriminatoria; dall'altro, viceversa, palesa una diffusa sottovalutazione e violazione della suddetta normativa sul versante dell'offerta di lavoro.

Sono stati analizzati numerosi casi di annunci pubblicati su organi di stampa o in siti *web*, relativi all'offerta di attività lavorative, per le quali si richiedeva, ai fini dell'assunzione, un'età massima più o meno elevata.

Tali annunci sono risultati contrari alla normativa antidiscriminatoria, in quanto il fattore anagrafico non costituiva un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento delle mansioni lavorative offerte, elemento, questo, essenziale per giustificare eventuali deroghe al principio di parità di trattamento in relazione all'età (d.lgs. n. 216/2003, attuativo della direttiva 2000/78/CE).

Difatti, la possibilità di derogare all'applicazione del principio di parità di trattamento, in relazione al fattore anagrafico, può trovare giustificazione solo nel caso in cui venga rispettata una duplice condizione:

- a) l'esistenza di una finalità legittima, oggettivamente e ragionevolmente giustificata in base al diritto interno;
- b) che i mezzi utilizzati per realizzare tale fine siano appropriati e proporzionati.

Nella maggior parte dei casi esaminati, l'analisi circa la legittimità ed appropriatezza dei mezzi utilizzati è apparsa addirittura superflua, essendo stata rilevata una preclusiva carenza del presupposto legittimante la deroga al principio di parità di trattamento, costituito appunto dalla finalità legittima.

Inoltre, all'interno di tali offerte di lavoro si è sovente riscontrata la presenza di discriminazioni multiple, con particolare riferimento al genere e/o alle condizioni personali dei lavoratori richiesti.

#### 2. Principio di parità di trattamento ed ipotesi derogatorie

La formulazione delle disposizioni legislative lascia un ampio margine di incertezza in ordine all'individuazione dei casi in cui risulta possibile derogare al principio di parità di trattamento.

Infatti, sia il citato d.lgs. n. 215/2003 (attuativo della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento in tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica), sia il d.lgs.

n. 216/2003 (attuativo della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro) stabiliscono come non debbano essere considerate discriminatorie quelle differenze di trattamento che, per la natura dell'attività lavorativa e per il contesto in cui deve essere svolta, costituiscano un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima, nonché quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari.

Il grado di indeterminazione delle disposizioni sopra richiamate, seppur entro certi limiti imposto dalla necessità di consentire all'interprete di modularne l'applicazione alla eterogeneità dei casi concreti, impedisce tuttavia la percezione immediata dell'ambito di riferimento e di applicazione della normativa medesima.

In tale contesto, di fronte alla forte complessità di attuazione di un'eguaglianza di trattamento che prescindendo da requisiti anagrafici, fondamentale è stato il ruolo rivestito dalla Corte di Giustizia, che si è fatta garante del divieto di travalicamento dei confini di ammissibilità di trattamenti diversificati rispetto all'età dei lavoratori interessati, verificando la necessaria presenza, nelle scelte di azione pubblica che comportano un trattamento diseguale, della coerenza tra obiettivi perseguiti e mezzi adoperati per il perseguimento degli stessi.

L'esame dei casi sottoposti alla Corte di Giustizia permette di individuare le giustificazioni legittime ed appropriate ai sensi dell'art. 6 della direttiva 2000/78 di differenze basate sull'età nelle politiche pubbliche.

Al riguardo, la Corte di Giustizia effettua un duplice esame: da un lato verifica se una politica che determina una differenza di trattamento in ragione dell'età sia oggettivamente e ragionevolmente giustificata da una finalità legittima, dall'altro se i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari.

In tale ambito, la riconduzione del divieto di discriminazione per età nel novero dei principi generali dell'ordinamento dell'Unione europea risale alla fondamentale sentenza *Mangold c/ Helm* del 22 novembre 2005.

Tale sentenza ha il grande merito di sancire, per la prima volta, che *"il principio di non discriminazione in ragione dell'età deve essere considerato un principio generale del diritto comunitario"* (punto 75) che *"trova la sua fonte in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri"* (punto 74).

La Corte, in sostanza, ha colto un processo *in itinere* in cui il principio di non discriminazione in base all'età si affrancava dal più generale principio di parità di trattamento, venendo a costituirne una forma specifica di discriminazione.

Il caso *Mangold* ha aperto le porte ad una fitta serie di pronunce che hanno mostrato un'alternanza di posizioni della Corte circa l'utilizzo e la rigorosità del controllo di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità nella valutazione delle cause di giustificazione.

In tale pronuncia, infatti, il Giudice europeo interveniva sulla normativa nazionale tedesca che prevedeva la possibilità, per i datori di lavoro, di stipulare senza bisogno di una giustificazione oggettiva ed in maniera facilitata contratti di lavoro a termine con lavoratori ultracinquantenni, considerandola incompatibile con la normativa europea di tutela dell'eguaglianza. Precisamente, la finalità perseguita da una tale normativa di favorire l'occupazione dei lavoratori anziani viene considerata legittima ma i mezzi utilizzati per il raggiungimento della stessa eccedenti a quanto appropriato e necessario.

Al di là di ciò, particolarmente degno di nota è il fatto che, nel caso in esame, la discriminazione per età viene sfruttata come mezzo per affermare la preesistenza del

diritto antidiscriminatorio alla direttiva 2000/78, in quanto la menzionata direttiva si limitava a “specificare” l’esistenza di un principio generale già esistente come, cinque anni dopo, avrà cura di chiarire la Corte nella sentenza *Kucukdeveci*.<sup>26</sup>

La sentenza più importante, però, in questo contesto, resta la *Kucukdeveci c/ Swedex GmbH & Co. KG* del 19 gennaio 2010 che, sulla scia di quanto contenuto nella *Mangold*, ha confermato la natura di principio generale del divieto di discriminazioni per ragioni di età, facendo riferimento, per la prima volta, alla Carta di Nizza dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona che le ha conferito carattere vincolante.

In tale pronuncia, inoltre, trova consacrazione la possibilità che i principi fondamentali godano di un’efficacia orizzontale e non solo verticale.

In base alle esperienze maturate nell’ambito dell’Ufficio, emerge come uno degli aspetti di maggiore criticità riscontrabile nella disciplina antidiscriminatoria sia costituito dalle ipotesi derogatorie contemplate dalla normativa stessa.

La natura ambivalente della discriminazione per età spiega la necessità di trattare il divieto di discriminare in ragione dell’età come parte di un principio più generale di parità di trattamento, per difenderne la legittimità ed imporre ai giudici nazionali di disapplicare le norme nazionali confliggenti con il principio di non discriminare in ragione dell’età, principio fondamentale della legislazione UE.

Si ritiene auspicabile, pertanto, una maggiore analiticità nell’individuazione delle fattispecie derogatorie, mediante una tipizzazione legislativa delle ipotesi maggiormente ricorrenti che consentono di derogare al principio di parità di trattamento.

Potrebbe essere prevista un’elencazione, seppur non esaustiva, delle attività lavorative per le quali il fattore anagrafico costituisce presuntivamente un requisito essenziale e determinante, cosicché il successivo giudizio, sulla concreta legittimità della deroga al principio di parità di trattamento, verrebbe limitato alla sola verifica della ragionevolezza dei mezzi utilizzati per conseguire la finalità derogatoria.

### **3. La tutela del principio di non discriminazione attraverso la normativa sui licenziamenti - Auspicabili modifiche della Legge n. 223/1991**

A livello di normativa sostanziale parrebbe auspicabile una riformulazione, se non addirittura un’abrogazione *tout court*, della disciplina dettata dalla Legge n. 223/1991, nella parte in cui individua nel fattore anagrafico (*sub specie* di prossimità al raggiungimento dell’età pensionabile) uno dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare nelle procedure di licenziamento collettivo.

<sup>26</sup> La sentenza *Kucukdeveci c/ Swedex GmbH & Co. KG* del 19 gennaio 2010 ha carattere epocale perché, oltre a consacrare i principi espressi nella *Mangold* in un contesto argomentativo estremamente più elaborato, coglie il passaggio del principio dal terreno dei principi inespressi a quelli consacrati nella Carta dei diritti fondamentali che, come è noto, ha la stessa efficacia dei Trattati.

Infatti, in tale sentenza trova consacrazione la possibilità che i principi fondamentali godano di un’**efficacia orizzontale**, considerata “la circostanza che (se) determinate disposizioni del Trattato si rivolgono formalmente agli Stati membri (ciò) non esclude che, al tempo stesso, vengano attribuiti dei diritti ai singoli interessati all’osservanza degli obblighi così precisati. Siffatta considerazione deve, a fortiori, valere per l’art. 48 (sul divieto di discriminazione basato sulla nazionalità) il quale mira a garantire un trattamento non discriminatorio nel mercato del lavoro”.

Le implicazioni della sentenza sono molteplici e tutte di grande rilievo giuridico.

La questione riveste un'importanza notevole, a motivo della rilevanza dei diritti coinvolti, dell'entità dei lavoratori interessati e delle ricadute economico-sociali derivanti dalla procedura *de qua*.

Ed infatti, la giurisprudenza che ha avuto modo di applicare la normativa del 1991 alla luce della sopravvenuta disciplina contenuta nel d.lgs. n. 216/2003 è giunta alla conclusione che *«dopo l'introduzione in Italia del principio di non discriminazione (diretta e indiretta) in ragione dell'età, valevole anche in sede di licenziamento, l'adozione del criterio in esame rappresenta un fatto di discriminazione indiretta in ragione dell'età, determinando una situazione di svantaggio per i lavoratori di età più elevata in quanto prossimi alla pensione rispetto ai lavoratori più giovani»* (Tribunale Milano, 7 gennaio 2005), specie in presenza di una *«fattispecie concreta nella quale l'esuberanza della forza lavoro sia stata effettivamente quantificata a prescindere dall'individuazione di un ambito organizzativo di riferimento»* in cui *«viene ad essere pregiudicata ogni possibilità di controllo sull'effettivo nesso causale tra la prospettata riduzione e l'esigenza riorganizzativa dell'impresa e quindi sulla giustificatezza di ogni singolo licenziamento»* (Tribunale Milano, 22 luglio 2005).

Un intervento del legislatore risulterebbe sicuramente risolutivo, senza la necessità per i lavoratori coinvolti di dover ricorrere a costose, lunghissime e, comunque, sempre aleatorie azioni giudiziarie volte ad accertare l'avvenuta discriminazione subita a motivo dell'età.

Allo stato, la riforma del lavoro attuata con la Legge n. 92/2012 (cd. Legge Fornero), pur introducendo importanti novità in materia di licenziamento collettivo, non tocca il fattore anagrafico.

Ed infatti, la Legge n. 92/2012, che ha modificato gli artt. 6 e 7 della Legge n. 604/1966 e l'art. 18 della Legge n. 300/1970, in materia di licenziamenti individuali e ha introdotto importanti novità anche rispetto ai frequenti vizi, non solo formali, delle procedure di licenziamento collettivo ai sensi della Legge n. 223/1991, si occupa innanzitutto dei licenziamenti discriminatori, per i quali è prevista la reintegrazione in caso di accoglimento della domanda da parte del Giudice.

Si può dire, sinteticamente, che si ha una discriminazione rilevante a questi fini, ogni volta che un soggetto venga trattato in modo più svantaggiato di altri in determinate situazioni, con criterio di tipo comparativo, oppure ogni volta che un soggetto subisca un provvedimento negativo in ragione di certe caratteristiche che la legge intende proteggere.

Il criterio della disparità di trattamento di situazioni uguali o analoghe è, infatti, naturalmente destinato a essere uno degli elementi del ragionamento presuntivo ma è anche un criterio in grado di mettere in crisi quello che fino ad oggi è stato considerato un dogma del diritto del lavoro nel settore privato, ossia l'inesistenza di un obbligo datoriale di parità di trattamento.

L'ampia casistica che si è già presentata è, quindi, suscettibile di portare a imprevedibili sviluppi, a una rivisitazione di alcune affermazioni di principio, a un approfondimento della nozione di discriminazione, a una ridefinizione del confine tra valutazione discrezionale, facoltà e obblighi di correttezza del datore di lavoro, con rilevanti ricadute per il fattore età.

Ed infatti, se con l'art. 4 della Legge n. 604/1966 e l'art. 15 della Legge n. 300/1970, con le integrazioni introdotte dall'art. 13 della Legge n. 903/1977 (legge di Parità) e l'art. 4 della Legge n. 125/1991 (Azioni Positive), poteva sostenersi che le ragioni discriminatorie che rendevano illecito il licenziamento fossero solo quelle specificate dalla legge (sindacali, politiche, religiose, razziali, di lingua e di sesso), con l'introduzione nell'ordinamento sulle disposizioni di cui al d.lgs. n. 215/03 e d.lgs. n. 216/03, è stato allargato il campo delle discriminazioni sino a ricomprendervi disabilità, età, orientamento sessuale, identità di genere

e convinzioni personali, dilatando gli atti vietati fino a ricomprendere qualunque finalità diversa da quelle positivamente ammesse dall'ordinamento.

#### 4. Prospettive di riforma

Le discriminazioni fondate sull'età differiscono sostanzialmente da altre forme di discriminazione immediatamente rilevabili, in quanto afferenti a caratteristiche immutabili di una persona e, in mancanza di una normativa, poiché il diritto UE, così come il diritto interno, non fornisce la definizione di età, non è sempre agevole identificarle.

Pertanto, oltre a quanto evidenziato per la Legge n. 23/1991, si auspica un intervento del legislatore che regoli le discriminazioni basate sull'età con riferimento:

- all'art. 6 della direttiva 2000/78/CE, il quale considera che gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento in ragione dell'età non costituiscano discriminazione laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari;
- ai criteri indicati dalla Corte di Giustizia che nella disamina dei casi ha effettuato una duplice verifica, valutando sia la finalità legittima della politica che determina la differenza di trattamento in ragione dell'età, sia l'idoneità dei mezzi per il conseguimento di tale finalità.

Alla luce delle criticità emerse nella prassi applicativa e di un'analisi comparata effettuata sulle funzioni attribuite ad altri omologhi *Equality Bodies* europei, ci si potrebbe giovare di un'attività consultiva e propositiva dell'UNAR, seppur nel rispetto dei compiti allo stesso attribuiti dalla legge e, in particolare, dall'art. 6 della direttiva 2000/78/CE con:

- a) la previsione di una procedura di consultazione obbligatoria in fase di preparazione e redazione di leggi in cui possa venire in rilievo il tema della parità di trattamento e della discriminazione (sul modello dell'*Equality Authority* Irlandese, della *CRE* Britannica e della *Commission for Equality and Against Racial Discrimination* Portoghese);
- b) l'attribuzione all'UNAR e alle associazioni rappresentative delle categorie interessate, della legittimazione processuale in proprio e della possibilità di promuovere autonomamente azioni giudiziarie in caso di discriminazioni rilevate. Ciò consentirebbe una emersione di fenomeni discriminatori in tutti quei casi in cui, a motivo dei costi dell'azione giudiziaria o del timore di ritorsioni e stigmatizzazione sociale, la vittima non invocherebbe la dovuta tutela giudiziaria dei propri diritti;
- c) ancora, potrebbe essere posto l'accento sull'implementazione dell'aspetto conoscitivo e/o divulgativo relativo alla normativa antidiscriminatoria. Al riguardo, potrebbe ipotizzarsi l'istituzione di corsi di laurea specificamente dedicati al diritto antidiscriminatorio, di master specialistici.

#### IV. PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E SITUAZIONE GIURIDICA DELLE COMUNITÀ ROM, SINTI E CAMINANTI (RSC) IN ITALIA

##### 2. La situazione dei Rom, Sinti e Caminanti in Italia in una parola: la eterogeneità

La parola “Rom” è un termine universale, che rimanda ad una miriade di gruppi e sottogruppi, caratterizzati da una serie di somiglianze, che includono la lingua, le modalità di vita, le tradizioni culturali e l’organizzazione familiare. Più che un’unica lingua di origine indo-ariana, i vari gruppi sparsi per l’Europa parlano dialetti *romanès*, che, seppure influenzati dalle lingue locali e comprendenti una grande quantità di vocaboli stranieri, presentano una notevole unità lessicale.

Le Comunità Rom, Sinti e Caminanti (RSC) presenti in Italia sono caratterizzate dalla eterogeneità dei gruppi, dalla varietà linguistico-dialettale, nonché da differenti origini culturali<sup>27</sup>.

Due, ad oggi, sono i gruppi maggiormente diffusi su tutto il territorio nazionale: i Rom ed i Sinti<sup>28</sup>. I Rom sono residenti in tutte le Regioni italiane ed i Sinti sono presenti soprattutto nel Nord e nel Centro-Italia. Entrambi parlano dialetti *romanés*, laddove i Caminanti, prevalentemente stabilizzati in Sicilia presso la città di Noto, usano il dialetto locale.

Nel corso dell’ultimo biennio, il Consiglio d’Europa ha stimato la presenza di circa 140.000 RSC (dato da intendersi come indicativo di una presenza tra le 110.000 e le 170.000 unità).

Nel 2011, in occasione della prima indagine di settore, voluta dalla Commissione Straordinaria del Senato della Repubblica per la tutela e la promozione dei diritti umani, è stato messo in evidenza: “*un vuoto di conoscenza, dovuto in parte all’impossibilità di eseguire censimenti su base etnica, ma anche, in parte, a causa di una certa reticenza a dichiarare un’identità fortemente stigmatizzata*”<sup>29</sup> – vuoto aggravato da alcuni rilevanti fattori, quali gli spostamenti interni, i flussi migratori e gli insediamenti.

A differenza di quanto comunemente si crede, la stragrande maggioranza dei RSC presenti sul territorio italiano non è “nomade” ed ha anzi uno stile di vita sedentario.

Basti ricordare che le popolazioni Rom, originarie dell’Asia centrale e dell’India, sono presenti in Italia da più di seicento anni<sup>30</sup> e che, in base alle varie ondate migratorie, si suole distinguerle in tre gruppi: 1) il primo gruppo è composto da circa 70 mila persone (cittadini italiani) presenti in Italia da oltre 600 anni e distribuiti su tutto il territorio nazionale; 2) un

<sup>27</sup> Si veda Bonetti P., Simoni A., Vitale T. (a cura di) (p.45 ss.), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011.

<sup>28</sup> I Rom ed i Sinti sono due dei cinque gruppi, che compongono la popolazione *romanè*: Rom, Sinti, Manouches, Kalè (Calè) e Romanichals.

<sup>29</sup> Per un approfondimento, si fa rinvio all’Indagine del Senato della Repubblica – Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, intitolata *Rapporto conclusivo dell’indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti*, in Italia del 9 febbraio 2011. Si veda altresì Strati F., “*ITALY- Promoting Social Inclusion of Roma - A Study of National Policies*”, Studio Ricerche Sociali (SRS), 2011.

<sup>30</sup> Fra i più antichi documenti storici che ne testimoniano l’arrivo, vi sono quelli riguardanti il passaggio per Forlì (anno 1422) e per Fermo (1430) di un gruppo di circa duecento “indiani” diretti a Roma per ottenere indulgenza e protezione dal Papa, ma è probabile che altri gruppi avessero già raggiunto le coste del Sud, dalla Grecia.

secondo gruppo è costituito soprattutto da Rom balcanici (extra-comunitari) arrivati negli anni '90, in seguito alla disgregazione della ex Jugoslavia e stabilitisi principalmente nel Nord Italia; 3) un terzo gruppo di migrazione più recente è composto in particolare da Rom di nazionalità romena (cittadini comunitari), presenti prevalentemente nelle grandi città (Milano, Roma, Napoli, Bologna, Bari, Genova).

Ed in questo contesto, occorre tener presente altresì che, secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, le famiglie che ancora viaggiano in carovana non costituiscono che il 2-3%. Il Ministero dell'Interno sottolinea, inoltre, che il fenomeno del nomadismo è “minimo tra le famiglie rom e non è mai elettivo, bensì forzato per mancanza di altre possibilità di abitazione o sopravvivenza<sup>31</sup>”.

Deve, dunque, ritenersi superata la vecchia concezione che associava a tali Comunità l'esclusiva connotazione del nomadismo.<sup>32</sup> Invero, la variabilità della popolazione a seguito dei processi di mobilità intra ed extra-europea, che si vanno consolidando, fa sì che in alcune aree del Paese la presenza straniera, regolarizzata e non, assuma dimensioni di assoluto rilievo, con un non indifferente apporto allo sviluppo economico ed assistenziale del Paese, a cui, tuttavia, non corrisponde una chiara definizione della situazione giuridica, né di tali Comunità né dei loro membri.

## 2. Il quadro normativo concernente lo stato giuridico della minoranza RSC

I molteplici dibattiti, susseguitisi negli anni, volti a favorire l'integrazione, l'inclusione ed il riconoscimento dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti quale minoranza, linguistica o nazionale, confermano la complessità della loro condizione.

Il problema emerge con forza quando si rileva che nel nostro ordinamento giuridico non esiste, ad oggi, una specifica normativa nazionale per la protezione di detta minoranza, nonostante le pressanti richieste dell'Associazione, delle stesse rappresentanze rom e sinte e dei meccanismi di monitoraggio internazionali in materia di diritti umani, quali i *Treaty Bodies* onusiani (tra cui si ricordano in particolare: *Human Rights Committee*, *CAT Committee*, *CERD*, *CEDAW*, *CRC*) ed il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani (tra gli altri); né tanto meno si è riusciti ad estendere - in loro favore - la normativa adottata nel 1999 (Legge n. 482) in attuazione dell'art. 6 della Costituzione italiana, in materia di protezione delle minoranze linguistiche-storiche esistenti in Italia.

Nel nostro ordinamento giuridico, il concetto generale di minoranza resta legato alla peculiarità linguistica e trova il suo fondamento nell'art. 6 della Costituzione («*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*») e la sua attuazione nella Legge n. 482 del 15 dicembre 1999 recante “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche”, con cui si tutelano, oggi, dodici minoranze linguistiche (albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, francese, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana e sarda). Nel 1999, in fase di negoziazione dell'interpretazione dell'art. 6 della Costituzione italiana, prevalse il principio della “territorialità”, che di fatto esclude dal dettato normativo, la minoranza Rom in

<sup>31</sup> Cfr. Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, Senato della Repubblica, XV Legislatura, maggio 2011.

<sup>32</sup> *Op.cit.supra* in nota 27. Cfr. la *Strategia nazionale di inclusione dei RSC*, p.3 e ss.

quanto “minoranza diffusa”, ossia priva di una concentrazione territoriale stanziale, riconoscibile<sup>33</sup>.

Più in dettaglio, la Costituzione italiana riconosce soltanto le minoranze storico-linguistiche, ossia “quelle minoranze in cui la lingua costituisce l'elemento cardine con il quale è connesso ogni elemento atto ad identificare un gruppo<sup>34</sup>”. E' dunque, il sintagma “minoranze linguistiche” ad assumere una rilevanza particolare, perché si tratta dell'unico riferimento espresso ad una tipologia di minoranza, ex art. 6 Cost..

In attuazione del dettato costituzionale, la Legge n. 482<sup>35</sup> ha poi escluso la minoranza Rom tra quelle ammesse a tutela, sul presupposto precipuo della mancanza di un radicamento sul territorio. Tuttavia, in sede di discussione parlamentare, si decise di impegnare il Governo in attività di promozione di azioni volte all'implementazione di politiche attive in favore di detta minoranza. L'esclusione della minoranza Rom fu decisa in ragione della specificità della questione, che richiedeva - si disse - interventi più complessi, da attuarsi con legge organica.

A quasi 15 anni da quella indicazione, la complessità della situazione attuale è tale da richiedere una duplice analisi della condizione giuridica dei RSC: I) in quanto membri di una minoranza diffusa su tutto il territorio nazionale; II) in quanto individui, con un eterogeneo *status* giuridico (un fenomeno che talvolta riguarda anche i membri di una stessa famiglia).

I) I Rom, Sinti e Caminanti (RSC) sono, dunque, una minoranza diffusa su tutto il territorio italiano - non essendo concentrati in una determinata zona. Si pone dunque il problema di riuscire a proteggere efficacemente la specificità di detta minoranza, laddove la tutela offerta dal nostro ordinamento è prevalentemente concepita per minoranze insediate in ben determinati territori. A tal riguardo, l'UNAR ritiene che il continuare a qualificare i membri di tali Comunità come “nomadi”, ponendo in primo piano la condizione di itineranza rispetto alla loro identità linguistico-culturale, non solo determina una violazione delle “raccomandazioni internazionali<sup>36</sup>”, ma ne travisa l'identità, rischiando di definire “nomadismo” ciò che in realtà è soltanto la necessità per alcuni di spostarsi da un luogo ad un altro, in ragione di una condizione economica e/o giuridica precaria, o perché in fuga da persecuzioni o guerre.

Nonostante l'impegno assunto dal Parlamento al momento dell'approvazione della Legge n. 482 ed i diversi progetti e proposte di legge presentati nelle ultime Legislature<sup>37</sup>, si ricorda che tutti i tentativi emendativi di questi ultimi anni sono stati caratterizzati da intensi dibattiti sull'opportunità di includere le Comunità RSC tra le minoranze linguistiche in base alla Legge n. 482/1999 o, piuttosto, di adottare delle misure legislative nazionali *ad hoc* e/o

<sup>33</sup> Si rinvia a Dell'Agnese, Vitale 2007 e Loy 2009, citati da Catania D. e Serini A, in *Circuiti della Separazione*, Armando Editore, UNAR, Roma, 2011, citati in *Strategia nazionale* (ibidem).

<sup>34</sup> Si veda Stipo M., voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Giur.*, XX, Roma, Treccani, 1990, p.3.

<sup>35</sup> Cfr. Sentenza della Corte Costituzione n.159/2009. La Legge n. 482 si auto-qualificò come legislazione “di attuazione dell'art. 6 della Costituzione”.

<sup>36</sup> Cfr. Osservazioni conclusive del Comitato Diritti Umani ONU (CO/ITA/4/5) dell'ottobre 2005 sull'Italia ([www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)).

<sup>37</sup> Un vero tentativo di modifica si è avuto solo in tempi recenti con la proposta di Legge n. 2858, presentata alla Camera dei Deputati, nel luglio del 2007. La proposta, poi decaduta con la fine anticipata della Legislatura, proponeva l'estensione delle disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche-storiche, previste dalla Legge n. 482/1999, alle minoranze dei Rom e dei Sinti, recependo i principi della “Carta europea delle lingue regionali o minoritarie”, che riconosce le “lingue non territoriali” come lo *yiddish* e il *romanè*.

*omnibus*<sup>38</sup>. Ma, a fronte di una carenza normativa di portata nazionale, indicazioni importanti su tale tematica sono state fornite negli ultimi anni dalle Corti superiori: a) dalla Corte Costituzionale, che con sentenza n.159/2009, ha riaffermato l'importanza della Convenzione-quadro sulla tutela delle minoranze, promossa dal Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia con Legge n. 302/1997; b) dalla sentenza del Consiglio di Stato n.6050 del 16 novembre 2011, intervenuta con riguardo alla c.d. "Emergenza Nomadi".

Con questa ultima sentenza in particolare, si è dichiarata l'illegittimità del Decreto del 21 maggio 2008 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avente ad oggetto lo stato di emergenza<sup>39</sup> in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio, che prevedeva altresì la nomina di Commissari-delegati e la conseguente adozione di atti in esercizio dei poteri emergenziali di protezione civile. Il Giudice amministrativo ha censurato quella, che non a torto, può definirsi la *ratio* del Decreto presidenziale posto al suo vaglio: vale a dire, una preconcetta ed arbitraria tendenza ad identificare le comunità nomadi quale luogo di origine e proliferazione di episodi criminosi, tali da costituire, per il solo fatto dello stanziamento di tali comunità su di un determinato territorio, un motivo di allarme sociale<sup>40</sup>.

II) Il *vacuum* normativo di cui sopra è aggravato dalla consapevolezza che la maggioranza dei RSC è costituita da giovani, nati in Italia o per lo più stanziali, che vivono in un limbo, come degli invisibili<sup>41</sup>. Ed è un dato di fatto che la situazione dei RSC italiani è tale da non consentirne più la gestione - esclusivamente - nell'ampio contesto delle politiche di immigrazione.

Quanto ai molti RSC stranieri, costoro non godono di alcuno *status* giuridico: le difficoltà di regolarizzazione sono attribuibili, in parte, alla mancanza di conoscenze e contatti con le Istituzioni ed in parte al fatto che molti Rom non dispongono dei documenti necessari, che dovrebbero esser loro rilasciati dai rispettivi Paesi di origine. La presenza significativa di non italiani tra i Rom, Sinti e Caminanti solleva dei quesiti non solo per quanto attiene all'integrazione, ma anche e soprattutto con riguardo agli istituti dell'ammissione e della permanenza sul territorio nazionale.<sup>42</sup>

Lo *status quo* attuale è tale da imporre una riflessione urgente sulla eterogenea situazione giuridica dei singoli RSC, che si distinguono in: cittadini italiani; cittadini stranieri appartenenti ad altri Paesi dell'UE; stranieri, cittadini di Paesi extra-europei; stranieri, ai quali è stato riconosciuto il diritto di asilo o la protezione sussidiaria; apolidi (*de facto*); e figli nati in Italia da

<sup>38</sup> I disegni e le proposte di Legge introdotti nel corso della XVI Legislatura sono stati: A.S. 2558 "Modifiche alla Legge 20 luglio 2000, n.211, in materia di "Estensione del Giorno della Memoria al popolo dei Rom e dei Sinti" (*Porrajmos*); A.S. 2562 "Modifiche alla Legge 15 dicembre 1999, n. 482, in materia di riconoscimento e di tutela della minoranza linguistica storica dei Rom e dei Sinti"; P.d.Legge n. 4446, per: "L'integrazione scolastica dei giovani Rom".

<sup>39</sup> Stato di emergenza poi prorogato, mediante altrettanti Decreti presidenziali, rispettivamente il 31 dicembre 2009 ed il 31 dicembre 2010.

<sup>40</sup> A tal proposito, non si può pretermettere che le stesse Autorità centrali hanno ritenuto opportuno ricorrere per Cassazione contro tale provvedimento ma non certo sul merito, quanto piuttosto su aspetti di carattere tecnico-procedurale e che la Suprema Corte si è appena pronunciata a Sezioni Unite (Cfr. Cass. civ. Sez. Unite, Sent., 22-04-2013, n. 9687) sulla sentenza del Consiglio di Stato del novembre 2011, rigettando il ricorso governativo.

<sup>41</sup> Si rinvia alla *Strategia nazionale*, pp.5 et ss.

<sup>42</sup> Il criterio della "residenza" per il conseguimento della nazionalità italiana rappresenta un ulteriore problema.

apolidi di fatto. E, pertanto, all'interno delle varie Comunità RSC presenti in Italia si ravvisano situazioni giuridiche molto diverse<sup>43</sup>, tanto da poter evidenziare le seguenti ipotesi di condizione giuridica:

Cittadini italiani – I RSC di cittadinanza italiana sono soggetti al rispetto delle normative nazionali e locali. Ma, al contempo, si rileva la necessità di valutare la coerenza della normativa esistente - soprattutto in materia di libertà di circolazione - con il dettato costituzionale, in particolare con il divieto di discriminazione sancito indirettamente dall'art. 3 della Costituzione. Per i RSC di cittadinanza italiana, resta poi aperto il dibattito se debbano essere riconosciuti come minoranza transnazionale e, quindi, con diritto di risiedere in qualsiasi Stato, oppure se, in quanto cittadini di pieno diritto di uno Stato, debbano essere soggetti - emigrando in altro Stato - alle norme che regolano il soggiorno degli stranieri<sup>44</sup>.

Cittadini di altri Stati-membri dell'Unione Europea – I RSC cittadini di altro Stato-membro dell'Unione Europea sono sottoposti all'applicazione degli obblighi comunitari, soprattutto in materia di libera circolazione e soggiorno, a cui si applica il d.lgs. n.30/2007, emendato dal d.lgs. n. 32/2008, in attuazione della Direttiva CE 2004/38/81, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Più in dettaglio, i Rom comunitari che entrano in Italia, hanno soltanto tre mesi per trovare un lavoro, prorogabili di altri tre<sup>45</sup>. In base alle norme comunitarie e alle norme statali di attuazione, lo straniero comunitario di etnia rom che perda o non abbia i requisiti previsti, ovvero che non sia iscritto nell'anagrafe della popolazione residente in un Comune, o che sia diventato un "onere eccessivo" per l'assistenza sociale, si trova in una delle situazioni che legittimano l'adozione di un provvedimento di allontanamento dal territorio dello Stato, disposto nei suoi confronti dall'Autorità di pubblica sicurezza; ed il Decreto Legislativo del 2008 suindicato ha ridotto i motivi imperativi di pubblica sicurezza, che possono essere posti alla base di una eventuale decisione di allontanamento<sup>46</sup>.

Cittadini di Stati extracomunitari - Nei confronti dei RSC che siano cittadini di Stati extracomunitari, in via generale, si applicano le norme in materia di immigrazione (Testo Unico sull'Immigrazione approvato con d.lgs. n. 287/1998, più volte emendato e da ultimo integrato con le norme del c.d. pacchetto sicurezza)<sup>47</sup>.

Titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria – In via di principio, ci si riferisce a quei RSC fuggiti dai Paesi extra-comunitari in quanto vittime di conflitti o persecuzioni, che hanno accesso a: asilo, protezione sussidiaria e permesso di soggiorno, per motivi umanitari (d.lgs. n. 251/1997), in attuazione della Direttiva comunitaria recante "Norme minime in materia di concessione dello status di rifugiato (Direttiva 2004/83/CE)", nonché in osservanza della Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati del 1951

<sup>43</sup> *Op.cit.supra* in nota 27.

<sup>44</sup> Cfr. *op.cit.supra* in nota 1 (Bonetti, pp. 17-124)

<sup>45</sup> Ma solo se iscritti nei Centri per l'Impiego. In particolare, le norme comunitarie vigenti non consentono l'accesso all'assistenza sociale in uno degli Stati-membri prima di aver ottenuto il diritto di soggiorno.

<sup>46</sup> Decisione che potrà essere disposta soltanto se: "la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti, che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo urgente l'allontanamento".

<sup>47</sup> In particolare, la Legge n. 94/2009 fissa, *inter alia*, i presupposti specifici per l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente, che, a sua volta, è *conditio sine qua non* per l'accesso ad essenziali diritti, quali l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.