

(ratificata dall'Italia con Legge n. 722/54). A tal proposito, occorre rilevare l'immediata applicabilità delle norme della Direttiva di cui sopra, che non può essere preclusa neanche in presenza di precedenti penali. Qualora non fosse possibile riconoscere la protezione internazionale prevista dalle Direttive di settore ai Rom provenienti da Paesi, nei quali possono trovarsi esposti ad una discriminazione generalizzata, si potrà e si deve garantire il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ex art. 5, comma 6, del T.U. sull'Immigrazione.

Al pari di qualsiasi altro richiedente asilo o titolare dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria o di permessi di soggiorno per motivi umanitari, anche i Rom hanno diritto ad essere ammessi a tutte le misure di assistenza previste dalle norme comunitarie e nazionali, anche durante l'esame della domanda di asilo. Ed appare, dunque, discriminatoria la prassi di riservare a loro soltanto l'accoglienza in "campi-sosta per nomadi", laddove agli altri stranieri sono messe a disposizione, di solito, strutture di accoglienza, anche nell'ambito dello SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati).

Apolidi - Ancora più complessa è la situazione di chi è apolide. I Rom privi della cittadinanza di alcuno Stato possono vedersi riconoscere la condizione di apolidia, solo se hanno perduto la cittadinanza quando erano già regolarmente residenti in Italia. Negli altri casi, invece, si dovrà ricorrere ad un'azione civile di fronte al giudice ordinario per far dichiarare lo *status* di apolide. In ogni caso, le lentezze e le difficoltà nelle procedure di apolidia spiegano perché in molti "campi" vi siano centinaia di bambini nati in Italia che, pur essendo figli di apolidi di fatto, non sono ancora cittadini italiani, né apolidi - trasmettendo così l'apolidia di fatto da genitore in figlio. L'inerzia dei pubblici poteri di fronte ad una situazione notoria che riguarda soprattutto i Rom potrebbe addirittura violare il divieto di privare le persone della capacità giuridica e del nome per motivi politici (art. 22 Cost.).

Le II (III) generazioni, nate in Italia - Vi è dunque una ulteriore situazione giuridica. La condizione dei figli degli stranieri nati in Italia, a cui si applica la Legge sulla Cittadinanza (Legge n. 91/1992), ma solo - e solo - in base a specifici e stringenti requisiti di legge. In pratica, i giovani RSC, nati in maggioranza nei "campi", incontrano seri ostacoli nell'acquisizione della cittadinanza a causa della difficoltà di produrre, al compimento del 18° anno di vita, la documentazione richiesta⁴⁸: sono dunque, anch'essi - e per lo più - apolidi di fatto.

Alla luce delle categorie suesposte, si osserva che la situazione giuridica degli stranieri comunitari ed extra-comunitari, apolidi e rifugiati è di per sé contraddistinta da elementi derogatori rispetto alla condizione giuridica propria dei cittadini. Ma anche il possesso o l'acquisizione della cittadinanza non significa parità di diritti e doveri con gli altri cittadini italiani.⁴⁹

A fronte di queste considerazioni e soprattutto alla luce dei crescenti e sempre più pregnanti impegni ed obblighi giuridici internazionali e comunitari assunti dalle Autorità

⁴⁸ In relazione alla situazione dei minori RSC, si fa presente che, in applicazione del principio onusiano "dell'interesse superiore del fanciullo", si tende sempre più ad applicare l'art. 31, comma 3, del T.U. sull'Immigrazione, che prevede che il Tribunale minorile, per gravi motivi connessi allo sviluppo psico-fisico del minore, possa autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare irregolare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre norme di detto T.U. A tal proposito, la Corte di Cassazione è intervenuta con un'interpretazione estensiva di detto Articolo, affinché non si limiti solo alla salute psico-fisica del minore, ma anche, per esempio, per quanto concerne il diritto all'unità della famiglia.

⁴⁹ *Op. cit. supra* in nota 41 (p.10 ss della *Strategia nazionale*).

italiane, occorre sciogliere, con urgenza, il nodo centrale: ossia il (mancato) riconoscimento dei Rom, Sinti e Caminanti in quanto minoranza, attraverso una legge nazionale *omnibus*.

Intervenendo in via ordinaria sulla situazione giuridica del gruppo minoritario in esame, ne discenderà non solo la piena attuazione del dettato costituzionale - in particolare degli artt. 2 e 3 - ma, con effetto-domino, si inciderà positivamente sulla situazione dei singoli, dando loro un'identità chiara e rendendoli titolari effettivi di diritti e doveri.

Il rispetto dei diritti fondamentali (art. 2 della Costituzione) e l'applicazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale (art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione) richiedono oggi, in maniera indifferibile, la concretizzazione di misure adeguate e specifiche per agevolare l'inclusione delle persone rom, sinte e caminanti, le cui condizioni di vita continuano ad essere caratterizzate da un oggettivo svantaggio. La piena applicazione dell'art. 3, commi 1 e 2, della Costituzione italiana appare, dunque, essenziale per la definizione della condizione giuridica dei Rom, Sinti e Caminanti, in quanto persone ed in quanto membri di popolazioni, ancora oggi, discriminate, emarginate e stigmatizzate.

3. La Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti in Italia (2012-2020)

Con l'obiettivo generale di promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle Comunità RSC, assicurandone al contempo un miglioramento duraturo e sostenibile delle condizioni di vita, le Istituzioni comunitarie hanno adottato il 5 aprile 2011 la c.d. "*EU Framework for National Roma Integration Strategies*". Tale "Cornice", accolta con favore da tutti i Paesi UE, prevede un impegno, senza precedenti, in materia di promozione dell'inclusione delle Comunità in esame.⁵⁰ E' in questa "Cornice" che nel gennaio 2012, il Governo italiano ha prontamente istituito una Cabina di regia politica⁵¹, la quale, a sua volta, ha coinvolto le rappresentanze degli Enti regionali e locali - tra cui i Sindaci delle grandi aree urbane - e le stesse rappresentanze delle Comunità RSC presenti in Italia in un esercizio multidisciplinare ed inclusivo, volto ad introdurre la Strategia europea nel contesto e nel tessuto italiano.

Con la suddetta Strategia nazionale - inviata alla Commissione Europea il 28 febbraio 2012 -, si è preso atto della necessità di un'inversione di marcia, attraverso un Piano capace di guidare nei prossimi anni (2012-2020) l'inclusione in Italia di donne, uomini e fanciulli rom, sinti e caminanti, al fine di superare definitivamente la fase emergenziale che, negli anni precedenti, aveva ed ha caratterizzato soprattutto le grandi aree urbane. L'azione della Cabina di regia è stata concretamente sviluppata dall'UNAR, designato Punto di Contatto Nazionale (PCN), che ha non solo elaborato la prima Strategia nazionale, ma vi ha anche dato impulso continuando a sviluppare, in parallelo e con regolarità, le attività di settore già previste dalla propria *mission*.

Da un punto di vista sostanziale, la Strategia italiana mira ad applicare, assicurare ed implementare il criterio-principio di uguaglianza [e non-discriminazione], al fine di garantire il rispetto dei diritti umani dei Rom, Sinti e Caminanti (artt.2-3 e ss., Cost.), tenendo conto della eterogeneità della loro condizione giuridica e della necessità di ridefinire la situazione sul

⁵⁰ I Rom costituiscono la principale minoranza esistente in Europa, con oltre 11 milioni di persone.

⁵¹ In particolare, il Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, con delega alle pari opportunità, il Ministro dell'Interno, il Ministro della Salute, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed il Ministro della Giustizia.

territorio nazionale, alla luce del superamento della c.d. “Emergenza Nomadi”, statuito, in modo chiaro, dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011.⁵²

Da un punto di vista operativo, a seguito della approvazione della Strategia da parte della Commissione Europea, avvenuta il 30 maggio 2012, l’UNAR ha dunque portato a completamento alcune iniziative già in corso, soprattutto in materia di formazione, “housing”, servizi di mediazione culturale e di contrasto, in particolare alla dispersione scolastica, integrandole, al contempo, con nuove attività relative agli altri settori d’intervento (“Assi”), previsti in Strategia (ossia Lavoro, Casa, Salute, Scuola e Diritti Umani).

Più in dettaglio, a seguito di un primo esercizio di monitoraggio sullo stato di attuazione dei progetti in corso, su impulso dell’UNAR sono stati avviati quasi tutti i Gruppi di Lavoro previsti dalla Strategia nazionale: i. *in primis*, nel giugno 2012, la Task Force nazionale sulle Statistiche (presieduta dall’ISTAT e comprensiva, altresì, dei rappresentanti dell’ANCI, dell’UPI, dell’UNAR e del MIUR⁵³).

In osservanza del sistema di *governance* delineato nella Strategia nazionale, l’UNAR ha anche previsto e sollecitato la creazione di un Tavolo nazionale delle Regioni, composto dai rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e della Conferenza unificata Stato-Regioni (coordinatore del Tavolo), riunitosi per la prima volta il 5 dicembre 2012. In parallelo, l’UNAR si è attivato per promuovere l’avvio dei Tavoli regionali per singola Regione, i c.d. Tavoli di lavoro regionali, che prevedono il coinvolgimento delle Amministrazioni regionali e locali, al fine di facilitare le attività ed i progetti di settore a livello locale, compreso l’uso dei Fondi comunitari (FSE e FESR) per le politiche di integrazione sociale e l’elaborazione di Piani di Inclusione Sociale a livello locale, in linea con la Strategia nazionale.

Nell’ambito del PON *Governance* e Azioni di Sistema – Asse D - Obiettivo 4.2 del Fondo Sociale Europeo, l’UNAR ha ricevuto forte impulso positivo dall’Azione 6, intitolata “Promozione della *governance* delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle Comunità RSC”. Con detta Azione, l’UNAR ha avviato lo sviluppo di mappature concernenti le condizioni socio-economiche dei RSC, prevedendo al contempo lo *start-up* di progetti di informazione e sensibilizzazione sulla problematica RSC, rivolti ai media, alle Associazioni e alle Istituzioni locali⁵⁴. Nel corso della seconda metà del 2012, l’UNAR ha altresì previsto l’avvio di esercizi sia di elaborazione di modelli di formazione per lo sviluppo della mediazione culturale rom, sia di sperimentazione

⁵² Si veda al par. 2.

⁵³ Gli ulteriori GL sono: ii. Il Gruppo di Lavoro nazionale sullo status giuridico (coordinato dal Ministero dell’Interno e comprensivo dei rappresentanti dei Ministeri degli Affari Esteri, dell’Interno e della Giustizia, unitamente all’ACNUR e all’UNAR); iii. Il Gruppo di Lavoro nazionale/Tavolo tecnico nazionale per il Lavoro e l’Inclusione Sociale (coordinato dal Ministero del Lavoro e comprensivo dei rappresentanti del Ministero del Lavoro, delle Politiche Agricole, dell’UNAR, della Conferenza Stato-Regioni, dell’ANCI, dell’UPI, nonché dei rappresentanti delle Organizzazioni Non Governative (ONG) di settore, unitamente ai rappresentanti delle Comunità RSC); iv. Il Gruppo di Lavoro nazionale/Tavolo tecnico nazionale sulla Salute (coordinato dall’INMP e comprensivo, tra gli altri, di esperti della medicina di emergenza); v. Il Gruppo di lavoro nazionale/Tavolo Tecnico nazionale sull’Istruzione (coordinato dal MIUR e comprensivo dei rappresentanti dei Ministeri dell’Istruzione e del Lavoro, UNAR, Commissione sull’Istruzione ed il Lavoro della Conferenza Stato-Regioni, UPI, ANCI, ISMU e rappresentanti delle ONG di settore e delle Comunità RSC); vi. Quanto al Gruppo di Lavoro nazionale sull’alloggio/Tavolo tecnico nazionale sulle politiche abitative, si è deciso di istituirlo ad apertura della nuova Legislatura (XVII).

⁵⁴ In questa ampia cornice, occorre ricordare le campagne ed attività di sensibilizzazione che contribuiscono ad informare e formare in materia di diritti umani. Si ricordano, in particolare, i progetti intitolati, rispettivamente, “CominRom” e “Dosta! (Campagna di sensibilizzazione, informazione e formazione, del Consiglio d’Europa)”.

di percorsi formativi nelle Regioni Obiettivo Convergenza⁵⁵. Sempre nella cornice dell’Azione 6 dell’Ob. 4.2 del PON-FSE *Governance* (basandosi sulle precedenti esperienze di formazione dei mediatori Rom e Sinti nella cornice del progetto Romed del Consiglio d’Europa) è stato formalizzato lo *start-up* di un progetto-pilota (biennio 2012-2013), attualmente seguito dall’Istituto di ricerca IREF, al fine di "Promuovere una rete di mediatori culturali-linguistici RSC"; si ricordano, inoltre, i progetti avviati dall’ISTISSE e dall’UNAR, tra cui una *newsletter*, dei Quaderni tematici ed una Rivista ad hoc, intitolata "LIL", volta ad informare circa 4000 *stakeholders* sulle tematiche correlate ai quattro "Assi" portanti della Strategia nazionale.

Infine, in materia di lotta alla discriminazione contro i RSC, l’UNAR ha avviato nel luglio 2012 una nuova forma di cooperazione giuridica, con l’Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani, con cui ha creato un apposito *back-office* giuridico, incaricato di assistere il *Contact Center* dell’UNAR e la Rete Nazionale Anti-discriminazione, già impegnati in materia di tutela delle vittime di discriminazione.

4. La questione dei campi: una discriminazione reiterata

Nel corso del 2012, nonostante le molteplici iniziative avviate dall’UNAR, anche nella cornice della Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC) in Italia, l’Ufficio ha continuato a registrare preoccupanti casi di discriminazione nei confronti della minoranza RSC⁵⁶, soprattutto in materia di sgomberi forzati (*forced evictions*).

A titolo esemplificativo, si ricorda il noto caso del trasferimento dei residenti del campo di Tor dé Cenci (Roma). L’UNAR ha seguito tale vicenda sin dalle prime fasi⁵⁷, avvalendosi anche del supporto del neo-istituto *back-office* giuridico:

- il Tribunale di Roma, con Ordinanza depositata in data 8 agosto 2012, si è pronunciato sull’istanza cautelare presentata da alcune Associazioni, rilevando che i fatti del giudizio: "concorrono nel rendere verosimile il carattere discriminatorio delle attività di assegnazione degli alloggi presso il campo denominato Nuova Barbuta", in quanto la realizzazione del nuovo "campo nomadi" esclude di fatto le Comunità rom e sinte della capitale "dalla possibilità di accesso a soluzioni abitative propriamente intese con l'effetto di determinarne, ovvero incentivarne, l'isolamento e la separazione dal restante contesto urbano e di

⁵⁵ Nella cornice dell’Azione 6 si è prevista anche la costituzione di strutture operative che saranno presto attive in ogni Regione Obiettivo Convergenza, sotto il coordinamento del Dipartimento Pari Opportunità e che permetteranno tra l’altro di: monitorare attraverso un *database* delle istituzioni, dei servizi, delle strategie e degli strumenti, nonché delle problematiche connesse con gli insediamenti rom e sinti nelle regioni Ob. Convergenza, l’aggiornamento costante degli interventi da realizzare e realizzati da Enti Locali e Terzo Settore; promuovere il rafforzamento e coordinamento di tutte le risorse istituzionali ed associative esistenti a livello provinciale impegnate nel sostegno di politiche e servizi a favore delle comunità rom e sinte; pervenire ad una maggiore sensibilità delle Autorità regionali di gestione dei fondi strutturali nei confronti di pratiche di inclusione lavorativa e sociale dei Rom; favorire lo scambio informativo tra Regione ed Istituzioni locali sulle risorse offerte dai fondi strutturali nell’ambito dei Piani Operativi Regionali, per pervenire a progetti di inclusione sociale e lavorativa per le comunità rom; sostenere, attraverso percorsi di sensibilizzazione e di formazione, comuni e province in un’azione globale e trasversale degli interventi a favore dei Rom e Sinti, che evitino cioè progettazioni fondate soltanto sull’emergenza e perseguano un approccio strutturale, olistico e di lunga durata delle azioni da intraprendere.

⁵⁶ Dove per "minoranza Rom" (accezione anglosassone, *Roma people minority*) si fa riferimento in Italia alle Comunità non solo di Rom, ma anche di Sinti e Caminanti.

⁵⁷ Cfr. Scheda UNAR n. 5536, Cr. 1134.

comprometterne la pari dignità sociale”. In merito alla richiesta di trasferimento dei residenti del campo di Tor dé Cenci, il Tar del Lazio accoglieva altresì l’istanza cautelare presentata da alcune famiglie rom di Tor dé Cenci, disponendo la sospensione dell’esecuzione dell’Ordinanza del sindaco di Roma, che prevedeva lo sgombero di persone e cose dal campo attrezzato, per il 28 agosto.

Tuttavia, la stessa Autorità respingeva, il 27 settembre 2012, il ricorso di alcune famiglie rom, dando il via libera al trasferimento degli ultimi nuclei rimasti nel campo di Tor dé Cenci, sul presupposto che il Comune, che aveva ordinato lo sgombero per motivi igienico-sanitari: “ha tutelato la salubrità dell’area e la salute pubblica⁵⁸”.

A seguito di questo e di altri casi di sgomberi, l’UNAR ha predisposto, nel dicembre 2012, la pubblicazione di una sintesi delle Linee-guida e dei Principi internazionali in materia di “sgomberi”, sottolineando le indicazioni contenute in particolare nelle Linee-guida onusiane del 2007, elaborate dall’allora Relatore Speciale ONU sul “Diritto ad un alloggio adeguato”, M. Khotari. Con questo esercizio, l’UNAR ha voluto evidenziare la necessità di ispirarsi ai c.d. “*Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacements*”, che contengono dei criteri imprescindibili da applicarsi con riguardo alle modalità, ai limiti ed ai doveri che un’Amministrazione dovrebbe rispettare in caso “di improrogabilità di uno sgombero forzato o di un’operazione di dislocazione”.

Con la Strategia nazionale e le azioni ad essa correlate, si è affermata dunque l’esigenza di un superamento dei c.d. campi rom, da intendersi, in maniera inequivocabile, quali luoghi di isolamento e di degrado fisico e relazionale.

5. Verso una legge a tutela delle Comunità RSC

Per promuovere in modo effettivo ed efficace il principio di uguaglianza sostanziale, l’UNAR ritiene che occorra “riconoscere”, a tutti i livelli del sistema nazionale, la eterogeneità della minoranza RSC e le molte differenze interne, su cui delineare quell’approccio normativo ed operativo che l’art. 3, comma 2, della Costituzione italiana prevede e richiede.

Applicare con efficacia il principio di uguaglianza significa rendere più visibili i bisogni e le condizioni in cui vivono le Comunità RSC, prestando specifica attenzione sia ai fattori che impediscono od ostacolano la realizzazione di detto principio, sia anche alle misure e alle politiche operative in grado di assicurare un processo inclusivo valido.

Il concetto di “inclusione”, introdotto nell’UE, è portatore di una dimensione individuale e di una dimensione collettiva - non dissimili dal contenuto dell’art. 2 della Costituzione italiana, dedicato ai principi, personalista e solidaristico: un’accresciuta interazione tra le Comunità RSC ed il resto della popolazione non solo risponderebbe alle istanze del processo inclusivo deciso dall’UE, ma risponderebbe alle condanne ed alle raccomandazioni presentate con sempre maggior vigore, negli ultimi anni, dai meccanismi di monitoraggio internazionali e regionali in materia di diritti umani.

⁵⁸ Si ricorda altresì che, ai sensi del comma 4 dell’art. 54 del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (così come modificato dall’art. 6 del D.L. 23 maggio 2008 n. 92, convertito in Legge 24 luglio 2008, n. 125) si prevede che: “il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione”.

E' indubbio che non è possibile uniformare le diverse sensibilità e posizioni politiche su questo difficile argomento, ma occorre, oggi, una linea di indirizzo condivisa, coordinata e sinergica, che consenta di onorare, pienamente, gli impegni ed obblighi assunti anche a livello internazionale.

Perché si realizzino uguaglianza ed effettiva inclusione sono necessarie delle azioni dal vertice della piramide ordinamentale, che possano favorire il cambiamento, anche nell'attitudine dei RSC - peraltro non privo di pregiudizi verso il resto della popolazione (i *gadje*). E, pertanto, risulta indifferibile l'approvazione di una legge statale *ad hoc*⁵⁹, che consenta di condividere e promuovere una reale, concreta partecipazione dei RSC alla vita sociale, culturale, politica ed economica del nostro Paese, interagendo e costruendo insieme un rapporto paritetico e rispettoso gli uni degli altri.

Dunque, in considerazione della eterogeneità della situazione giuridica, che contraddistingue donne, uomini e fanciulli RSC (fanciulli che peraltro sono la maggioranza all'interno di dette Comunità⁶⁰), l'UNAR sottolinea l'urgenza di intervenire per colmare il *vacuum* normativo esistente.

Ad oggi, lo Stato italiano ha provveduto a ratificare il Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali⁶¹ - per citarne alcuni. In questa prospettiva, l'UNAR auspica un intervento normativo finalizzato a favorire percorsi di reale integrazione, intesa come costruzione di un'identità giuridico-culturale, che comprenda la valorizzazione delle radici linguistico-culturali dei RSC, alla luce delle istanze internazionali. A tal fine, l'Ufficio ritiene che, nel corso della XVII Legislatura, occorrerebbe focalizzarsi sulle seguenti opzioni normative:

1. Legge *omnibus* di protezione della minoranza RSC;
2. Modifica della Legge sulla Cittadinanza (Legge n. 91/1992);
3. Ratifica della Convenzione ONU sulla riduzione dell'apolidia (1961);
4. Estensione alla minoranza RSC, della Legge n.482/1999, intitolata "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche".

⁵⁹ Che eventualmente ripercorra, ove possibile, i passaggi offerti dalla proposta di Legge di modifica della Legge n. 482/1999, presentata alla Commissione della Camera dei deputati nel luglio 2011 (La forma giuridica individuata da tale proposta inseriva tra le minoranze storiche riconosciute dall'articolo 2 della Legge n. 482/1999 quelle Rom. Nel successivo articolo 3 veniva aggiunto il comma 4 che assegnava allo Stato, precisamente al Ministero dell'Interno, il compito di riconoscere le minoranze nazionali, indicando l'integrazione delle norme regolamentari in tal senso e introducendo per tali minoranze nazionali la possibilità di costituire organismi di coordinamento e proposta anche a livello nazionale. Con un emendamento all'articolo 16 si assegnava allo Stato, nel caso di minoranza linguistica diffusa sul territorio nazionale, il compito di sostenere istituti per la tutela delle tradizioni linguistiche e culturali di dette minoranze nazionali).

⁶⁰ Il numero dei minori RSC al di sotto dei 16 anni di età (45%) è tre volte superiore rispetto alla media nazionale (15%) per lo stesso gruppo di età.

⁶¹ Rispettivamente, con Legge n. 881/1977, Legge n. 302/1997 e Legge n. 19/2007.

V. PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E LIBERTÀ DI RELIGIONE

1. I nuovi aspetti della libertà religiosa nel ventunesimo secolo

Alessandro Pace ha definito la libertà di religione come la figura giuridica “primordiale e precipua fra tutte le libertà dell’uomo”⁶². Questa sembra avere una sorta di “primato d’onore” fra i diritti umani, a ragione del fatto che è stata la «prima forma di aspirazione a libertà umanamente rivendicata – anche mediante aspre lotte sociali – nei confronti del potere costituito e della stessa autorità istituzionale dello Stato»⁶³. La tensione verso tale libertà primaria, da sempre, si manifesta come generatrice di «[...] sentimenti, passioni e reazioni che non trovano pari intensità e qualità in occasione dell’esercizio delle altre libertà»⁶⁴, ciò a ragione del fatto che caratteristica precipua della libertà religiosa è quella di «[...]comprendere al suo interno altre espressioni di libertà, come, ad esempio, la libertà di riunione e quella di associazione, la libertà di comunicazione e di corrispondenza. Così, mentre la struttura delle altre libertà si esaurisce e si risolve nelle facoltà materiali proprie di ogni specifico diritto, la libertà religiosa, per contro, afferma la specificità dei suoi contenuti attraverso l’esercizio di facoltà materialmente afferenti anche ad altre figure di libertà, comprendendole, in un certo senso, *tutte*»⁶⁵.

Da queste affermazioni di autorevoli studiosi può prendere le mosse una riflessione approfondita e contestualizzata su quale sia oggi il significato di libertà religiosa, anche in relazione ai numerosi casi che vengono riportati all’UNAR, per i quali è spesso difficile distinguere i contorni della discriminazione a carattere culturale da quella a carattere religioso o a sfondo etnico-razziale. Si farà su questo riferimento alla nota questione del velo islamico che solo arbitrariamente può essere ricondotta al campo della libertà religiosa.

Al di là dei contorni talvolta non chiari, vi è poi da chiedersi se, ancora oggi, nel ventunesimo secolo, la libertà religiosa sia da intendersi come una forma di libertà negativa, per la quale si chiede allo Stato e alle istituzioni un obbligo di *non facere* per non interferire in una vicenda che si esaurisce nella sfera individuale di ciascuno - motivo per il quale si chiede il rispetto della dignità di ciascuno - o se, viceversa, qualificandosi come libertà positiva, si richieda alle istituzioni un obbligo di *facere* con la creazione di tutte quelle condizioni e di quei presupposti che ne possano permettere l’esercizio.

Per riflettere, infine, su alcuni profili molto attuali della libertà religiosa, sarebbe auspicabile un *focus* sulla discriminazione nei luoghi di lavoro che è stata, di recente, affrontata anche dalle parti sociali. Rilevano, in tal senso, alcuni casi, registrati dal *Contact Center* dell’UNAR, in cui molti lavoratori extracomunitari di religione diversa da quella cattolica, soprattutto nel Nord-est d’Italia, hanno lamentato la lesione di un diritto fondamentale come la libertà di praticare il proprio culto nelle situazioni in cui siano stati negati dai datori di lavoro la concessione di un luogo di preghiera sul posto di lavoro, la flessibilità di certi orari per le pratiche religiose, il rispetto di determinate regole nella erogazione dei pasti, etc.

A fronte di questi casi, però, se ne sono anche registrati tanti altri in cui i datori di lavoro si sono dimostrati lungimiranti ed hanno compreso la necessità di riconoscere la legittimità

⁶² Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali*. Parte generale. III ed., Padova, CEDAM, 2003, p.51.

⁶³ Lillo P., *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino, Giappichelli, 2006, p.123.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ivi*, p. 125.

dell'esercizio di una libertà fondamentale come quella religiosa. Lo hanno fatto non per 'buonismo' personale ma per pragmatismo aziendale, perché si è finalmente compreso che - a differenza di quanto accade per gli italiani - per lo straniero l'esperienza lavorativa è davvero un'esperienza totalizzante della sua vita e coincide con il proprio progetto migratorio, arrivando a racchiudere tutte le problematiche dell'esistenza umana. Sopperendo così a quel crescente fabbisogno di manodopera straniera che ha caratterizzato le politiche di immigrazione in Italia nell'ultimo decennio, i datori di lavoro sono stati chiamati, negli ultimi tempi, ad occuparsi, di volta in volta, della risoluzione di problemi concreti degli immigrati come, ad esempio, la ricerca della casa, l'insegnamento della lingua italiana, i ricongiungimenti familiari e, appunto, l'esercizio della libertà religiosa. Ne è riprova che queste problematiche siano sempre più frequentemente affrontate dalle parti sociali in sede di contrattazione decentrata, con una serie di previsioni che hanno richiesto l'adozione di specifiche misure di integrazione e antidiscriminazione nei luoghi di lavoro.

2. La laicità dello Stato e l'affermazione della libertà religiosa in Italia

Per comprendere appieno il significato di libertà religiosa anche nella casistica più recente, occorre partire da alcune considerazioni generali che hanno carattere preliminare e si muovono dal concetto di laicità nella sua accezione moderna.

La laicità dello Stato è la condizione necessaria affinché il diritto alla libertà religiosa sia esercitabile da ciascuno. In tal senso, infatti, la laicità è intesa come espressione di un moto di inclusione e non di separazione, garanzia di coesistenza positiva (nel senso valoriale del termine) perché proficua e generatrice di valori multipli. Ed è alla luce di tale accezione che la laicità va interpretata e vissuta, dalla persona così come dall'ordinamento, come un concetto 'inclusivo': dove c'è laicità c'è libertà dal pregiudizio, volontà di conoscenza e riconoscimento, tensione all'accoglienza della diversità e alla reciprocità, assenza di discriminazione. Il percorso che ha condotto all'affermazione di tali principi in Italia e la storia dello stesso diritto di libertà di religione si offrono particolarmente interessanti sotto il profilo storico-giuridico, in particolar modo per la natura di esito e sintesi di un costante processo di commistione di incontri/scontri/dialoghi con la Chiesa cattolica.

Per lo Statuto Albertino del 1848, la religione cattolica apostolica e romana è la «sola religione dello Stato» ma viene riconosciuto, all'art.24, il principio di eguaglianza per tutti i cittadini indipendentemente dalla confessione professata⁶⁶. La stessa legge Sineo del 19 giugno 1848 afferma con decisione che «la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici». In seguito, il codice Zanardelli del 1889 garantirà la libertà di culto e, significativamente, inserirà la disciplina in merito tra i «delitti contro la libertà». Il periodo liberale sarà dunque contraddistinto da un largo riconoscimento della libertà religiosa, seppur limitatamente alla sfera essenzialmente individuale, della persona nei confronti dello Stato. Nel periodo fascista si assisterà ad uno Stato 'riconfessionalizzato', evidente nei Patti del 1929 e nella legge sui culti ammessi (l.1159/29), in cui saranno previsti numerosi vincoli alla libertà di culto con la sottoposizione delle diverse confessioni non cattoliche ad un regime di controllo stringente dal carattere poliziesco. Particolarmente significativo, nel 1935, sarà l'uso della

⁶⁶ Cfr. sul tema: Rebuffa G., *Lo statuto albertino*, Bologna, Il Mulino, 2003; Jahier D., *Il 1 articolo dello Statuto e la libertà religiosa in Italia*, Torino-Genova, 1952; Lillo P., *I limiti all'esercizio della libertà religiosa*, in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 20, Bologna, il Mulino, 2003; Sini A., *La religione dello Stato*, in "Studi per la revisione del Concordato", Padova, Cedam, 1970.

parola “razza” contenuto nell’ordine di scioglimento delle comunità pentecostali, aberrazione con cui si aprirà l’amara stagione delle leggi razziali rivolte al popolo ebraico.

Solo con la Costituzione della Repubblica del 1948 si giungerà ad un pieno accoglimento della libertà di religione. Questa, infatti, segna la più profonda discontinuità, un solco netto, con la precedente disciplina del fenomeno religioso, regolandone in pochi articoli sia l’aspetto collettivo istituzionale sia quello della dimensione individuale, affermando la laicità dello Stato, la reciproca indipendenza fra Stato e Chiesa cattolica e l’uguale libertà delle altre confessioni religiose. È importante sottolineare come non sia possibile comprendere la storia dell’affermarsi di tali principi nel nostro Paese, nonché della cosiddetta “stagione delle intese” con i culti non cattolici e della revisione concordataria, senza considerare il ruolo avuto, in tal senso, dal Concilio Vaticano II. Il Concilio, vero spartiacque con il passato nella posizione della Chiesa nei confronti del diritto alla libertà di religione, segnerà la nascita di una nuova apertura del mondo cattolico in tal senso. Nel 1963, nell’enciclica *Pacem in terris*, Giovanni XXIII affermerà che ogni essere umano ha diritto alla «libertà nella ricerca del vero». E in tale direzione andrà anche *Dignitatis Humanae*, indicando nella libertà di religione un diritto umano essenziale che va «riconosciuto e sancito come diritto civile nell’ordinamento giuridico della società». D’altro canto, il seguente processo di revisione concordataria porterà ad un Concordato ‘dialogante’ con la Costituzione repubblicana e caratterizzato da un allontanamento dalle posizioni confessioniste lateranensi e dal principio della religione cattolica come religione di Stato.

Ruolo determinante, inoltre, ha avuto la Corte Costituzionale che, a partire dal 1956, contribuirà ad abbattere le resistenze perpetuate in vari ambienti istituzionali e a vari livelli, in particolare in ambito amministrativo, alla piena affermazione del diritto alla libertà religiosa. Tuttavia, la “stagione delle intese”, in applicazione del comma terzo dell’art. 8 della Costituzione, si aprirà ufficialmente solo nel febbraio 1984, a seguito della firma del nuovo Concordato, con l’intesa con le chiese rappresentate dalla Tavola valdese che costituirà un modello su cui verranno informate le intese successive⁶⁷.

3. L’istituto dell’intesa in una società interculturale: verso una legge generale

La stagione delle intese, che fino agli anni 2000 ha visto la stipula di numerosi accordi (nello specifico, con le Chiese cristiane avventiste del settimo giorno, con le Assemblee di Dio in Italia, con l’Unione cristiana evangelica battista, con l’Unione delle comunità ebraiche, con la Chiesa luterana, con i buddisti, con i Testimoni di Geova, con gli induisti, con i mormoni, con gli ortodossi), sembra negli ultimi anni veder ‘rallentare’ la sua applicazione. Tale condizione è connessa alla profonda modificazione della presenza dei culti nel nostro Paese ad opera dei flussi migratori, sui quali l’UNAR concentra la sua attenzione.

A seguito delle forti ondate migratorie degli ultimi anni, infatti, è cambiato in modo rilevante il tessuto sociale: è fortemente aumentato il peso sia della Chiesa ortodossa che dell’Islam.

La religione islamica è, oggi, la prima religione non cristiana del Paese. E proprio in relazione all’Islam può essere interessante porre in risalto la criticità di un elemento essenziale in tema di intese quale quello della rappresentanza.

L’Islam in Italia è, infatti, caratterizzato da una certa frammentazione, dovuta

⁶⁷ Cfr. Barberini G., *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, IV ed., Torino, Giappichelli, 2007; Vitali E., *La Costituzione italiana e il fenomeno religioso*, in Vitali E., Chizzonni A.G., *Manuale breve di Diritto ecclesiastico*, II ed., Milano, Giuffrè, 2007.

essenzialmente alla compresenza di varie forme associative ed eterogenee tipologie di appartenenza individuale alla religione. Del resto, in relazione alle intese, la previsione costituzionale del principio di bilateralità assicura che il legislatore non incida ‘dall’alto’ sul fenomeno religioso, alla luce del limite costituzionale previsto negli artt. 7 e 8. In tal senso, si rende necessaria l’esistenza di una volontà comune per addivenire all’accordo da parte dei diversi soggetti coinvolti. L’assenza di intesa, tuttavia, se non incide in relazione alla garanzia dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti, non consente, ad esempio, alla confessione che ne è priva di accedere alla ripartizione dell’ “ottopermille” quale forma di finanziamento, istituto al quale possono infatti accedere solo le confessioni religiose che hanno stipulato un’intesa.

Alla luce di quanto espresso finora, va sottolineato come dal dibattito in corso emerga a più voci la necessità di una legge generale sulle libertà religiose che superi l’attuale quadro normativo in favore di una visione più organica⁶⁸. Il dibattito su tale legge è oramai, da anni, alimentato da polemiche e interventi che hanno determinato un effetto di *stop and go*, senza che si sia riusciti a raggiungere un accordo definitivo in Parlamento fra tutte le forze politiche.

La società italiana è, mai come oggi, sempre più multiculturale, eterogenea e, conseguentemente, multireligiosa. Come spesso è accaduto e accade, la nostra Costituzione repubblicana, oltre a costituire un faro per la tutela delle libertà e dei diritti della persona, si caratterizza per una particolare e lungimirante capacità di *accoglienza* di qualsiasi rinnovata istanza emergente in relazione ai nuovi bisogni di tutela dei diritti, di contrasto alla discriminazione, di promozione dell’integrazione, di difesa delle libertà fondamentali. Tuttavia, la presenza rassicurante di tale ancora non può celare l’oggettiva mancanza di una legge ‘matura’ sulla libertà religiosa, che raccolga anche i semi già gettati dalla giurisprudenza costituzionale.

4. Uno sguardo ai dati UNAR

Prendere in considerazione il credo di una persona significa, al tempo stesso, guardare alla sua identità, alle sue regole di vita e di convivenza.

Nella esperienza dell’UNAR, nei racconti delle vittime l’evento della discriminazione viene spesso vissuto in modo personale. Viene ricondotto all’essere diversi in quanto appartenenti a culture differenti più che al rifiuto di uno specifico credo religioso.

Sui moltissimi casi di discriminazione riportati all’Ufficio, nel *database* solo pochi sono stati classificati propriamente in relazione al fattore religioso: in poco meno di cinquanta casi, dal 2005 ad oggi, l’UNAR ha offerto assistenza legale gratuita a persone che lamentavano di essere discriminate o molestate per via della loro religione.

I motivi per cui si tratta di una discriminazione che rispetto agli altri fattori fatica ad emergere sono essenzialmente due: il primo è quello - già accennato - per cui i casi vengono ascritti al fattore culturale o a quello etnico-razziale che sembrano predominare nella descrizione della condotta discriminatoria; il secondo è quello per il quale la religione viene spesso vissuta come un fatto intimo e privato e viene sottratta, per quanto possibile, al confronto interculturale, tranne quando si tratti di dover rispettare gli orari delle preghiere,

⁶⁸ Cfr. Tozzi V., Macri G., Parisi M., (a cura di), *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, Giappichelli, 2010.

avere bisogno di un luogo di culto, attenersi alle regole alimentari, ovvero quando la pratica religiosa deve necessariamente essere manifestata in modo esplicito.

Alcuni dei casi riportati riguardano l'ambito delle cd. "discriminazioni istituzionali", laddove, ad esempio, alcuni Comuni del Nord Italia hanno rifiutato il rilascio di una concessione edilizia per la costruzione di una moschea, hanno negato la carta di identità a causa della foto con il velo o, ancora, hanno preteso di realizzare una sorta di censimento delle persone di fede islamica.

Altri casi sono segnalati non da persone direttamente coinvolte ma da amici e testimoni, come, ad esempio, il diffondersi sul *web* e, in particolare, sui *social network* come *Facebook*, di idee contro la religione islamica o ebraica. Su quest'ultimo aspetto sono diversi i casi in cui Internet è stato usato per propagare messaggi dal contenuto fortemente antisemita. Per questi, l'UNAR ha attivato una costante collaborazione con la Polizia postale e delle comunicazioni, alla quale rivolge le segnalazioni chiedendo l'oscuramento dei siti stessi⁶⁹.

Come si è detto, uno degli ambiti in cui si registrano maggiormente le discriminazioni religiose è quello del lavoro. I casi vengono riportati all'UNAR in gran parte da lavoratori extracomunitari, i quali o sono oggetto di insulti, in via diretta, da parte dei loro colleghi o datori di lavoro per fatti collegati alla fede o, in via indiretta, viene negata loro la possibilità di esercitare la pratica religiosa nel luogo di lavoro. Si va dal caso in cui al lavoratore non vengono concesse le ferie per festeggiare la fine del Ramadam a quello in cui, essendo in orario di digiuno, al lavoratore viene chiesto di lavorare anche nella pausa pranzo.

In tutti questi casi, la vittima della discriminazione o della molestia viene supportata dall'UNAR per far valere i propri diritti, denunciando i fatti anche alla Magistratura in forza della legislazione vigente. Dove possibile, in assenza di reato, si tenta anche un intervento di conciliazione presso il datore di lavoro.

Dall'analisi dei casi UNAR emergono alcuni profili interessanti degni di attenzione:

- il responsabile della discriminazione, in genere, è lo stesso datore di lavoro, solo più raramente i compagni di lavoro;
- circa l'elemento psicologico, non pare che la discriminazione origini da una particolare ostilità per la religione professata dalla vittima, quanto piuttosto da motivazioni utilitaristiche (l'effetto di gradimento o sgradimento che potrebbe riscontrarsi nella clientela, difficoltà nel processo produttivo, rallentamento degli orari, ecc.);
- circa gli elementi di prova, come per tutti i casi di discriminazione sul posto di lavoro resta difficile per la vittima provare l'atteggiamento discriminatorio, soprattutto in assenza di testimoni (anche nella previsione dell'inversione dell'onere della prova). Il massimo della difficoltà si registra quando la discriminazione riguarda l'accesso al lavoro: il datore di lavoro può sempre sostenere che il motivo del diniego non ha nulla

⁶⁹ Il monitoraggio del sito www.stonfront.org ha portato di recente addirittura all'arresto di un gruppo di persone che utilizzavano il *web* per propaganda antisemita. Il sito ha costituito oggetto di attenzione negli ultimi anni da parte dell'UNAR per la diffusione *on line* di idee fondate sull'odio razziale e per l'istigazione al compimento di atti discriminatori, in particolare nei confronti della popolazione straniera residente nel nostro Paese, della comunità rom e della comunità ebraica.

Il forum in lingua italiana, presente sullo spazio *web*, oltre a costituire oggetto di segnalazione da parte di privati cittadini, veniva costantemente monitorato dall'Ufficio a seguito della quotidiana attività di verifica dei siti *web* condotta per appurare l'esistenza di condotte discriminatorie nel linguaggio utilizzato dai media e, in più occasioni, l'Ufficio segnalava alla Polizia Postale e delle Comunicazioni i contenuti del sito aventi rilevanza penale, chiedendo l'oscuramento del sito stesso. Solo di recente il caso è stato chiuso con un'operazione della Polizia che ha portato all'arresto dei responsabili.

a che fare con le convinzioni religiose del candidato bensì nelle sue inadeguate capacità professionali;

- la religione maggiormente presa di mira è quella musulmana; ciò è probabilmente dovuto alla particolare visibilità che gli atti di culto assumono anche nel contesto lavorativo.

Una notazione a parte meritano i numerosi casi riportati circa l'uso del velo anche nei luoghi di lavoro.

Come già anticipato, non esiste una relazione univoca con la religione poiché diverse donne nel riportare le condotte discriminatorie hanno tenuto a precisare agli operatori del *Contact Center* dell'UNAR che l'obbligo o abitudine di portare il velo ha una matrice culturale e non religiosa. Si va dal caso in cui il conducente non apre le porte del bus ad una passeggera con il velo, all'intimazione di levarlo nell'orario di lavoro, al divieto di sostenere l'esame della patente con il velo. Talvolta le condotte vengono illegittimamente giustificate dagli autori con la volontà degli stranieri di non volere integrarsi nel Paese che li ospita, in altri casi con supposti motivi di ordine e sicurezza pubblica.

5. Discriminazione, libertà di religione e mondo del lavoro

Da un breve sguardo alla casistica dell'UNAR emerge che il problema della discriminazione va combattuto non solo sul piano legale della tutela di diritti chiaramente violati, ma, in primo luogo, su quello culturale della prevenzione per porre le basi di un sano modello interculturale per una società aperta ed inclusiva.

Proprio per questa ragione, le politiche di antidiscriminazione ed inclusione sociale devono avere come ambiti prioritari i beni relazionali che si sviluppano nel mondo della scuola e del lavoro.

Si tratta di settori su cui è impossibile ragionare, oggi, prescindendo dalle sfide che l'attuale società, sempre più complessa ed eterogenea, comporta per lo studioso così come per il legislatore, nel momento in cui si affrontino i problemi connessi all'immigrazione e alle relative dinamiche di integrazione, segregazione e discriminazione.

Si avverte l'esigenza di compiere una riflessione proprio sul mondo del lavoro al quale è stato fatto sempre un riferimento privilegiato come piattaforma da cui muovere per osservare e comprendere quella che potremmo definire la 'quotidianità' dei meccanismi di accoglienza, scambio, confronto, ma anche di più aspro scontro, rifiuto della differenza ed incomprensione.

Il culto della propria religione, specialmente per i lavoratori immigrati che svolgono un'attività di tipo subordinato, può essere reso difficile in termini di organizzazione — che non risulti confliggente con le festività cattoliche — dei tempi della preghiera e della festa, ma anche in termini di esistenza o meno dei luoghi in cui poter espletare le proprie pratiche religiose. Del resto, la presenza di regole all'interno dello spazio lavorativo costituisce un elemento non necessariamente negativo, laddove tali vincoli rappresentino un ambito obbligato di confronto in cui vi sia un impegno condiviso per la ricerca di soluzioni di convivenza proficua delle diversità. Proprio per tale ragione, il luogo di lavoro può essere lo spazio privilegiato dell'apprendimento e dell'esercizio dei propri diritti e dei propri doveri. In questa dinamica, il contributo di soggetti intermediari quali i sindacati, le associazioni e le diverse espressioni della società civile attive per la promozione dell'integrazione degli immigrati, e in tal senso proprio lo stesso UNAR, rappresenta l'elemento necessario per l'attivazione di pratiche promotrici di

informazione, presa di consapevolezza, *empowerment*, partecipazione, e ciò in relazione sia ai lavoratori immigrati e potenzialmente vittime di discriminazione, sia ai soggetti pubblici e privati che con tali persone interagiscono.

Il conoscersi, la condivisione della quotidianità, lo scambio di informazioni in relazione ai diversi contesti culturali di appartenenza sono elementi che incidono sul configurarsi di condizioni di integrazione e convivenza pacifica e mutualmente arricchente. La stessa tipologia del progetto di vita della persona immigrata incide molto sulla qualità dei rapporti che quest'ultima intreccia con il territorio in cui si insedia e con la relativa rete di relazioni sociali. La costruzione di relazioni sociali continuative e durature comporta un maggior potenziale di scambio di conoscenze, di comprensione reciproca, e, conseguentemente, di integrazione. La condizione necessaria affinché si realizzi una reale accoglienza della persona con un'altra religione e un'altra cultura rispetto a quelle dominanti è legata a doppio filo con l'attivazione di processi imprescindibili proprio di apprendimento/conoscenza dell'altro e sull'altro e, conseguentemente, di riconoscimento della diversità nel confronto che, solo se contestualizzato in dinamiche di radicamento sociale di lungo periodo della consapevolezza dei diritti fondamentali propri ed altrui, diventa momento fertile di costruzione di esperienze di civismo.

Ne deriva che il vero antidoto alla discriminazione è rappresentato dallo sviluppo delle relazioni dirette come fonte di conoscenza nella scuola e nel lavoro, intesi come ambiti di elezione per l'attuazione di misure di inclusione sociale proprie di una società che tende a favorire il dialogo interculturale.

Le conclusioni di queste riflessioni si sintetizzano magistralmente con le parole del giurista Arturo Carlo Jemolo, che tracciando gli auspicabili percorsi di integrazione dei prossimi anni, ricorda che non vi è legge in grado di arginare «*il male oscuro e profondo della intolleranza*»⁷⁰.

Va, infatti, sottolineato come il pericolo della discriminazione religiosa, presente in alcuni ambiti della vita civile del nostro Paese, potrà essere affrontato non solo mettendo mano in modo risolutivo ad una legge generale ed organica sulla libertà religiosa, ma anche con il compimento di un percorso di educazione civica per cui il patrimonio dei valori connessi alla tutela della libertà religiosa possa diventare cultura diffusa e condivisa. E ciò sarà possibile nella misura in cui ad interventi specifici delle istituzioni e delle associazioni impegnate quotidianamente nel contrasto alla discriminazione, verrà affiancata una ferrea volontà politica, duratura ed incisiva, in grado di promuovere una visione della diversità di identità culturale e religiosa come occasione di sviluppo e arricchimento per tutti.

⁷⁰ Jemolo A.C., *Chiesa e Stato in Italia. Dall'Unificazione agli anni settanta*, Torino, Einaudi, 1977, p. 320.

CAPITOLO TERZO

Principio di non discriminazione e recenti ambiti applicativi

I. LA DISCRIMINAZIONE NELL'ACCESSO AL PUBBLICO IMPIEGO

1. Accesso degli stranieri al pubblico impiego: fonti normative di riferimento e contrasti interpretativi

Nel corso dell'ultimo anno, l'Ufficio è stato investito di numerose richieste riguardanti la questione dell'accesso al pubblico impiego dei cittadini extracomunitari nonché degli apolidi, dei rifugiati e delle persone sottoposte a protezione sussidiaria⁷¹.

Nel rispetto dei compiti attribuiti dalla legge, per ogni fattispecie oggetto di segnalazione, l'UNAR ha proceduto alla verifica dei profili di discriminatorietà tramite l'emaneazione di appositi pareri.

Tuttavia, la delicatezza della questione, che peraltro coinvolge l'interpretazione di fonti normative di rango primario, determina l'esigenza di riferire al Parlamento anche al fine di auspicare interventi normativi di settore.

L'attenzione che merita il tema è ancor più forte in considerazione del contrasto interpretativo che vige in materia e delle inevitabili ricadute che tale contrasto determina per l'effettività della tutela antidiscriminatoria.

Da un lato, i giudici di legittimità⁷² con la gran parte della giurisprudenza amministrativa⁷³ nonché con gli organi di governo⁷⁴, ancorandosi alla riserva di cui all'art. 51 Cost. e, quindi, all'art. 2 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, che indica fra i requisiti generali per l'ammissione agli impieghi quello del possesso della cittadinanza italiana), affermano l'esclusione all'accesso degli stranieri ai concorsi pubblici per l'inesistenza del requisito essenziale della cittadinanza⁷⁵; dall'altro, la giurisprudenza di merito⁷⁶ che nelle controversie

⁷¹ Le segnalazioni pervenute ad UNAR riguardano per lo più bandi di concorso di enti pubblici per l'assunzione di dipendenti in area tecnico-scientifica-amministrativa, con la previsione della clausola di cittadinanza quale presupposto di accesso al concorso (es: bandi di concorso pubblico posti di collaboratore sanitari – Infermieri; bando di concorso pubblico per l'assunzione di medici presso strutture ASL, bandi di concorso pubblico per l'assunzione di docenti per le scuole di ogni ordine e grado, etc.).

⁷² Sentenza della Corte di Cassazione del 19 ottobre – 13 novembre 2006 n. 24170, in *Dir. imm. cit.*, n.4/2006 p.156. con commento di Buffa F..

⁷³ V. Parere Consiglio di Stato n. 2592/2004 che stabilisce il principio per cui la parità di trattamento tra lavoratori italiani e stranieri come sancita dal d.lgs. n. 286/1998 opera solo in una fase successiva all'instaurazione del rapporto di lavoro e che l'accesso al pubblico impiego continua ad essere regolato dal D.P.R. n. 487/1994 secondo il requisito della cittadinanza italiana o degli Stati membri dell'Unione europea.

⁷⁴ V. Parere n.196/2004 del 28 settembre 2004 della Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Funzione Pubblica.

⁷⁵ A conforto di tale assunto, la risalente decisione del Consiglio di Stato n. 43 del 4 febbraio 1985, che afferma che la riserva contenuta nella norma costituzionale non opera al fine di dare protezione al mercato interno del

aventi ad oggetto bandi di concorsi pubblici, costantemente afferma che le disposizioni dell'articolo 2 del Testo Unico sull'Immigrazione in una alle disposizioni della Convenzione OIL, avendo parificato il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia al cittadino italiano, hanno superato le altre disposizioni che richiamano la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego, sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale.

L'Ufficio, nella casistica posta alla sua attenzione, ha ritenuto di poter condividere l'orientamento meno restrittivo, fondando il suo convincimento sull'analisi di una serie di norme, interne e sovranazionali, dalla cui interpretazione complessiva se ne trae che l'esclusione dello straniero dall'accesso al pubblico impiego, fermo restando il limite per le funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale, sostanzia una possibile violazione del principio di parità di trattamento in materia di lavoro nonché dell'obbligo di conformità alle fonti comunitarie già applicabili nel nostro Stato.

I riferimenti normativi ed i passaggi argomentativi tenuti in conto dall'Ufficio per la valutazione della sussistenza di discriminarietà di atti che impediscono *tout court* l'accesso degli stranieri al pubblico impiego, possono sintetizzarsi come di seguito.

1) L'art 2, III comma, T.U.I. d.lgs. n. 286/1998 che, per quanto attiene l'accesso e l'esercizio del diritto al lavoro, afferma la parità di trattamento e la piena uguaglianza con il cittadino italiano senza alcuna limitazione di sorta e senza richiamare alcuna disposizione riduttiva (*“La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani”*);

2) La Convenzione OIL n. 143/1975 ratificata con la n. 158/1981 e vincolante per lo Stato Italiano ex art. 117 Cost., che prevede espressamente, a favore degli stranieri regolarmente soggiornanti, il godimento dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano.

3) Il progressivo affievolimento del requisito della cittadinanza per l'ipotesi un cui l'accesso al lavoro non riguardi funzioni comportanti l'esercizio di poteri pubblici, come dimostrato le seguenti disposizioni:

lavoro, ma, piuttosto, per garantire che i fini pubblici, che nel cittadino si suppongono naturalmente concentrati nei fini personali, siano meglio perseguiti e tutelati.

⁷⁶ V. Appello Firenze 2 luglio 2002, in RIDL, 2003, II, 272, con nota di Mammone G., *L'accesso al lavoro pubblico dei cittadini stranieri fra divieto di discriminazioni e restrizioni all'accesso degli extracomunitari*; Tribunale Genova 21 aprile 2004, RIDL, 2004, n. 2 p. 172, con nota di Paggi M., *Discriminazioni ed accesso al pubblico impiego*, pag. 83; Tribunale di Genova 19 luglio 2004; Tribunale di Pistoia 7 maggio 2005; Appello Firenze 21 dicembre 2005; Corte di Appello Firenze 29 dicembre 2008; Tribunale Milano 30 maggio 2008; Tribunale di Rimini 27 ottobre 2009 n. 3626; Tribunale di Biella Ordinanza n. 345 del 23 luglio 2010; Tribunale di Milano, sez. lavoro, ordinanza n. 5738/2010 del 30 luglio 2010; Tribunale di Venezia 8 ottobre 2010; Tribunale di Firenze, sez. distaccata di Pontassieve del 15 novembre 2010; Tribunale di Bologna, n. 528/2010 dell'8 marzo 2011; Tribunale di Trieste, sez. lavoro, ordinanza R.G. 408/2011 dell'1 luglio 2011; Tribunale di Trieste, sez. civile, ordinanza del 22 luglio 2011; Tribunale di Milano 12 agosto 2011; Tribunale di Genova 16 agosto 2011; Tribunale di Milano, sez. lavoro, sentenza n. 6287 del 20 dicembre 2011; Tribunale di Brescia, sez. lavoro, ordinanza n. 3027 del 29 dicembre 2011; Tribunale di Firenze, sentenza proc. n. 5365 del 27 gennaio 2012; Corte d'Appello di Firenze Ordinanza cautelare 3 maggio 2012; Tribunale di Roma, sez. lavoro, ordinanza 14 dicembre 2012.

- art. 38 del d.lgs. n. 165/2001 che ammette i cittadini dell'Unione ai posti di lavoro presso la pubblica amministrazione che non implicano esercizio diretto ed indiretto di pubblici poteri ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale;
- D.P.R. n. 349/1999 (contenente il regolamento di attuazione del T.U. sull'Immigrazione) che, all'art. 40, co. 21, prevede che *“le strutture sanitarie, sia pubbliche che private, sono legittimate alla assunzione degli infermieri professionali anche a tempo indeterminato, tramite specifica procedura”*;
- art. 22, lett. r) *bis* T.U.I., come modificato con Legge n. 189/2002, che prevede la possibilità di ingresso nel territorio nazionale, fuori dall'annuale piano flussi, per gli infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche o private senza operare alcuna distinzione fra le forme di contratto (a tempo indeterminato o a termine);
- art. 27 d.lgs. n. 286/1998 che autorizza l'ingresso in Italia dei lettori, professori universitari senza alcuna specificazione in ordine alla natura pubblica o privata delle strutture interessate;
- d.lgs. n. 251/2007 che, attuando la direttiva 2004/83/CE relativa allo *status* di rifugiato, consente a quest'ultimi, all'art. 25, di accedere al pubblico impiego con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione Europea;
- D.P.R. n. 220/2001 che contiene il regolamento per la disciplina concorsuale del personale non dirigente del SSN e che prevede per il settore della sanità il requisito della cittadinanza italiana *“salve le equiparazioni stabilite dalle leggi”*, specificazione dalla quale se ne trae l'equiparazione sancita dal citato art. 2 T.U.I.;
- d.lgs. n. 215/2003 che, all'art. 3 co. 4, pur riconoscendo legittimità a quelle differenze di trattamento che benché apparentemente discriminatorie sono perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari, fornisce una conferma dell'interpretazione restrittiva della necessità della cittadinanza italiana al solo svolgimento di poteri pubblici o di funzioni di interesse nazionale;
- Legge n. 3/2007, di recepimento della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, ai quali, in forza dell'art.11 della direttiva, è assicurato il medesimo trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'esercizio di attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale l'esercizio di pubblici poteri; la medesima direttiva riconosce, all'art. 11 co. 3 lett. a), la legittimità di limitazioni all'accesso al lavoro subordinato o autonomo nei casi in cui la legislazione nazionale o quella comunitaria riservino dette attività ai cittadini. Tuttavia, secondo i principi enunciati in materia dalla Corte Costituzionale, una simile limitazione normativa deve sempre essere conforme al limite della ragionevolezza imposto al legislatore che intenda introdurre regimi differenziati tra la posizione del cittadino e quella dello straniero e deve essere, oltre che funzionale al conseguimento di finalità legittime, realizzata attraverso mezzi necessari e proporzionati⁷⁷.

Va aggiunto che in relazione alle Direttive 2003/109/CE (relativa allo *status* dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo) e 2003/83/CE (recante norme minime sull'attribuzione ai cittadini dei paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato), nel corso dell'anno 2012, a seguito di alcuni chiarimenti richiesti dalla Commissione Europea – Struttura per le procedure di infrazione⁷⁸, il Governo italiano nell'intento di assicurare maggiore chiarezza nell'interpretazione e applicazione delle norme vigenti per garantire la parità di accesso e di trattamento del cittadino di stato terzo nel settore del pubblico impiego, ha elaborato alcune modifiche normative da inserire nel decreto cd. *“salva-infrazioni”*, la cui

⁷⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 454 dell'anno 1998 e sentenza n. 432 dell'anno 2005.

⁷⁸ Caso EU Pilot 2368/11/HOME e caso EU Pilot 1769/11/JUST.