

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CXXX
n. 3

RELAZIONE

SULL'EFFETTIVA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI
PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA LE PERSONE
INDIPENDENTEMENTE DALLA RAZZA E
DALL'ORIGINE ETNICA E SULL'EFFICACIA DEI
MECCANISMI DI TUTELA
(Anno 2014)

(Articolo 7, comma 2, lettera f), del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215)

Redatta dall'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali

**Presentata dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento
(BOSCHI)**

—————
Comunicata alla Presidenza il 13 maggio 2016
—————

PAGINA BIANCA

La presente Relazione al Parlamento per l'anno 2014 non può prescindere, anzitutto, dalle considerazioni svolte nell'ambito del *“Report from the Commission to the European Parliament and Council”* del 17.1.2014 che dà conto dello stato di applicazione della normativa antidiscriminatoria UE nei 28 Stati membri, compresa l'Italia. Il Report cade giusto a dieci anni dalla costituzione dell'UNAR, organismo deputato dalla normativa europea alla promozione della parità di trattamento ed alla rimozione delle discriminazioni.

In premessa, la Commissione precisa che il processo di recepimento è ormai concluso in tutti gli Stati membri che hanno acquisito maggiore esperienza nell'attuazione pratica delle due direttive anche a fronte delle procedure di infrazione avviate nei confronti di 25 Stati e chiuse per allineamento degli Stati membri alle direttive.

Nondimeno, se, da un lato, la CE prende atto del risultato positivo che sia la direttiva 2000/43/CE (cd. direttiva razza) che la Direttiva 2000/78/CE (cd. direttiva occupazione) siano ad oggi parte integrante del diritto nazionale di tutti i 28 paesi dell'UE, dall'altro, rimarca il fatto che le autorità nazionali non riescono a garantire una protezione efficace alle vittime di discriminazione.

Secondo il Report, le cause principali del divario applicativo sarebbero da addurre alla scarsa conoscenza che ha il pubblico dei propri diritti, al livello insufficiente di segnalazione degli eventi discriminatori e conseguentemente, alla mancanza di dati sulla parità che rende difficile quantificare e monitorare gli eventi discriminatori.

Le priorità che la Commissione indica agli Stati membri per rendere sempre più effettivo il principio di parità sono le seguenti: sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi della discriminazione; favorire la segnalazione delle discriminazioni quindi l'emersione delle denunce; garantire l'accesso alla giustizia; favorire azioni politiche volte all'adozione di Strategie Nazionali per la specifica discriminazione dei ROM.

Con riferimento all'Italia, la Commissione ha evidenziato una specifica criticità che attiene proprio al ruolo dell'UNAR, così come delineato nell'ambito dell'atto di recepimento, ossia il d.lgs. n. 215 del 2003. Al riguardo, l'Italia è uno dei pochi Paesi in cui il mandato dell'organismo nazionale per la promozione della parità non comprende tutti i motivi di discriminazione individuati nell'ambito delle due direttive europee.

In questo senso, la Commissione ricorda che la direttiva impone agli Stati membri di garantire che gli organismi per la promozione della parità dispongano delle competenze e risorse necessarie per svolgere con efficacia i loro compiti, in particolare il ruolo indispensabile di assistenza alle vittime di discriminazioni. Considerate le crescenti preoccupazioni al riguardo, la Commissione

annuncia, inoltre, che procederà a un controllo più vasto della conformità degli Stati membri con le disposizioni della direttiva (e delle direttive sulla parità fra donne e uomini) in relazione agli organismi nazionali per la promozione della parità di trattamento. In altri termini, essa intende verificare che ogni organismo per la promozione della parità disponga del mandato e dei poteri necessari, e anche che svolga effettivamente tutti i compiti previsti dalla direttiva

A fronte delle indicazioni fornite dalla CE, si ritiene dover rappresentare al Parlamento in che modo l'UNAR ha operato per l'effettività dei mezzi di tutela nel corso dell'anno 2014 ed in che misura ha proceduto a garantire l'applicazione del principio di parità rispetto alle conclusioni del Report della Commissione.

Anche sulla scorta del Report della Commissione del 17.1.2014, l'UNAR ha confermato nel corso del 2014 il suo ruolo determinante nel panorama europeo e nazionale per la lotta ad ogni forma di discriminazione.

L'ampliamento *de facto* delle competenze dell'UNAR ai diversi fattori di discriminazione ha fatto sì che l'Ufficio assumesse in modo sempre più stringente, sul piano nazionale, le funzioni proprie di un Equality Body, quale presidio di garanzia per la parità di trattamento e la non discriminazione *tout court*. In assenza di apposite previsioni normative, le direttive ministeriali per l'azione amministrativa del Dipartimento per le pari opportunità hanno progressivamente assegnato all'UNAR il perseguimento di obiettivi strategici e operativi finalizzati a dare attuazione al principio di pari opportunità e non discriminazione, considerando in tale principio i diversi fattori: oltre alla razza e all'origine etnica, anche la religione e le convinzioni personali, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale e l'identità di genere. Inoltre, il decreto ministeriale del 4 dicembre 2012, relativo alla Organizzazione interna del Dipartimento per le pari opportunità, ribadisce all'art. 8, che l'Ufficio “ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento tra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni”, come previsto dall'art. 7, comma 1, del d. lgs. 215/2003.

In tal senso deve essere interpretato il ruolo che l'UNAR ha assunto quale struttura di coordinamento, specificamente in riferimento all'adozione di Strategie e Piani nazionali contro le discriminazioni di cui l'Italia si è dotata, quali la “Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere 2013-2015” e la “Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020”, o che sono in via di definizione, come il “Piano nazionale d'azione contro il razzismo, l'intolleranza e la xenofobia”.

La definizione e l'attuazione di programmi strategici di lungo periodo, quali quelli sopra

menzionati, richiede necessariamente la messa in atto di strutture di *Governance* complesse, di cui fanno parte le istituzioni a livello centrale, regionale e locale, la società civile, le parti sociali e altri soggetti a vario titolo coinvolti nelle tematiche di competenza, al fine della più ampia condivisione degli obiettivi e delle azioni. In tali processi, l'UNAR assume un ruolo centrale quale *Focal Point* nazionale, sia a livello interno sia per le istituzioni europee, garantendo che ruoli, funzioni e competenze diverse degli *stakeholders* concorrano in modo coordinato al raggiungimento degli obiettivi. Pertanto, si è proceduto a configurare modelli di *Governance* sussidiaria e integrata, con le debite differenze in base alla specificità dei singoli Piani e dei diversi settori di intervento.

Si tratta di assicurare, mediante tali strutture di *Governance* multilivello, la partecipazione e la collaborazione sinergica tra i soggetti nelle diverse fasi dei Piani nazionali: la definizione, con l'individuazione degli assi prioritari, degli obiettivi strategici e delle misure, l'attuazione, la verifica e il monitoraggio. L'azione di coordinamento è attribuita all'UNAR in quanto punto di contatto nazionale individuato dal Governo quale organismo chiamato a garantire, in piena autonomia di giudizio e di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento e a vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela contro le discriminazioni.

Va evidenziato che il processo di definizione dei piani nazionali ha previsto il coinvolgimento attivo delle associazioni di settore, il cui apporto fattivo e propositivo ha indubbiamente rappresentato un punto di forza dell'intero processo, fin dall'avvio delle attività propedeutiche all'elaborazione dei piani stessi. Il coinvolgimento dell'associazionismo è stato pertanto formalizzato nella costituzione di Gruppi di lavoro nazionali, a seguito di procedure pubbliche di richiesta di manifestazione di interesse promosse dall'UNAR. La collaborazione tra le istituzioni centrali e la società civile è di fondamentale importanza ed ha un forte valore simbolico e culturale di legittimazione per soggetti ancora troppo spesso marginalizzati e stigmatizzati, contribuendo in questo modo anche all'implementazione del livello di *capacity building* delle associazioni. Inoltre, la collaborazione avviata ha una validità intrinseca, poiché concorre a rendere l'azione pubblica più trasparente e rispondente alle priorità ed ai bisogni dei cittadini, rendendo questi ultimi protagonisti della loro stessa emancipazione da ogni forma di esclusione e discriminazione.

Con riguardo all'attività di sensibilizzazione, nel corso dell'anno 2014 l'obiettivo essenziale è stato quello di sensibilizzare l'opinione pubblica sui fenomeni discriminatori e sulla vulnerabilità delle persone maggiormente a rischio. Ciò ha comportato una costante collaborazione con il sistema delle autonomie locali (Regioni, Province e Comuni nonché le relative associazioni di rappresentanza), le ONG attive sul territorio, sia in ambito nazionale che locale, le comunità di riferimento, le forze sociali (organizzazioni sindacali e datoriali) la società civile in genere. L'attività

di sensibilizzazione ha privilegiato l'azione di collaborazione con le ONG mediante l'attivazione di partnership e reti informali e formali composte dalle principali ONG di settore per l'elaborazione, la programmazione e la realizzazione condivisa e congiunta di progetti di livello nazionale (progetti europei Progress, Settimana contro la violenza e Settimana d'azione contro il razzismo).

Varie azioni specifiche hanno coinvolto la realtà lavorativa delle persone discriminate; nel corso del 2014, sono stati intensificati i rapporti con datori di lavoro e sindacati che hanno consentito l'elaborazione di *focus tematici* rivolti alle giovani generazioni anche tramite la realizzazione di misure *ad hoc* quali il social network di volontariato civico giovanile (www.reteneat.it) e la Settimana nazionale contro la violenza e le discriminazioni nelle scuole italiane di ogni ordine e grado. Nella stessa ottica, l'UNAR, in collaborazione con Italia Lavoro S.p.A., ha lanciato il Progetto *DJ - Diversity on the job* - un programma sperimentale che ha offerto circa 250 tirocini professionalizzanti della durata di tre mesi per l'inclusione socio-lavorativa delle comunità rom, sinti e caminanti e delle persone lgbt, attraverso l'inserimento in aziende di Puglia, Calabria, Campania e Sicilia.

Al fine di favorire l'attività di segnalazione delle discriminazioni, il presidio continuo (24 h 24) del *Contact Center* ha evidenziato una crescente consapevolezza delle vittime per i meccanismi di denuncia. Ciò, ovviamente, ha determinato un costante aggiornamento degli operatori dell'UNAR sulle tematiche discriminatorie, un lavoro di rete sia con gli osservatori territoriali sia con le NGO di settore. L'UNAR ha infatti mantenuto il modello di *governance* sussidiaria e integrata che vede coinvolti, oltre il *Contact Center* UNAR, anche altre istituzioni nazionali (allo stato attuale, l'Ufficio nazionale della Consigliera di Parità e per suo tramite la rete delle Consigliere di Parità regionali e provinciali nonché l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno), il sistema delle autonomie locali ai fini dello sviluppo dei centri e degli osservatori previsti dall'art. 44 comma 12 del TU sull'immigrazione (Regioni, province e comuni), le parti sociali (organizzazioni sindacali e datoriali), le ONG di settore e le associazioni di rappresentanza delle comunità straniere. Un recente e sempre più rilevante fronte aperto nell'ambito delle segnalazioni riguarda i fenomeni di discriminazione on line. Al riguardo, va evidenziata una costante attività di collaborazione e coordinamento dell'Ufficio con i principali social network (tra tutti, Facebook) volta alla prevenzione e al contrasto delle sempre più numerose segnalazioni di atti discriminatori perpetrati attraverso il web. Anche in questo caso, l'assenza di una disciplina specificamente rivolta alla responsabilità degli utenti di Internet ha imposto un'attenzione particolare da parte dell'Ufficio per l'adozione di misure di contrasto incentrate, come detto, sulla stretta collaborazione con i fornitori di servizi, oltre che con la polizia postale, per il monitoraggio e la rimozione dei casi più gravi di discriminazione on line.

L'accesso alla giustizia ha rappresentato anche per l'anno 2014 il più grande ostacolo all'effettività della tutela, stante lo scarso ricorso delle vittime delle discriminazioni ai rimedi giurisdizionali e la mancanza di un sistema sanzionatorio che faccia capo ad un organismo indipendente o comunque ad un'autorità amministrativa. In tale ambito la gran parte del lavoro dell'UNAR è stato, quindi, svolto nel rispetto delle prerogative dell'Autorità giudiziaria e, quindi, essenzialmente nella fase preventiva del fenomeno discriminatorio. Ed invero, nelle numerose segnalazioni che pervengono quotidianamente all'attenzione dell'Ufficio per tutti i fattori di discriminazione, l'attività essenziale è stata quella di far conoscere alla vittima i rimedi messi a disposizione della legge, i diritti azionabili e quindi l'eventualità di presentare denuncia laddove il fatto discriminatorio si concretizzi in una lesione dei diritti fondamentali. Inoltre, la sinergia con le associazioni iscritte nel registro UNAR e dotate di legittimazione in giudizio ha consentito di incoraggiare le vittime anche alla presentazione del ricorso giurisdizionale attraverso le associazioni di categoria. A questo proposito è stato creato il Fondo di solidarietà per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazione, istituito dal Dipartimento delle Pari Opportunità e gestito in collaborazione dal Consiglio Nazionale Forense e dall'UNAR. Il Fondo consente alle vittime di discriminazione di accedere alla tutela giurisdizionale grazie alla anticipazione delle spese legali, che saranno restituite, attraverso un meccanismo di rotazione, in caso di sentenza favorevole.

I diritti umani e le libertà fondamentali sono stati tra i temi posti in risalto durante il semestre di Presidenza Italiana dell'Unione Europea, in particolare delle categorie più svantaggiate e vulnerabili perché esposte a un forte rischio di discriminazione, come gli immigrati, i rifugiati, gli anziani, i disabili, i rom e le persone Lesbiche, Gay, Bisessuali e Transessuali (LGBT).

L'UNAR ha realizzato varie iniziative nell'ambito del Semestre, tra cui i due principali eventi sono stati :

- il “*National Roma Contact Points Meeting*”, nei giorni 5 e 6 Novembre 2014, organizzato dalla *DG Justice* della Commissione Europea - in collaborazione con l'UNAR - e ospitato presso la Sala Polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. I lavori dell'incontro, a cui hanno partecipato delegati di tutti i paesi dell'Unione, hanno evidenziato il ruolo delle autorità locali nel processo di implementazione delle strategie nazionali. In questo contesto un focus particolare è stato dedicato agli strumenti finanziari di accesso al periodo di nuova programmazione dei fondi strutturali (2014-2020) da parte delle autorità locali. L'UNAR, in particolare, quale punto di contatto italiano per l'implementazione della Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e

Caminanti, ha presentato i primi risultati del progetto che vede coinvolte l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), finalizzato alla raccolta ed alla sistematizzazione delle fonti statistiche in riferimento alle comunità RSC presenti sul territorio nazionale;

- altro evento importante è stato l'incontro di Alto livello europeo, “*Non Discrimination and Equality – Shaping the future of Equality policies in the Eu*”, svoltosi a Roma il 6 e 7 novembre 2014, presso l’Aula Magna della Facoltà di Architettura di Roma Tre, a cui hanno partecipato Ministri e Segretari di Stato dell’U.E. e oltre 250 rappresentanti di tutti gli Equality Bodies europei. Nell’ambito di tale evento, su iniziativa italiana, si è dato il via alla approvazione e firma della Dichiarazione di Roma in materia di Non Discriminazione, Uguaglianza e Diversità, sottoscritta, durante la cerimonia di apertura, da Italia, Malta, Montenegro, Polonia, Irlanda e Cipro, focalizzata sulla protezione dei diritti umani ed il contrasto ad ogni tipo di discriminazione, sia essa fondata su razza o etnia, religione, età, disabilità, orientamento sessuale o identità di genere. In occasione dell’evento, è stata formalmente annunciata l’istituzione di un Gruppo di Alto Livello, il cui primo incontro è calendarizzato nei primi mesi del 2015 presso *la DG Justice* della Commissione europea. Il Gruppo di alto livello, a cui l’UNAR darà un forte contributo, avrà come obiettivo quello di guidare gli SM verso una politica comune in materia di non discriminazione, attraverso lo sviluppo di sei temi principali: attuazione delle Direttive Europee sulle parità di trattamento; realizzazione di standard e buone pratiche; non discriminazione e integrazione della parità in Europa Strategia 2020; piani di azione su LGBT; strategie su discriminazioni per motivi di età, etnico-razziali, religione; un nuovo quadro politico condiviso, per promuovere l’uguaglianza e la non discriminazione con riguardo a tutti fattori di discriminazione.

La prassi mostra, in maniera positiva, che gli Stati tendono, sempre più, verso gli obiettivi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite, in particolare l’art.1, comma 3 (relativo alla promozione del rispetto per i diritti umani), accettando di ratificare e/o aderire a strumenti giuridici internazionali vincolanti in materia di diritti umani.

Va rilevato, per esempio, un sempre più alto tasso di ratifiche, “che implica che un numero crescente di Stati accetta il monitoraggio dei *Treaty-Bodies* onusiani”. In dottrina, “tale situazione sembra indicare l’esistenza “se non di un singolo sistema, quantomeno di una realtà altamente connessa (“*a highly connected if not yet a single system*”), nella cui cornice uno specifico ruolo di

promozione e protezione dei diritti umani è riconosciuto ai cd. “*Other relevant stakeholders?*”, ossia *NGOs* e *NHRIs* (acronimi in inglese di *Organizzazioni Non Governative ed Istituzioni Nazionali Indipendenti in materia di diritti umani*)”.

Lo sviluppo delle Istituzioni Nazionali (Indipendenti) in materia di diritti umani è un fenomeno relativamente recente, rispetto al quale manca una definizione univoca. Si può solo far presente che le strutture delle *NHRIs* variano da Paese a Paese. La dottrina sottolinea che le *NHRIs*: “possono essere generalmente descritte come organi indipendenti e permanenti, che il Governo crea al fine di promuovere e proteggere i diritti umani”.

I precedenti nella storia sono molteplici: dai tribuni della plebe dell’Antica Roma all’Ombudsman introdotto nel XVIII secolo, ad opera di Carlo XI, re di Svezia, affinché vi fosse una figura che potesse favorire il dialogo con i sudditi.

A livello internazionale, se da un canto si possono ricordare le Istituzioni scandinave, di solito caratterizzate da una figura individuale, in altre parti del mondo sono iniziate a sorgere delle Commissioni Nazionali in materia di diritti umani.

In base alla prassi, rilevano nella categoria delle Istituzioni Nazionali in materia di diritti umani le seguenti strutture: *Ombudsmen*; Commissioni in materia di diritti umani ed Istituzioni specializzate, che si occupano della protezione dei diritti di uno specifico gruppo, quali i fanciulli, e così via. Gli Stati tendono poi ad includere degli Uffici *ad hoc* nella cornice delle Commissioni Nazionali per i Diritti Umani, dediti a specifici argomenti.

Quest’ultimo modello ha acquisito specifica valenza, a livello internazionale, anche alla luce del Protocollo Opzionale alla Convenzione ONU contro la Tortura (acronimo in inglese, *OPCAT*), che prevede che gli Stati-parte creino un Meccanismo di Prevenzione Nazionale, entro un anno dalla ratifica, che possa, *inter alia*, monitorare le condizioni detentive sia nelle carceri che nelle strutture detentive amministrative.

Se, da un lato, appare accettabile la mancanza di una definizione univoca delle *NHRIs*, la dottrina concorda invece sulla necessità che tali Istituzioni (*NHRIs*) rispondano ai requisiti elencati nei c.d. Principi di Parigi (*Paris Principles*). Al 28 gennaio 2014, si contavano nel mondo 105 Istituzioni Nazionali in materia di diritti umani su 193 Stati-membri delle Nazioni Unite, di cui 70 Stati con cd. *Status-A*.

Detto *Status* dipende dall’esame, che ha luogo con cadenza quinquennale, da parte del *Sub-Committee of the International Coordination Committee of National Human Rights Institutions (ICC)*, che si riunisce a Ginevra due volte all’anno e riceve sostegno tecnico dall’Ufficio dell’Alto Commissario per i Diritti Umani (acronimo in inglese, *OHCHR*).

È indubbio che, a livello internazionale e regionale, si assiste ad un ruolo crescente sia delle

Istituzioni Nazionali in materia dei diritti umani sia degli *Equality Bodies*. Tuttavia, entrambi devono poi cercare di favorire e soprattutto monitorare la traduzione adeguata, a livello nazionale e locale, degli obblighi ed impegni assunti dagli Stati a livello internazionale, regionale e – nel caso dell’UE - comunitario. Storicamente, a livello internazionale, si è soliti ricordare che il settore dei diritti umani riprende vigore negli anni ’90, all’indomani della caduta del muro di Berlino. È in quel decennio che si assiste ad una presa di coscienza della necessità della creazione di meccanismi di protezione *ad hoc* di livello nazionale. Ed ecco dunque che in occasione della Conferenza di Parigi furono elaborati i cd. Principi di Parigi (“*Principles relating to the Status of National Institutions*”), volti ad individuare degli *standards* minimi per la creazione di Istituzioni Nazionali in materia di diritti umani “indipendenti”.

In seguito alla Conferenza di Parigi, i “*Paris Principles*” vennero confermati dalla allora Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite (E/CN.4/RES/1993/55, del marzo 1993) e, subito dopo, nel corso della II Conferenza Mondiale sui Diritti Umani di Vienna (1993). Lo stesso anno, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite avrebbe “accolto con favore” ed adottato i Principi di Parigi, con Risoluzione 48/134 del 20 dicembre 1993 (UN Doc. A/RES/48/134).

Grazie ai *Paris Principles*, si è venuta a formare una classificazione delle *NHRI*s, a cui attribuire diverso *Status* (*Status* A, B o C) in base all’osservanza (completa, parziale o non osservanza) di detti criteri. L’osservanza di detti criteri è di non poco momento, giacché condiziona il grado di partecipazione di dette Istituzioni nella cornice del sistema onusiano in materia di diritti umani.

Secondo i *Paris Principles*, il mandato delle *NHRI*s dovrebbe prevedere attività di protezione e promozione dei diritti umani (par. 1 dell’Annesso alla Risoluzione dell’Assemblea Generale 48/134), che spazino dalla ricezione e l’esame di denunce di presunte violazioni in materia di diritti umani alla ricerca di soluzioni amichevoli, in via conciliativa, dalla consulenza ai Governi sulle legislazioni di settore al più in generale monitoraggio delle attività governative di settore, dalla formazione alle attività di *capacity-building*.

Ma l’aspetto più delicato afferisce alle modalità e caratteristiche proprie delle Commissioni Nazionali. Infatti, per svolgere i suindicati compiti, le *NHRI*s devono: avere un mandato ampio; essere autonome, indipendenti (ossia essere previste dalla legislazione nazionale o dalla Costituzione), assicurare il pluralismo attraverso una composizione appropriata e delle forme di cooperazione e avere risorse adeguate – anche per garantire l’indipendenza e l’effettività del lavoro (oltre a possibili poteri investigativi – anche se questa rientra tra le attività facoltative).

Occorre sottolineare che le *NHRI*s non possono costituire un’alternativa al sistema di giustizia ordinaria. Sarebbero piuttosto da inquadrarsi nella categoria dei meccanismi speciali di

protezione dei diritti umani, operativi a livello nazionale

Ed è utile far presente che senza alterare il loro *core mandate*, i Governi possono modularne i compiti in base ai bisogni nazionali, come si evince dal par. preamb. 4 della Risoluzione della Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite 74/2005.

Ma, come osservato, per essere rilevanti a livello internazionale ed in particolare nella cornice onusiana, le *NHRIs* devono essere “indipendenti”.

A tal fine, nel 1994 è stato istituito il Comitato di Coordinamento Internazionale delle *NHRIs* (*The International Coordinating Committee of the National Human Rights Institutions* (acronimo in inglese, *ICC*)); e sin da subito si volle che questo Comitato avesse un mandato ampio per poter monitorare: lo *status* delle *NHRIs*; la loro conformità con i *Paris Principles*; qualsiasi altra variazione.

Con il supporto tecnico dell'*OHCHR*, il *Bureau* dell'*ICC* decide, su raccomandazione del Sotto-Comitato sull'Accreditamento, se le Istituzioni Nazionali soddisfano o continuano ad essere in linea con i *Paris Principles*. A conclusione di questa procedura di valutazione, che ha luogo con cadenza quinquennale, salvo i casi di una eventuale *special review* – che ha luogo quando ci sono degli sviluppi importanti nei Paesi – vengono dati dei voti alle Istituzioni esaminate.

Più in particolare, l'*ICC* può riconoscere alle Istituzioni Nazionali uno dei tre *status* seguenti:

(1) “*Status A*” – nei casi in cui l'Istituzione Nazionale sia in linea con i *Paris Principles* (piena indipendenza);

(2) “*Status B*” – in base al quale l'Istituzione godrà di uno *status* da osservatore, nei casi di non completa conformità con i *Paris Principles* o di insufficienti informazioni fornite in fase di *assessment* da parte dell'*ICC*;

(3) “*Status C*” – in caso di difformità rispetto ai *Paris Principles*.

L'*OHCHR* sottolinea che quando le *NHRIs* sono conformi ai *Paris Principles*, diventano “parte integrante dei sistemi nazionali di protezione dei diritti umani (*integral parts of the national human rights protection systems*)”. Al gennaio 2014 si contavano nella regione europea 34 *NHRIs* di cui 21 con *A-Status* (tra cui Croazia, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Germania), 10 con *B-Status* e 3 con *C-Status*. L'Italia non risponde ancora all'appello e non rientra tra i 20 Paesi UE presi in considerazione in questa cornice.

Corre l'obbligo di notare positivamente la presentazione ad apertura della XVII Legislatura di un disegno di legge (A.S. 865), presentato ed annunciato nella seduta pomeridiana (n.48) del 24 giugno 2013 ed attualmente in corso di esame. L'esaminando disegno di legge, nella sua attuale configurazione, prevede all'Art. 2. (*Istituzione e composizione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani*) che:

1. È istituita, ai sensi della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 48/134 del 20

dicembre 1993, la Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani, di seguito denominata «Commissione», con lo scopo di promuovere e di tutelare i diritti fondamentali della persona, riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è parte.

2. La Commissione opera con indipendenza di giudizio e di valutazione nonché in piena autonomia decisionale, gestionale e finanziaria”. A tal fine, si legge, il Presidente, i due membri ed i funzionari non possono essere nominati o reclutati tra i dipendenti di pubbliche amministrazioni.

La Commissione è organo collegiale composto da un Presidente e da due membri scelti, assicurando un'adeguata rappresentanza dei due sessi, tra persone altamente qualificate nel settore dei diritti umani, di riconosciuta indipendenza e idoneità alla funzione e che possiedano un'esperienza pluriennale nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani.

Da un punto di vista organizzativo, “i due membri sono eletti rispettivamente dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati a maggioranza dei due terzi dei loro componenti. Il Presidente della Commissione è nominato con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati”. In particolare “il Presidente e i due membri durano in carica quattro anni e non possono essere confermati per più di una volta”.

Se dunque con tale disegno di legge si è inteso sviluppare un quadro chiaro della composizione della esaminanda Commissione affinché l'indipendenza la contraddistingua sempre, le competenze delineate all'Art.3 rispondono anch'esse pienamente a quanto ci si aspetterebbe da una Commissione Indipendente. L'art.3 prevede infatti che: “1. La Commissione ha il compito di:

a) monitorare il rispetto dei diritti umani in Italia di cui all'articolo 1, comma 1;

b) promuovere la cultura dei diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1, e la diffusione della conoscenza delle norme che regolano la materia e delle relative finalità, in particolare attraverso specifici percorsi informativi da realizzare nei vari ambiti pubblici, incluse le istituzioni scolastiche, nonché campagne pubbliche di informazione attraverso la stampa e gli altri mezzi di comunicazione;

c) formulare, anche di propria iniziativa e sulla base degli elementi emersi dall'attività di monitoraggio di cui alla lettera *a)*, pareri, raccomandazioni e proposte al Governo e al Parlamento su tutte le questioni concernenti il rispetto dei diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1. La Commissione può, in particolare, proporre al Governo, nelle materie di propria competenza, l'adozione di iniziative legislative nonché di regolamenti e di atti amministrativi e sollecitare la firma o la ratifica delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1;

d) formulare raccomandazioni e pareri al Governo ai fini della definizione della posizione italiana nel corso di negoziati multilaterali o bilaterali che possono incidere sul livello di tutela dei

diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1;

e) contribuire a verificare l'effettiva attuazione delle convenzioni e degli accordi internazionali in materia di diritti umani ratificati dall'Italia;

f) collaborare per lo scambio di esperienze e per la migliore diffusione di buone pratiche con gli organismi internazionali preposti alla tutela dei diritti umani, in particolare con quelli delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, e con gli omologhi organismi istituiti da altri Stati nel settore della promozione e della protezione dei diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1;

g) valutare le segnalazioni in materia di violazioni o limitazioni dei diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1, provenienti dagli interessati o dalle associazioni che li rappresentano, ai fini del successivo inoltrare agli uffici competenti della pubblica amministrazione qualora non sia stata già adita l'autorità giudiziaria;

h) promuovere gli opportuni contatti con le autorità, le istituzioni e gli organismi pubblici, quali i difensori civici e i garanti dei diritti dei detenuti comunque denominati, cui la legge attribuisce, a livello centrale o locale, specifiche competenze in relazione alla tutela dei diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1;

i) prestare collaborazione alle istituzioni scolastiche e alle università per la realizzazione di progetti didattici e di ricerca, concernenti le tematiche della tutela dei diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1;

l) promuovere, presso le singole pubbliche amministrazioni, l'inserimento della materia relativa alla tutela dei diritti umani di cui all'articolo 1, comma 1, in tutti i programmi di formazione e di aggiornamento dedicati al rispettivo personale, con riguardo alle specificità dei diversi settori di competenza; ai fini della predisposizione di tali programmi, la Commissione può fornire assistenza e pareri alle amministrazioni. 2. Al fine dell'attuazione del comma 1, la Commissione può richiedere la collaborazione dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), istituito con decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, in attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. 3. La Commissione può svolgere le proprie attività attraverso apposite sezioni dedicate a particolari materie o a specifici ambiti di competenza conferendo ad uno dei membri l'incarico di coordinarne le attività. 4. Le leggi di ratifica di convenzioni internazionali possono demandare alla Commissione funzioni derivanti dai relativi impegni internazionali in materia di diritti umani. 5. Per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali, in particolare per quanto attiene alle funzioni di cui al comma 1, lettere *a)* e *g)*, del presente articolo, la Commissione può chiedere alle pubbliche

amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto o ente pubblico, di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela dei diritti di cui all'articolo 1, comma 1, nel rispetto delle disposizioni previste dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Le amministrazioni interpellate devono rispondere entro quarantacinque giorni dalla richiesta.

6. Per le finalità di cui al comma 1, lettere *b)* e *g)*, del presente articolo, la Commissione può chiedere a enti e amministrazioni pubbliche di accedere, previa intese, a banche di dati o ad archivi, sentito il Garante per la protezione dei dati personali. La presente disposizione non si applica ai dati ed alle informazioni conservati nel Centro elaborazioni dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni, nonché nella Banca dati nazionale del DNA di cui all'articolo 5, comma 1, della legge 30 giugno 2009, n. 85.

7. La Commissione, qualora ne ricorra la necessità, anche ai fini del riscontro delle segnalazioni di cui al comma 1, lettera *g)*, del presente articolo, può effettuare visite, accessi e verifiche nei luoghi ove si sarebbe verificata la violazione. Per le medesime finalità, la Commissione può effettuare visite, accessi e verifiche presso le strutture indicate all'articolo 2 del decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, all'articolo 20 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, e all'articolo 14 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, previa intese con l'amministrazione responsabile, per esigenze organizzative e di sicurezza. Le amministrazioni pubbliche responsabili delle strutture oggetto di visite, accessi e verifiche e, ove necessario, altri organi dello Stato, collaborano con la Commissione nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili.

8. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, e su parere conforme della Commissione, sono adottate le norme concernenti il funzionamento, l'organizzazione interna, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, le funzioni del direttore dell'ufficio della Commissione, il personale di cui avvalersi entro il limite massimo di dieci unità, le procedure e le modalità di reclutamento, ai sensi della normativa vigente, l'ordinamento delle carriere nonché il trattamento economico e giuridico del personale addetto sulla base del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto Ministeri. La Commissione svolge le proprie funzioni e prende le sue decisioni all'unanimità”.

In maniera del tutto innovativa, dimostrando specifica attenzione per i principi dell'inclusione e della partecipazione, all'art. 6, si prevede un *Consiglio per i diritti umani e le libertà fondamentali*: “1. La Commissione si avvale, per lo svolgimento delle sue funzioni, del Consiglio per i

diritti umani e le libertà fondamentali, di seguito denominate «Consiglio», costituito da non più di quaranta componenti nominati con le seguenti modalità: *a)* diciotto componenti scelti fra quelli designati dalle organizzazioni non governative maggiormente rappresentative a livello nazionale ed internazionale nel settore della tutela dei diritti umani e del diritto umanitario; *b)* quattro componenti designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative; *c)* sei esperti scelti in ragione della loro riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani, ivi compresi gli esperti indipendenti designati dal Governo presso gli organismi internazionali dei diritti umani; *d)* tre componenti designati congiuntamente dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, dall'Unione delle province d'Italia e dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano fra coloro che, a livello locale, svolgono istituzionalmente attività autonoma di promozione e tutela di diritti umani; *e)* sei componenti designati, rispettivamente, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero degli affari esteri, dal Ministero dell'interno, dal Ministero della giustizia, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e un componente designato dall'UNAR, in rappresentanza delle istituzioni; *f)* due componenti scelti tra i garanti regionali dei diritti dei detenuti, comunque denominati, istituiti con legge regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano". E detto Consiglio, in base all'Art. 7 (*Compiti e funzioni del Consiglio*): 1. Collabora con la Commissione nell'esame delle problematiche connesse alla promozione e alla protezione dei diritti umani. Formula altresì pareri e raccomandazioni alla Commissione. 2. Il Consiglio assiste la Commissione nell'attività di raccordo con le istanze della società civile, le istituzioni statali e territoriali, anche promuovendo occasioni di incontro e dibattiti pubblici. 3. Il Consiglio è convocato dal Presidente della Commissione, almeno quattro volte l'anno, per approvare le linee politiche generali del programma annuale della Commissione, per discutere questioni di attualità nell'ambito dei diritti umani e per formulare proposte di lavoro concrete su temi ritenuti di particolare interesse per il territorio e per la società civile. Il Presidente della Commissione può altresì convocare sedute straordinarie del Consiglio quando lo ritiene necessario o su richiesta di un terzo dei componenti del Consiglio con diritto di voto. A fine anno, la Commissione presenta e discute con i componenti del Consiglio il programma di lavoro per l'anno successivo. 4. Il Consiglio esamina ed approva il programma annuale di lavoro della Commissione e formula proposte di lavoro su temi che reputa rilevanti. 5. Il Consiglio nomina al suo interno un coordinatore, che lo rappresenta presso la Commissione e può essere invitato a partecipare ai lavori della Commissione senza diritto di voto. 6. Per lo svolgimento delle proprie funzioni, il Consiglio può istituire al suo interno gruppi di lavoro su tematiche specifiche discusse nell'ambito del Consiglio stesso e deliberate dalla Commissione. Ciascuno dei gruppi di lavoro è coordinato da un componente della

Commissione. 7. I rappresentanti della pubblica amministrazione di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e), che sono componenti del Consiglio non hanno diritto di voto”.

Seguendo detta linea di azione inclusiva, il disegno di legge in esame prende anche in considerazione le possibili forme di collaborazione con il mondo accademico, ai sensi dell'art.8 (*Collaborazione di università, centri di studio e di ricerca, organizzazioni e associazioni*), nella consapevolezza dell'importanza del pluralismo quale chiave di osservanza dei Principi di Parigi. Si intende dunque dare attuazione, nell'ordinamento giuridico italiano, alla Risoluzione n. 48/134 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, che impegna tutti gli Stati firmatari ad istituire organismi nazionali, indipendenti per la promozione e la protezione dei diritti umani.

Raccomandazioni a dare attuazione alla Risoluzione n. 48/134 sono state più volte indirizzate all'Italia negli ultimi 20 anni da parte di numerosi meccanismi internazionali e regionali di monitoraggio in materia di diritti umani, fra cui, in ambito Nazioni Unite, il Comitato per i diritti del fanciullo (nel 2003), il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (nel 2004), il Comitato diritti umani (nel 2005), il Comitato contro la tortura (nel 2007), il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (nel 2008), il Comitato contro tutte le forme di discriminazione contro le donne ed il Consiglio dei Diritti Umani nell'ambito del procedimento di Revisione Periodica Universale tenutosi, per la prima volta, il 9 febbraio 2010 e, più di recente, il 27 ottobre 2014.

La Risoluzione delle Nazioni Unite di cui sopra si rivolge dunque all'intera *membership* onusiana nella consapevolezza che *knowledge, capacity e implementation gaps* si possono colmare solo con una forte azione sinergica, comprensiva di un solido ordinamento giuridico, di adeguate strutture istituzionali a livello centrale e locale, unitamente ad un dibattito vivo e trasparente con tutti gli *other relevant stakeholders* – per usare la terminologia onusiana.

Prima di concludere, può essere utile ricordare che, a livello europeo, già coesistono - e perfettamente - le due Reti delle *National Human Rights Institutions* e degli *Equality Bodies*, che hanno trovato la loro ragion d'essere - e piena affermazione - rispettivamente dapprima nella normativa internazionale di settore e nelle Direttive comunitarie in materia di non discriminazione e, successivamente, anche grazie all'entrata in vigore della Carta di Nizza, vera guida delle attività e del funzionamento dell'UE.

I meccanismi esistenti e le crescenti affinità operative - oltre ad un comune sostrato giuridico che trova la sua radice in strumenti giuridici internazionali, regionali e comunitari forti - non deve far pensare ad una duplicazione delle attività o addirittura ad una possibile evanescenza. Al contrario, tutto questo non potrà che favorire dei sistemi di protezione dei diritti umani e di non discriminazione sempre più efficaci ed effettivi.

L'auspicio è dunque quello di una pronta introduzione della Commissione Nazionale nel sistema di protezione dei diritti umani italiano, che risponda sin da subito ai criteri propri dello *A-Status* delle *NHRIs*, ossia di piena autonomia ed indipendenza funzionale ed economica, oltre ad un mandato chiaro ed ampio, ed al rispetto del pluralismo.

In premessa, corre l'obbligo di ricordare che le popolazioni Rom, originarie dell'Asia centrale e dell'India, sono presenti in Italia da più di seicento anni. La loro attuale consistenza è stimata in circa 160.000/180.000 persone; ed in base alle varie, successive ondate migratorie, si suole distinguerle in tre gruppi, composti rispettivamente: 1) da circa 70/80 mila cittadini italiani, presenti in Italia da oltre 600 anni e distribuiti su tutto il territorio nazionale; 2) da Rom balcanici, cittadini extra-comunitari arrivati negli anni '90, in seguito alla disgregazione della ex Jugoslavia e stabilitisi principalmente nel Nord Italia; 3) da Rom di nazionalità romena, quindi cittadini comunitari, presenti prevalentemente nelle grandi città, quali Milano, Roma, Napoli, Bologna, Bari, Genova.

L'attuale *status quo* continua a richiedere una riflessione specifica e chiara sulla eterogenea e complessa situazione giuridica dei singoli Rom, Sinti e Caminanti (RSC), in quanto suddividibili in: cittadini italiani, cittadini comunitari, stranieri non comunitari, stranieri ai quali è stato riconosciuto il diritto di asilo o la protezione sussidiaria, apolidi di diritto e apolidi di fatto, anche con figli e nipoti nati in Italia.

Detta eterogeneità giuridica ha portato il Tavolo Giuridico istituito in attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, 2012-2020, in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea, n.173/2011, a sottolineare come "la situazione dei RSC non ne consente più una gestione "ordinaria" nel pur ampio contesto delle politiche migratorie, intese come prodotto non solo di livello nazionale, ma anche comunitario".

A tal riguardo, con un processo di analisi e monitoraggio della situazione sul territorio nazionale, nel corso del 2014, si sono studiate le normative di riferimento, tra cui: l'art. 18 del Trattato UE (Comunitari); la Direttiva 2004/83 (Rifugiati politici); la Direttiva 2003/109 (Titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo ed i loro familiari); la Direttiva 2004/38 (I familiari extra-comunitari di cittadini italiani o di cittadini comunitari). Parimenti, si sono ricordati gli interventi degli ultimi anni ad opera della Corte costituzionale che – anche in considerazione delle Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia – ha avviato "un percorso" volto a superare le disuguaglianze basate sulla cittadinanza, disponendo che "nessuna differenza tra cittadini e stranieri è ammissibile per quanto riguarda il nucleo dei diritti essenziali della persona, includendo in tale nucleo anche alcune prestazioni sociali (Sent. 187/10); che i diritti personali o sociali collocati al di fuori di tale nucleo possono essere

differenziati, ma solo in base a un criterio di ragionevolezza (Sent. 432/05); e che il mero criterio della cittadinanza non è mai un criterio di per sé ragionevole, nemmeno se correlato ad una certa durata della residenza, perché se la Pubblica Amministrazione individua un bisogno non può rispondervi, limitando i destinatari soltanto a coloro che risiedono da un periodo minimo (Sent. 2/2013)”.

Nondimeno, il Tavolo Giuridico ha tenuto a considerare che, “a fronte dell’ orientamento giurisprudenziale di cui sopra, non si può pretermettere che, ad oggi, rileva la non sempre chiara percezione di questo particolare *status quo*, da parte del tessuto sociale nazionale nel quale tali persone si sentono spesso costrette a vivere”. Il Tavolo Giuridico ha tenuto conto e voluto sottolineare come la maggioranza dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC) sia costituita da giovani nati in Italia e perlopiù stanziali, che vivono in un limbo giuridico e sociale.

Si è dunque rilevata la problematicità della loro situazione a cui aggiungere altresì il fatto che tra i molti Rom stranieri presenti in Italia continua a riscontrarsi l’ assenza di uno *status* giuridico definito, complicato dalle difficoltà della regolarizzazione attribuibile, in parte, alla mancanza di “contatti” con le Istituzioni ed in parte alla carenza di documenti che dovrebbero esser loro rilasciati dai rispettivi Paesi di origine.

Come in passato, l’ UNAR, anche in qualità di Punto di Contatto Nazionale per l’ elaborazione ed attuazione della Strategia Nazionale – anche nella cornice del Tavolo Giuridico – ha sottolineato la necessità di riconoscere come, nonostante il grado di sviluppo raggiunto dal nostro Ordinamento, non si possa sottacere la situazione di evidente svantaggio in cui versa detta minoranza storica che, continuando a non godere di un riconoscimento giuridico chiaro, è conseguentemente esposta a varie e multiple forme di marginalizzazione e discriminazione.

A livello internazionale e comunitario, si è ormai riconosciuto di essere in presenza di “un piccolo grande problema”. Nel corso degli ultimi anni, si è registrata una attenzione crescente per le Strategie nazionali adottate da tutti i Paesi UE, in materia di integrazione ed inclusione della minoranza Rom - la più diffusa entro i confini comunitari.

Con questa consapevolezza, il Tavolo Giuridico ha deciso di entrare nel corso del 2014, nella cd. fase operativa, ossia di elaborazione di proposte di misure efficaci volte a favorire l’ emersione e la visibilità della situazione. Dopo una prima fase di cd. monitoraggio della situazione sul territorio nazionale (monitoraggio effettuato attraverso rapporti ed audizioni sia delle ONG di settore di livello internazionale e nazionale sia dei rappresentanti delle Comunità rom e sinte), il Tavolo Giuridico si è dunque soffermato su quei molti Rom – perlopiù Rom e Sinti - che, pur vivendo in Italia da tempo, risultano essere privi, come detto, dei necessari documenti e che peraltro, non essendo collegabili ad uno Stato di origine, fanno venir meno anche quelle misure di protezione tradizionali quali l’ apolidia di diritto e/o il rinnovo di un permesso di soggiorno

umanitario.

Alla luce degli elementi suesposti ed in osservanza delle indicazioni contenute nella Strategia Nazionale di Integrazione/Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti in Italia (in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea, n.173/2011, nonché degli impegni assunti dall'Italia in tale cornice), il Tavolo Giuridico, coordinato dal Ministero dell'Interno e composto dal Ministero degli Affari Esteri, dall'UNAR, dal Ministero della Giustizia e dall'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite, ha deciso di dividersi in sottogruppi (diplomatico, amministrativo e normativo), al fine di addivenire all'elaborazione di eventuali proposte da presentare alla Cabina di Regia politica (al vertice della struttura di *governance* delineata con la Strategia nazionale).

Durante i lavori, si sono ripercorse le tappe salienti delle misure amministrative e dei dibattiti politici avviati, in particolare dalla fine degli anni '90 in poi, e si è osservato come la strada maestra risulti essere quella normativa (a tal proposito si ricorda che il Consiglio dei Ministri ha approvato nel corso del secondo semestre del 2014, il Disegno di Legge di ratifica della Convenzione del 1961 sulla Riduzione dell'Apolidia). Parimenti, il Tavolo Giuridico, operativo nel corso del 2014, in forma di sotto-gruppi ha prestato specifica attenzione alle necessità amministrative quali un'applicazione omogenea della normativa esistente, soprattutto a livello locale, o una possibile semplificazione delle procedure – ben consapevoli che possibili misure amministrative, alcune peraltro già sperimentate in passato, potrebbero sì dar luogo a forme di parziale “copertura” delle varie problematiche, ma con possibili forme di discriminazione anche in seno ad una stessa famiglia, dal momento che ciascun Rom, vuoi per provenienza/origine, vuoi per nascita, può ricadere in una situazione giuridica specifica.

A tal proposito, l'ACNUR ha sempre tenuto a sottolineare: 1. la situazione in cui versano molti Rom, che non essendo in possesso di un permesso di soggiorno, non possono accedere né all'apolidia, né tantomeno alla cittadinanza; 2. che in base alle quattro Linee-guida dell'ACNUR sull'apolidia, l'assenza del permesso di soggiorno non dovrebbe rappresentare un ostacolo all'accesso alla procedura per il riconoscimento dell'apolidia stessa.

In questo contesto, e a seguito delle audizioni conclusesi nel maggio 2013, i sotto-gruppi hanno iniziato a considerare sia delle possibili soluzioni di ordine normativo che, e a più breve termine, facilitazioni tramite correttivi di livello amministrativo. Più in particolare, si è riconosciuta l'esigenza di procedere con una ricognizione della normativa comunitaria in materia di minoranze e di valutare la percorribilità di altre strade normative in considerazione delle raccomandazioni e di alcune condanne internazionali (cfr. Comitato Diritti Umani ONU, CEDAW e Commissario Europeo per i diritti umani del Consiglio d'Europa, tra gli altri). Ci si è per esempio focalizzati sui minori rom, sinti e caminanti, e si è prospettata, quale opzione normativa, l'applicazione e

l'estensione dell'art.18, comma 6, del Decreto legislativo 286/98, ovvero il rilascio del permesso di soggiorno allo straniero che abbia commesso il reato durante la minore età e per il quale il Giudice dichiara, con sentenza, l'estinzione del reato per esito positivo della prova, ai sensi degli artt.28 e 29 del DPR 448/88. Nella medesima cornice, ed in considerazione della eterogeneità dei minori rom, sinti e caminanti, in termini di provenienza e *status* giuridico, al fine di attuare azioni di prevenzione, si è ritenuto opportuno pensare ad individuare strategie d'intervento e progetti-pilota mirati per verificare procedure amministrative coordinate per l'acquisizione dei requisiti utili per il rilascio del permesso di soggiorno e la concessione della cittadinanza, tenuto conto del fatto che - anche in base alle Convenzioni internazionali - la regolarizzazione dei soggetti minorenni sia e resta una priorità.

Più in dettaglio, da un punto di vista procedurale, nel corso del 2014, a seguito dell'avvicendamento politico tra il Presidente Letta e il Presidente Renzi, il Tavolo Giuridico guidato dal Prefetto Compagnucci ha dunque aperto la c.d. Fase 2 ed ha continuato a lavorare secondo le direttrici individuate nella cd. Fase 1, dividendosi in due sotto-gruppi, normativo ed amministrativo, con la consapevolezza che l'ideale sarebbe stata - e forse lo è - una "sanatoria" per "ridare legalità ad un sistema di illegalità diffusa in cui ci troviamo".

Da un punto di vista sostanziale, si è deciso di lavorare, nel corso del 2014, nel contesto delle problematiche emerse della profuganza dal conflitto nei Balcani, in particolare sulla scia della Legge 390 (in base alla quale furono rilasciati circa 80,000 permessi, così da poter aiutare intere famiglie dando un'identità certa e la prospettiva della cittadinanza in 5, anziché in 10 anni, come avviene secondo l'iter previsto dalla normativa in materia di cittadinanza, purché il quadro sia compatibile con delle fedine penali adeguate), riconoscendo al contempo la necessità di un approccio graduale - onde evitare lo scenario altrimenti prospettato da alcune ONG nel corso delle audizioni (ossia qualora si avesse una norma di regolarizzazione, il rischio è che questa potrebbe attirare tantissime persone dall'estero) - e di una normazione quanto più possibile generalizzante, per superare i limiti originari di un contesto complesso, in cui l'Italia - a differenza degli altri Paesi UE - accolse tutti, e non solo i rifugiati.

L'unione civile è il termine con cui si indica l'istituto giuridico, diverso dal matrimonio, comportante il riconoscimento giuridico, organico e complessivo, della coppia di fatto, finalizzato a stabilirne diritti e doveri. Si parla pertanto di «coppie di fatto» - con riferimento sia a quelle eterosessuali che omosessuali, in quanto non riconosciute giuridicamente. L'Italia rappresenta un'eccezione nel panorama europeo dove la maggior parte dei Paesi si sono dotati di una normativa apposita estendendo il matrimonio civile anche alle coppie omosessuali (Francia, Gran Bretagna, Spagna, Portogallo, Paesi Bassi, Belgio, Lussemburgo, Danimarca, Finlandia, Norvegia, Svezia,

Irlanda, Slovenia, Malta), o estendendo alcuni o tutti i diritti del matrimonio alle coppie omosessuali attraverso specifici istituti giuridici come i *Pacs*, (Patti civili di solidarietà) le *civil partnership* o simili (Ungheria, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Germania, Austria, Andorra, Svizzera e Lichtenstein). Questo percorso è stato stimolato già negli anni '90 dall'invito del Parlamento Europeo a parificare coppie gay e eterosessuali così come coppie conviventi e sposate nella *Risoluzione per la parità dei diritti degli omosessuali e delle lesbiche nella Comunità europea*; nel settembre del 2003 il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione sui diritti umani in Europa (conosciuta come Rapporto Sylla sul rispetto dei diritti umani nell'Unione Europea) e nuovamente il 13 marzo 2012 il Parlamento Europeo ha votato a maggioranza una risoluzione, secondo la quale gli Stati membri dell'Unione Europea non devono dare al concetto di famiglia "definizioni restrittive" allo scopo di negare protezione alle coppie omosessuali e ai loro figli.

Il 15 marzo 2012 - e quindi senza far leva sulla Risoluzione, ma arrivando in modo autonomo a conclusioni simili - la Corte di Cassazione italiana ha emesso una sentenza molto rilevante sul tema, la n. 4184/2012. La Corte, pur rigettando il ricorso di due cittadini italiani dello stesso sesso, uniti in matrimonio all'estero, i quali rivendicavano il diritto alla trascrizione dell'atto nei registri dello stato civile italiano, ha affermato che sono titolari del diritto alla vita familiare, del diritto inviolabile di vivere liberamente una condizione di coppia e del diritto alla tutela giurisdizionale di specifiche situazioni. La Corte ha inoltre precisato che la differenza di sesso non è più da considerare quale elemento naturalistico del matrimonio.

Un'analogha unione, celebratasi a New York nel 2012, è stata invece riconosciuta valida nel 2014 dal Tribunale di Grosseto, che ha ordinato al comune di Grosseto l'iscrizione nel registro dello stato civile. L'ordinanza del Tribunale è stata però successivamente annullata dalla Corte d'Appello di Firenze.

La I Sezione civile del Tribunale di Reggio Emilia si è spinta oltre. In una sentenza del 13 febbraio 2012, ha affrontato il problema della definizione di "coniuge" ai fini del diritto al permesso di soggiorno. Giudicando il caso di un italiano sposato con cittadino extracomunitario in Spagna, ha sancito che "il termine coniuge non può essere interpretato secondo la normativa italiana", ma secondo il diritto comunitario. E, quindi, ha riconosciuto, ai fini del permesso di soggiorno, il matrimonio contratto in Spagna da due uomini, l'uno italiano, l'altro extracomunitario (nel caso di specie, uruguayano). Al giovane uruguayano è stato concesso, in base a tale sentenza, il permesso di soggiorno, per la prima volta in Italia. Per essere più precisi, il Tribunale, come la Cassazione nella sentenza di cui sopra, non ha riconosciuto la validità del matrimonio, ma il diritto della coppia gay ad avere una vita familiare in Italia.

Da questo si evidenzia come nel caso italiano la carenza di disciplina normativa, soprattutto

nel corso degli ultimi anni, ha aumentato enormemente le istanze di tutela dinanzi all'autorità giudiziaria, non sempre in grado, tuttavia, di supplire al vuoto normativo.

I Registri delle unioni civili, istituiti per la prima volta dal comune di Empoli nel 1993, si sono man mano diffusi su tutto il territorio nazionale essendo previsti in ben 218 comuni fra cui anche diverse città metropolitane come Bari, Napoli, Firenze, Bologna, Torino, Milano e, dal gennaio di questo anno, anche Roma Capitale. Sono destinati a contenere le iscrizioni delle persone legate da vincoli affettivi e unite da un rapporto consolidato di reciproca assistenza morale, materiale e mutua solidarietà.

Ai registri possono accedere a) le coppie di persone di sesso diverso coabitanti che non vogliono o non possono sposarsi; b) le persone che, per varie ragioni (età, ristrettezze economiche) decidono di coabitare per motivi di mutua assistenza e solidarietà; c) le coppie di persone dello stesso sesso coabitanti legate da vincoli affettivi.

Oltre ai Comuni, anche alcune Regioni italiane hanno approvato statuti che contengono segnali di apertura per una legge sulle unioni civili, anche di natura omosessuale. Il caso più rilevante è quello della Regione Sicilia, che il 4 marzo 2015 ha istituito un apposito registro regionale consentendo alle coppie omosex di aver diritto ad accedere a tutti i benefici in ambito socio-sanitario concessi dalla Regione.

Le segnalazioni pervenute al *Contact Center* UNAR evidenziano come la carenza di una disciplina per le coppie dello stesso sesso che hanno contratto “matrimonio” all'estero determini un continuo conflitto tra la realtà sociale e le istanze di tutela per i diritti fondamentali connessi alle unioni omosessuali, con importanti ricadute sull'effettività del principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione.

Infatti, poiché nella maggioranza dei paesi dell'Unione le unioni tra persone dello stesso sesso ricevono specifica regolamentazione, sempre più frequentemente, negli ultimi anni, numerosi cittadini di nazionalità italiana scelgono di recarsi in altri stati europei per la formalizzazione della loro unione, di cui, poi, non ottengono riconoscimento in Italia. Ciò genera un ulteriore conflitto tra ordinamento interno e comunitario che non pare destinato a soprirsi se non attraverso un auspicato intervento del Legislatore per una adeguata disciplina della materia. Al riguardo, va segnalato che l'accesso ai registri comunali delle unioni civili provoca spesso conflitti nell'accesso a beni e servizi, originariamente destinati ai soli legami matrimoniali. Le maggiori criticità, già

frequentemente verificatesi, riguardano soprattutto i diritti a congedi matrimoniali e permessi di soggiorno per il partner extracomunitario, ma si prevede che potranno diventare presto attuali controversie relative a questioni patrimoniali, eredità, previdenza sociale e reversibilità della pensione, tutele e garanzie per il partner debole in caso di separazione e così via, oltre a questioni inerenti la filiazione che verranno delineate con maggior cura nel paragrafo successivo.

Allo stesso tempo, nonostante il vuoto normativo, molte realtà aziendali italiane riconoscono la fruizione del congedo matrimoniale in caso di unioni omosessuali, così come pure un'università italiana (Alma mater Studiorum di Bologna) e due amministrazioni regionali (Friuli Venezia Giulia e Sicilia).

Altre aziende, spesso multinazionali con sede principale all'estero, stanno valutando e valorizzando le attività mirate alla creazione di un ambiente lavorativo inclusivo e rispettoso (dal coinvolgimento del management ai benefit e permessi estesi ai partner dello stesso genere, dalla formazione dei dipendenti alla comunicazione interna ed esterna), in quanto è sempre più evidente che riconoscere e valorizzare la diversità è uno strumento chiave, anche se di fatto sostanzialmente inutilizzato, oltre che per aumentare la qualità dell'ambiente e dei rapporti lavorativi, la redditività, l'efficienza e la competitività delle aziende.

In sostanza, la realtà sociale, lavorativa e contrattuale tende ad evolversi indipendentemente da un sistema normativo ormai cristallizzato e incapace di rispondere a modelli di famiglia plurali.

Le proposte di legge presentate sul tema delle unioni civili dal 1986 ad oggi sono state numerose.

Nella XVII legislatura, iniziata a marzo 2013 e tutt'ora in corso, sono in discussione al Parlamento svariate proposte in materia di matrimonio egualitario e unioni civili con soluzioni molto differenziate circa il riconoscimento delle coppie dello stesso sesso.

Al Senato, la commissione Giustizia, in sede referente, sta esaminando in modo congiunto i disegni di legge n. 14 - *Disciplina delle unioni civili* (Manconi, Corsini e altri), n. 197 - *Modifica al codice civile in materia di disciplina del patto di convivenza*, (Alberti Casellati e altri) n. 239 - *Introduzione nel codice civile del contratto di convivenza e solidarietà*, (Giovanardi) n. 314 - *Disciplina dei diritti e dei doveri di reciprocità dei conviventi*¹ (Barani - Mussolini), n. 909 - *Normativa sulle unioni civili e sulle unioni di mutuo aiuto*, n. 1211 - *Modifiche al codice civile in materia di disciplina delle unioni civili e dei patti di convivenza* (Marcucci e altri), n. 1231 - *Unione civile tra persone dello stesso sesso*, n. 1316 - *Disposizioni in materia di unioni civili* (Lumia e altri), n. 1360 - *Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso* (Emma Fattorini e altri), n. 1745 - *Testo unico dei diritti riconosciuti ai componenti di una unione di fatto* (Sacconi e altri) e n.

1763 - *Disposizioni in materia di istituzione del registro delle stabili convivenze* (Romano e altri). Una prima proposta di testo unificato dei disegni di legge all'esame congiunto della Commissione Giustizia del Senato è stata depositata a giugno 2014 dall'onorevole Monica Cirinnà (Pd), nominata relattrice; a questa prima proposta di testo unificato sono seguite una seconda proposta, depositata a luglio 2014, e una terza proposta, depositata a marzo 2015. La terza proposta di testo unificato è stata adottata il 26 marzo 2015 come testo base per il proseguimento della discussione in Commissione Giustizia, che ha proceduto con la presentazione degli emendamenti al testo; il termine per la presentazione degli emendamenti è scaduto giovedì 7 maggio.

Il testo unificato, nella versione ultima, non contiene alcun riferimento al matrimonio ma fa un espresso richiamo a tutti gli articoli del Codice Civile che ne trattano; pertanto, il ddl intende estendere ai componenti delle unioni civili tutti i benefici riservati al matrimonio tra cui l'eredità, la pensione di reversibilità e l'adozione del figlio del partner, vietando esplicitamente però l'adozione congiunta da parte della coppia, secondo l'esempio della legge sulle unioni civili tedesca approvata nel 2001. Inoltre, è previsto che un'unione civile sarà contraibile davanti all'Ufficiale dello stato civile solo da coppie dello stesso sesso.

In mancanza di un testo che regoli diritti e doveri delle coppie omosessuali, permarrebbe una evidente discriminazione determinata dalla completa assenza di una disciplina legislativa dei vincoli familiari diversi da quelli formati dal matrimonio eterosessuale, come evidenziato nella recentissima sentenza di condanna all'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. In particolare, l'assenza di regolamentazione determina una violazione "permanente" degli articoli 8, 12, e 14 della Convenzione; viene evidenziata, nello specifico, una discriminazione per orientamento sessuale nel diritto al rispetto della vita privata e familiare, data la pacifica riconducibilità della relazione affettiva tra persone omosessuali alla nozione di vita privata – familiare, e dovendosi ritenere insufficiente, alla luce di quanto affermato dai Giudici Europei, la tutela giudiziaria offerta per singole situazioni giuridiche.

L'omogenitorialità è il legame, di diritto o di fatto, tra uno o più bambini (sia figli biologici sia, molto più raramente, adottati) e una coppia di persone omosessuali.

La capacità genitoriale è stata più volte attestata dalla giurisprudenza italiana. Il Tribunale di Napoli ha affermato che "Nella separazione personale la condizione omosessuale di un coniuge, come le relazioni omosessuali da queste intraprese, sono di per sé irrilevanti, quanto alla valutazione dell'idoneità genitoriale del coniuge stesso e alle determinazioni circa l'affidamento dei figli minori." Nello stesso modo si sono espressi i tribunali di Bologna, Catanzaro, di Firenze ed altri.

Tale orientamento consolidato è stato confermato ulteriormente dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 601 del 2013, la quale ha ritenuto che l'affermazione dell'eventuale dannosità della crescita di un minore all'interno di un nucleo familiare omosessuale deve essere provata, altrimenti si risolve in un pregiudizio.

Anche le Corti internazionali hanno condannato il mancato riconoscimento della capacità genitoriale alle persone omosessuali. Nella sentenza del 21 dicembre 1999, caso Salguerio da Silva Mouta v. Portogallo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato il Portogallo per aver negato ad un padre la possibilità di educare sua figlia solo perché omosessuale. La stessa Corte, nella sentenza del 22 gennaio 2008, ha condannato la Francia per non aver ammesso all'adozione una donna single perché lesbica. Secondo la legge si è trattato di un trattamento discriminatorio dal momento che in Francia i single possono adottare.

Grazie alle sentenze esaminate e all'attività che l'UNAR svolge attraverso il *Contact Center* si può affermare che oggi si registrano caute aperture sul tema della filiazione omogenitoriale, motivate soprattutto dalla centralità dell'interesse del minore.

La tematica della richiesta di genitorialità per le coppie dello stesso sesso è ben distinta da quelle del riconoscimento delle unioni omosessuali e dell'ammissibilità del matrimonio tra persone dello stesso sesso ma sicuramente ne è fortemente connessa. Ne è riprova l'art. 14 del disegno di legge sulle unioni civili sopra illustrato in cui si parla di "Diritti dei figli e concorso all'adozione o all'affidamento". Questo articolo estende alle unioni civili la cosiddetta *stepchild adoption*, ossia l'adozione del bambino che vive in una coppia dello stesso sesso, ma che è figlio biologico di uno solo dei due, prevista dall'articolo 44 della legge sulle adozioni.

L'Italia, insieme con l'Ungheria, è il paese in cui le persone transgender si sentono più discriminate. A rilevarlo è la relazione "Essere trans nell'Unione Europea, un'analisi comparativa, pubblicata dalla FRA (Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali) nel dicembre 2014, che riporta i risultati di un sondaggio condotto in tutta l'Ue. Infatti, ben l'81% degli intervistati ha dichiarato di sentire la discriminazione per il fatto di essere trans molto forte nel nostro paese, rispetto a una media europea del 59%, e con l'Olanda, il Lussemburgo e la Repubblica Ceca che risultano come i paesi in cui la discriminazione nei confronti delle persone transgender si fa sentire in modo minore. L'Italia è anche il secondo paese per quanto riguarda la percezione dell'utilizzo, da parte dei politici, di una retorica e di un linguaggio offensivo contro i transessuali (il 51% ha rilevato una tale tendenza, peggio solo la Lettonia col 58%).

E un altro record negativo dei transgender italiani è quello che riguarda l'atmosfera positiva

a scuola, per cui si registra in Italia il livello minimo insieme a Estonia e Portogallo.

In ambito lavorativo, non vi è una disciplina chiara ed esplicita come accade per l'orientamento sessuale attraverso il decreto legislativo 216/2003. Per quanto riguarda la discriminazione fondata sull'identità di genere, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la sentenza C-13/94 del 30 aprile 1996, ha riconosciuto che alle discriminazioni nei confronti di una persona transessuale si applicano le disposizioni introdotte dalla Direttiva 1976/207 relativa alla parità uomo-donna, e la più recente Direttiva 2006/54, in cui viene affermato, sul tema dell'occupazione e dell'impiego, il principio di pari opportunità e di parità di trattamento tra donne e uomini, anche con specifico riguardo alle persone transessuali.

Il lavoratore o la lavoratrice che intende cambiare sesso ha diritto di mettersi in aspettativa per malattia, l'intervento è riconosciuto dal SSN e il lavoratore o la lavoratrice non può essere costretto/a a lasciare il lavoro a causa del cambiamento di sesso.

L'UNAR; attraverso i casi pervenuti al suo *Contact Center*, raccoglie testimonianze dirette di una realtà peculiare che si discosta dalle problematiche tipiche presentate dalle discriminazioni per orientamento sessuale e che confermano che le difficoltà principali presentate dalle persone transessuali sono quelle conseguenti alla loro «visibilità». La discrepanza tra dati anagrafici ed aspetto fisico, nonché percezione del proprio sé, ha grande rilievo per esempio nell'accesso al lavoro in particolare nella selezione, ovvero se il lavoratore già impiegato presso un'azienda decida di intraprendere un percorso di transizione con i mutamenti dovuti a terapie ormonali e codici comportamentali previsti dagli stessi protocolli sanitari (es. indossare abiti del genere verso il quale si è in transizione).

La dignità dell'ascolto fornita dal servizio di *Contact Center* porta all'attenzione dell'Ufficio e del Legislatore il disagio vissuto e la forte pressione a cui è spesso sottoposta una persona transessuale o transgender.

Il servizio di tutela pone forti interrogativi sull'opportunità di un intervento rispettoso della privacy del soggetto, attento alle regolamentazioni di settori specifici eppure efficace e funzionale al benessere del singolo e del contesto sociale d'appartenenza, sia esso lavorativo o relazionale, come pure nell'accesso a beni e servizi.

Con Risoluzione recentissima, datata 12 marzo 2015, il Parlamento europeo ha chiesto espressamente «la messa al bando della sterilizzazione quale requisito per il riconoscimento giuridico del genere». Il Parlamento europeo ha anche ricordato che questa richiesta è stata fatta anche dal «relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura» condividendo il punto di vista secondo il quale «tali requisiti dovrebbero essere trattati e perseguiti come una violazione del diritto all'integrità fisica nonché della salute sessuale e riproduttiva e dei relativi diritti». La richiesta coatta

di sterilizzazione delle persone transessuali rappresenta dunque una palese violazione dei diritti umani, in particolare del diritto alla salute. Ai paragrafi 163 e 164 infatti si legge che il Parlamento «invita la Commissione e l'OMS ad eliminare i disturbi dell'identità di genere dall'elenco dei disturbi mentali e comportamentali e invita la Commissione a intensificare gli sforzi per porre fine alla patologizzazione delle identità transgender; incoraggia gli Stati a garantire procedure rapide, accessibili e trasparenti di riconoscimento del genere, che rispettino il diritto all'autodeterminazione» e «accoglie con favore il crescente sostegno politico per la messa al bando della sterilizzazione quale requisito per il riconoscimento giuridico del genere, come espresso dal relatore speciale delle Nazioni Unite sulla tortura, e condivide il punto di vista secondo cui tali requisiti dovrebbero essere trattati e perseguiti come una violazione del diritto all'integrità fisica nonché della salute sessuale e riproduttiva e dei relativi diritti».

Ricordiamo che anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha progressivamente riconosciuto l'esistenza di un diritto fondamentale all'identità di genere sulla base degli articoli 8 e 14 della Convenzione europea per i diritti umani, in relazione al quale il riconoscimento giuridico dell'identità di genere non deve necessariamente dipendere dall'intervento chirurgico di riattribuzione.

Tale orientamento ha indotto il Regno Unito ad introdurre il Gender Recognition Act del 2004, sulla base del quale la rettificazione del certificato di nascita e il cambio del nome sono effettuati indipendentemente dall'intervento chirurgico. Numerosi sono i Paesi che adottano lo stesso regime legale del Regno Unito e ad essi si è aggiunta la Spagna che con la legge 15 marzo 2007, n. 3, «reguladora de la rectificación registral de la mención» relativa al «sexo de las personas» ha previsto che sia l'ufficiale di stato civile a modificare o rettificare l'attribuzione di sesso e il nome della persona, che affronti il percorso di adeguamento dei caratteri sessuali primari o secondari all'identità di genere.

Venendo al nostro ordinamento, la possibilità di rettificare il sesso anatomico e anagrafico fu introdotta in Italia con la Legge 14 aprile 1982 n.164 «Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso». In particolare, l'art. 3, comma 3, precisa che ai fini dell'attribuzione di un sesso diverso da quello registrato nell'atto di nascita la modifica e l'adeguamento dei caratteri sessuali primari, mediante trattamento medico-chirurgico, non è un requisito necessario. Tale scelta è affidata all'autodeterminazione del soggetto interessato, con l'ausilio del medico specialista che ne valuta la condizione psicofisica della persona.

Nonostante per l'epoca tale legge fu considerata assai innovativa, il criterio di decisione di tale «necessità» presenta materia di grande dibattito, posto in essere dagli stessi giudici chiamati ad una sua interpretazione volta a decidere quale tipo d'intervento chirurgico sia richiesto per la

rettifica dei dati anagrafici. Tale aspetto non è affatto secondario, tenuto conto che molte persone non presentano volontarietà alla sterilizzazione chirurgica, esprimendo così che il loro stato identitario e di benessere psicofisico si realizza pienamente in una condizione di transito.

Una breve rassegna di sentenze, precedenti alla recente Risoluzione del Parlamento europeo, sottopongono all'attenzione del legislatore la necessità di un procedimento più snello e rispondente ad un concetto di identità sessuale che tenga conto non solo dei caratteri sessuali esterni, ma anche di elementi di carattere psicologico e sociale.

In questa sede, giova ricordare che anche lo stesso dettato della giurisprudenza costituzionale suggerisce questa direzione. I giudici della Corte riconobbero, infatti, con sentenza del 6 maggio 1985, n. 161, l'esistenza di un diritto fondamentale all'identità sessuale, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, che consente alla persona transessuale il pieno svolgimento della propria personalità, sia nella sua dimensione intima e psicologica, sia nella vita di relazione come pure nello specifico art. 32 Cost. ravvisarono un concetto ampio di diritto alla salute, che ricomprende quella fisica e quella psichica.

Senza entrare nel dettaglio dei casi di specie, è interessante presentare una breve rassegna giurisprudenziale atta ad indicare al Legislatore l'opportunità di una normativa più rispondente alla giurisprudenza di merito come pure agli orientamenti sovranazionali.

Considerando il fatto che solo a fronte del riconoscimento da parte del Tribunale dell'avvenuta modificazione dei caratteri sessuali è possibile ottenere l'adeguamento dei documenti di stato civile, con l'indicazione del nuovo nome e sesso, alcune recenti sentenze hanno messo in discussione un'interpretazione tradizionale di questo principio.

Da ultimo il Tribunale di Genova, con sentenza del 5 marzo 2015, sulla scia delle recenti pronunce dei Tribunali di Roma, Siena, Rovereto e Messina, ha dichiarato che:

“nei casi di transessualismo accertato, il trattamento chirurgico è necessario nella misura in cui occorra assicurare all'interessato uno stabile equilibrio psicofisico, qualora la discrepanza tra psicosessualità ed il sesso anatomico determini nello stesso interessato un negativo atteggiamento conflittuale di rifiuto nei confronti dei propri organi genitali, mentre nei casi in cui non si riscontri tale conflittualità non si deve ritenere necessario l'intervento chirurgico per consentire la rettifica dei dati anagrafici”.

Le sentenze appena richiamate, così come l'attività dell'UNAR attraverso il proprio *Contact Center*, sollevano la questione dell'aggiornamento di una legislazione a suo tempo innovativa che andrebbe rivista, sia sulla base del nuovo dibattito sull'identità di genere che dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale. L'interpretazione dell'art. 3 ex L.164/92 che nella sua interpretazione più tradizionale collegava la sentenza di rettificazione di attribuzione del sesso ad un “adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico chirurgico”, è stata infatti

fortemente messo in discussione dalle recenti sentenze orientate a stabilire che l'equilibrio psico-fisico della persona transessuale non comporti necessariamente l'adeguamento chirurgico dei genitali. Attualmente, il dibattito verte su più di una questione di rilevanza:

1. sulla possibilità di rassegnazione anagrafica senza adeguamento chirurgico dei caratteri sessuali primari (sterilizzazione);

2. sulla semplificazione delle procedure;

3. sulla opportunità che le terapie, siano esse ormonali o chirurgiche, quindi atte a modificare caratteri secondari o primari, vengano effettuate sotto il controllo del Sistema Sanitario Nazionale, seppure in considerazione della depatologizzazione della transessualità (orientamento scientifico e diagnostico presente nel nuovo Manuale Diagnostico e Statistico degli psichiatri - DSM- V);

4. sul cambio del sesso che non dovrà comportare lo scioglimento del matrimonio. A tal proposito, il Tribunale di Milano sez. IX civ., con decreto 22 aprile 2015, depositato appena il giorno seguente alla citata sentenza della Corte di Cassazione pubblicata in data 21 aprile 2015 n. 8095, ha ritenuto che in caso di rettificazione anagrafica di sesso di un membro di una coppia sposata sia necessario verificare in concreto la volontà dei coniugi di restare coniugati. La Corte di Cassazione statuisce la permanenza del matrimonio fra due persone *divenute* dello stesso sesso, sino a quando il Legislatore non introdurrà una legge sulle unioni civili.

5. sulla necessità che i minorenni per cambiare sesso dovranno chiedere l'autorizzazione al giudice, con l'accordo dei genitori;

6. sulla questione delle persone intersessuali, i nati ai quali non è chiaramente attribuibile il sesso maschile o femminile; sarebbe interesse del bimbo/a in questo caso, come accade in altri Paesi, evitare interventi chirurgici prematuri, imposti senza il consenso del diretto interessato, a meno che non vi sia grave pericolo di vita o esigenze legate alla sua salute.

Il DDL S. 405 presentato in data 9 aprile 2013 e assegnato alla 2ª Commissione permanente Giustizia del Senato sembra contemplare tutte le criticità elencate, con soluzioni in linea con il dibattito scientifico sul tema e gli orientamenti sovranazionali ed internazionali.

Il d.lgs 215/2003, che in attuazione della Direttiva 2000/43/CE ha istituito l'UNAR, dispone che la realizzazione della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, debba tener conto dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso (art.1). Le discriminazioni a matrice religiosa sono incluse anche nel d.lgs. 216/2003 (art.

1), nel TU sull'immigrazione (artt. 43 e 44) e nella c.d. Legge Mancino n. 205/1993 "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa" (art. 1). Pertanto, l'UNAR, per quanto di sua competenza, si è sempre occupato delle discriminazioni religiose, sebbene dal novembre 2009 abbia cominciato a distinguerle in modo più sistematico dal fattore di discriminazione etnico-razziale, con il quale spesso costituisce una forma di discriminazione multipla.

Al fine di approfondire il tema delle discriminazioni religiose e di far emergere le relative segnalazioni, l'UNAR ha creato un gruppo di lavoro interno sulle discriminazioni religiose che ha proposto di gestire l'organizzazione del Tavolo interreligioso promosso dal Governo. L'incontro tra i rappresentanti delle confessioni religiose più rappresentative in Italia, sia di quelle storiche che hanno firmato un'intesa con lo Stato Italiano, sia di quelle riconosciute dallo Stato italiano e delle nuove religioni legate al tema dell'immigrazione, offre un'occasione di riflessione sul tema della religione della sua importanza e delle sue implicazioni pratiche nella vita di ogni giorno. Ha consentito inoltre di poter illustrare il ruolo dell'UNAR e di spiegare cosa siano le discriminazioni, in modo che le confessioni religiose possano svolgere un ruolo attivo nel contrasto delle discriminazioni in base alla religione.

La finalità è quella di affrontare e analizzare le difficoltà e le criticità relative all'esercizio della libertà di religione e di culto nella vita quotidiana, che pongono sfide alla convivenza. La disponibilità di luoghi di culto, la possibilità dei ministri di culto di entrare nei luoghi di detenzione quali il carcere o di assistere i degenti negli ospedali, le questioni più prettamente culturali e rituali quali la trattazione delle salme e la sepoltura, sono tutte questioni cruciali per l'effettività del principio della parità di trattamento e l'esercizio del diritto di libertà religiosa.

Il Tavolo interreligioso per l'integrazione, all'organizzazione del quale hanno contribuito Dipartimento per le Pari Opportunità e l'UNAR, è stato promosso dal Sottosegretario al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con delega all'integrazione, on. Franca Biondelli. Il Sottosegretario ha raccolto l'eredità dei precedenti governi che avevano ritenuto importante affrontare questa tematica.

Gli incontri, presieduti dal rappresentante del governo e gestiti dal Dipartimento per le Pari Opportunità e l'UNAR, sono stati pensati in modo da avere cadenza trimestrale ed essere il più possibile operativi, prevedendo il coinvolgimento delle istituzioni e degli enti competenti per area tematica, facilitando l'emersione delle segnalazioni di eventuali casi di discriminazione nonché la raccolta delle buone prassi di prevenzione e contrasto. Gli *output* previsti dagli incontri sono: la formulazione di pareri, la redazione di opuscoli informativi sulle religioni o di sensibilizzazione sugli stereotipi e pregiudizi nei confronti delle religioni, la realizzazione di un dossier sulle

discriminazioni in ambito religioso e la presa in carico di casi di discriminazione. E' auspicabile quindi ciò che emerso anche dalla prima riunione del Tavolo interreligioso, ovvero mettere in atto azioni positive per favorire la conoscenza reciproca e una migliore formazione delle persone sui temi religiosi. È importante che le persone conoscano le altre religioni perché in questo campo è l'ignoranza a suscitare i mostri del fanatismo.

Ogni incontro verterà su un'area di intervento indicata come maggiormente critica, partendo da ciò che è stato individuato nel Vademecum "Religioni, dialogo, integrazione", dal documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dalla proposta di legge sulla libertà religiosa del 2006 : rapporti con la PA (riconoscimento del matrimonio religioso, assistenza spirituale, apertura luoghi ed edifici di culto, regime tributario e finanziamenti, polizia mortuaria e i cimiteri per inumazione in spazi riservati); educazione e istruzione (spazi nelle scuola, università, enti di formazione, insegnamento storia delle religioni, scuole confessionali); lavoro (accesso al lavoro e licenziamento delle minoranze religiose, rispetto di spazi di preghiera, delle prescrizioni alimentari, delle festività religiose per lavoratori nel settore pubblico e privato); salute (alimentazione e macellazione rituale, trattamento salme, assistenza spirituale degenti); media e comunicazione (discorso politico, incitamento all'odio, libertà di espressione, rappresentazione delle minoranze religiose nei media); sport e vita pubblica (molestie e discriminazioni nei luoghi pubblici); sicurezza e carceri (assistenza spirituale detenuti, spazi per la preghiera); alloggio (accesso, rapporti tra condomini, molestie e violenze).

Nel primo incontro organizzato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il 30 luglio 2014, al quale hanno partecipato oltre 30 rappresentanti delle confessioni religiose (ebrei, musulmani, ortodossi, induisti, buddisti, sikh, anglicani, evangelici), è stato presentato un programma di lavoro che ha la finalità di dare continuità e rafforzare il dialogo intrapreso dal Tavolo interreligioso per contrastare le discriminazioni religiose e favorire la coesione sociale, attraverso azioni concrete e operative di informazione, comunicazione, prevenzione e contrasto.

Durante l'incontro, che ha avuto una finalità conoscitiva e di programmazione, il Sottosegretario ha ribadito come secondo l'UNAR, ai fini di un'efficace azione di contrasto alla discriminazione di matrice religiosa, preso atto del pluralismo religioso oggi presente in Italia, sia importante ribadire l'importanza di rendere effettivo il principio di laicità affermato dalla Costituzione, anche attraverso l'approvazione del Disegno di legge sulla libertà religiosa. Proprio a seguito dell'incontro, nel bando MIUR-UNAR per le azioni positive contro la violenza nelle scuole è stato inserito l'ambito delle discriminazioni religiose.

Il secondo incontro, organizzato il 4 febbraio 2015 in occasione della "World Interfaith Harmony Week" (prima settimana di febbraio di ogni anno) presso la Presidenza del Consiglio dei

Ministri, si è concentrato sui rapporti con la pubblica amministrazione ed ha visto la partecipazione di Giovanna Maria Iurato (Direzione Centrale per gli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno) e Anna Nardini (Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Le istituzioni e le amministrazioni comunali sono tra i primi referenti delle comunità di fede che si rivolgono a loro per affrontare questioni molto pratiche, legate all'esercizio della libertà religiosa: dai problemi connessi all'apertura dei luoghi di culto a quelli relativi alle norme alimentari nelle mense scolastiche; dall'ordine pubblico in occasione di eventi di massa alla partecipazione a programmi interculturali e interreligiosi, alla sepoltura in spazi riservati ai diversi culti. Le modalità in cui si esplicano le relazioni tra Comuni – e non solo, anche tra Province e Regioni – e confessioni religiose sono molto diversificate e strettamente connesse all'indirizzo generale perseguito dalle amministrazioni che si succedono.

Il risultato maggiore di tale incontro è stata l'impugnazione per incostituzionalità della Legge Regionale anticulto da parte del Governo. La legge della Regione Lombardia n. 2 del 2015, comunemente nota come “legge anti culto” o “legge anti moschee”, impone agli enti rappresentanti di organizzazioni religiose una serie stringente di obblighi e requisiti che incidono sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa (violazione degli articoli 3, 8 e 19 della Costituzione Italiana). Grazie alla denuncia fatta nell'incontro dalla Conferenza evangelica nazionale *in primis*, ma anche da altri rappresentanti delle confessioni religiose membri di questo Tavolo, è stato chiesto all'UNAR di elaborarne un parere giuridico, sulla base del quale il Governo ha impugnato la legge per incostituzionalità (violazione art. 117 e 118, comma 3).

Il terzo incontro è stato organizzato, su sollecitazione del Sottosegretario Biondelli, presso la Sala stampa del Sacro Convento di Assisi grazie alla collaborazione dei Frati francescani. La città, che nel 1986 è stata scelta da Giovanni Paolo II come luogo per la preghiera in occasione della giornata della pace, è conosciuta in tutto il mondo come simbolo di pace, di riconciliazione e di fratellanza, in ragione delle particolarità e della santità del frate, un uomo che ha saputo abbattere ogni barriera discriminatoria.

La pluralità di presenze religiose, collegata alla crescente immigrazione, disegna uno scenario estremamente vario che conferma come l'Italia sia diventata, in modo strutturale, un paese multiculturale, multietnico e multireligioso. L'immigrazione ha portato in Italia consistenti quote di musulmani, evangelici, ortodossi, sikh, induisti, buddhisti nonché di aderenti a religioni tradizionali, la cui presenza oggi configura un “pluralismo religioso”, più variegato rispetto a quello di vecchia data, che da sempre caratterizza la penisola italiana. L'Islam è presente in Italia da quando gli arabi

sbarcarono a Mazara nell'827 d.C. e si stabilirono in Sicilia dal 828 al 1300. Da allora in poi i musulmani sono stati parte della cultura e della tradizione italiana. Sono stati presenti come commercianti di Venezia e altre città di mare importanti d'Italia, come invasori e pirati nelle zone costiere, così come ambasciatori e diplomatici. La Sicilia, dove quasi il cinquanta per cento della popolazione fu islamizzata, beneficiò, dopo la conquista musulmana, di un lungo periodo di pace e di prosperità culturale ed economica. D'altro canto i musulmani della Sicilia hanno contribuito non poco allo sviluppo delle scienze giuridiche e teologiche dell'Islam. Presenze ebraiche datano in Italia sin dal I secolo e, nei secoli, hanno contribuito in misura rilevante al progresso culturale e sociale di varie città italiane (Venezia, Livorno, Ferrara...).

E' cosa ormai risaputa e sotto gli occhi di tutti che il fenomeno migratorio che l'Italia ha registrato nel corso degli ultimi decenni ha avuto come conseguenza, tra le altre, quella di modificare la struttura della società italiana. Da comunità prevalentemente cattolica e eterodiretta — data la rilevante importanza e vicinanza geografica del Vaticano — è passata a società multireligiosa.

La recrudescenza di episodi di violenza e discriminazione a carattere religioso, riportati dai media, ed il riflesso negativo che i drammatici avvenimenti internazionali di questi giorni hanno sui paesi europei, necessitano urgentemente di una pianificazione di azioni a livello di previsioni normative e di promozione culturale, non oltre rinviabili.

Dal punto di vista culturale, anche se l'Italia si è da tempo adeguata alle indicazioni internazionali, aderendo e organizzando iniziative di sensibilizzazione e comunicazione per le giornate dedicate alle religioni e al dialogo interreligioso, troppi sono ancora i sentimenti, le attitudini e i comportamenti intolleranti, se non violenti, alimentati da stereotipi e pregiudizi che sono continuamente rafforzati dai racconti mediatici e dal discorso politico.

Necessaria diventa allora una battaglia culturale, assieme a tutte le confessioni insieme, per riscoprire e diffondere i valori fondanti di tutte le fedi: pace, tolleranza, armonia. Si tratta quindi di ripensare il ruolo delle religioni, sia nei confronti dello Stato sia nei rapporti tra loro.

E' innanzitutto necessario riconoscere e ribadire l'importanza della dimensione religiosa nella storia dei popoli e nelle culture così come emerso da un dibattito organizzato nel 2011 dal Consiglio d'Europa, nel quale si affermava quanto il dialogo interreligioso sia fondamentale per l'integrazione e per combattere gli estremismi.

L'appartenenza religiosa è parte dell'identità personale per cui l'esercizio della libertà religiosa che è un diritto umano di cui l'uomo è titolare per natura, così come sancito nell'art. 18 della Dichiarazione Universale, correlandosi con la libertà di pensiero e di opinione, di coscienza e di associazione. Ed è evidente che tutto ciò ha un forte impatto sull'identità sociale e sulla struttura.

L'appartenenza religiosa è un dato sensibile, quindi non rilevato dall'Istat. Attualmente è

peraltro impresa ardua effettuare una sicura contabilità del numero delle confessioni religiose rappresentate nel nostro paese e dei rispettivi fedeli. Se si cercano dati in questo campo complesso, le due fonti principali a cui riferirsi sono il CESNUR e la Dossier immigrazione IDOS UNAR.

Il Centro Studi sulle Nuove Religioni stimava nel 2012 la presenza in maniera organizzata in Italia di 836 minoranze religiose e spirituali, mentre nella prima edizione di questa enciclopedia, pubblicata nel 2001, erano 658. Quanti chiaramente manifestano un'identità religiosa diversa dalla cattolica in Italia ammontano a circa 1.417.000 persone, se si prendono in esame i cittadini italiani, e a circa 4.635.400, se si aggiungono gli immigrati non cittadini. Questi ultimi fanno soprattutto riferimento alla religione islamica e al credo cristiano-ortodosso. Sono anche rappresentati fedeli dell'induismo, del buddhismo, delle religioni sikh e radhasoami. Si contano anche comunità significative che fanno riferimento al protestantesimo pentecostale e battista di origine cinese, coreana, filippina e africana, o l'immigrazione copta proveniente da diversi Paesi dell'Africa. Stimati 115mila i musulmani italiani, tra immigrati e convertiti, classificati come quarta minoranza religiosa dopo Protestanti, Testimoni di Geova e Buddhisti.

I dati del rapporto annuale IDOS-UNAR quanto alla religione sono fondati sull'ipotesi di partenza che gli stranieri presenti in Italia abbiano la stessa ripartizione religiosa dei Paesi di origine, e quindi non tiene conto di eventuali non credenti e non praticanti o di convertiti. Ma se anche si vuole tenere conto di queste categorie, è innegabile che la società italiana ha ormai acquisito una natura interreligiosa e, data la normativa ancora fortemente duale dovuta al regime speciale di cui ancora gode la Chiesa Cattolica, che il rischio di discriminazioni a sfondo religioso non può essere trascurato. Ciò, ancora una volta, conferma quanto sia opportuno l'allargamento della competenza dell'UNAR alle discriminazioni religiose. I conflitti tra gruppi appartenenti a diversi credi, come si sa, si acutizzeranno negli anni seguenti e renderanno il servizio dell'UNAR sempre più al passo coi tempi. Nel rapporto 2014, l'IDOS valutava 1 milione e 628mila i musulmani in Italia, 33% del totale, seconda religione dopo i cristiani (2 milioni e 618mila, 53%). E sempre l'IDOS fa sapere che in Emilia Romagna gli immigrati islamici hanno quasi raggiunto quelli cristiani (40,5% e 45,8%). Stime ottenute dalle percentuali religiose nei paesi d'origine.

Il sistema normativo italiano in materia religiosa si basa sull'assetto che al problema è stato dato dal legislatore costituente attraverso un regime binario che, per quanto si stia sempre più riducendo specialmente ad opera del giudice costituzionale, impronta ancora tutta la legislazione e la produzione amministrativa che ne deriva. Allora, non si poteva immaginare quale sarebbe stata l'Italia del 2015, ma oggi occorre domandarsi se questo sistema normativo possa reggere alla

metamorfosi della società italiana sopra descritta.

La politica delle contrattazioni bilaterali, che prosegue a fasi alterne e con grandi difficoltà, non può assolvere al compito importante della tutela della libertà religiosa che prescinde dalle caratteristiche specifiche di ogni singola religione. Occorrerebbe pensare a una normativa generale sulla libertà religiosa, richiesta trasversalmente a livello politico a partire dagli anni '90 con un susseguirsi di progetti di legge, al fine di riprendere il percorso di riforma dei rapporti tra Stato e confessioni religiose avviato nel 1984. Una legge infatti, creando una base comune per tutte le confessioni religiose, non solo garantirebbe in modo efficace una loro reale parità di condizione giuridica, ma consentirebbe di “attirare l’attenzione delle istituzioni centrali e locali su una serie di norme in materia di diritti individuali e collettivi sanciti a livello internazionale ed europeo che sono disattesi o ignorati” .

Come ha messo in evidenza Dalla Torre, dalla lettura della Costituzione emerge “il riconoscimento di un vero e proprio *favor religionis* che manifesta, malgrado la vigenza del principio di laicità ribadito dalla Corte costituzionale come principio supremo dell’ordinamento, un disfavore nei confronti dell’ateismo, come risposta agli interrogativi ultimi dell’uomo.” A questo proposito deve rilevarsi che con la sentenze 117/1979, 234/1984, 149/1995 e 334/1996, la Corte costituzionale “ha ricompreso l’ateismo e l’agnosticismo” (astensione dall’esprimersi sull’esistenza o meno di una divinità) “nell’ambito della tutela sancita dall’art. 19 della Costituzione” .

Esiste in Italia, ed è costituzionalmente stabilita, una stratificazione di *status* giuridici delle principali confessioni religiose praticate in Italia che garantisce, per motivazioni storiche e politiche, un posto privilegiato alla Chiesa Cattolica. È il caso dell’articolo 7, in base al quale lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani e che i loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi, e dell’articolo 8, terzo comma, che prevede lo strumento dell’intesa per la disciplina dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. La politica delle contrattazioni bilaterali, eredità del sistema fascista, che prosegue comunque a fasi alterne e con grandi difficoltà, crea una disparità tra le confessioni con o senza intesa.

Il sistema costituzionale è un sistema binario sotto diversi aspetti:

- a) Chiesa cattolica e le altre
- b) Accordi/intese e regole comuni
- c) Libertà religiosa individuale e libertà religiosa collettiva

che tende ad un equilibrio che non ha ancora raggiunto:

1. prevale ancora il “modello Chiesa Cattolica”, anche se si registra (specie nelle Intese) il tentativo di estendere alle “altre” confessioni diritti e regole della Chiesa;
2. in prevalenza i diritti della libertà religiosa sono, dallo Stato, preferibilmente iscritti

- in un accordo con la rispettiva “chiesa” di appartenenza, ma il clima culturale (individualismo liberale) e le sfide poste dall’immigrazione (integralismo) invitano a riconoscere i diritti dell’individuo come prevalenti su quelli delle “chiese”;
3. dopo la stagione delle intese e viste le difficoltà incontrate nel stipularne di nuove, nonché i problemi pratici quotidiani affrontati dalle confessioni religiose senza intesa e senza riconoscimento, riemerge la necessità di regolare il fenomeno religioso attraverso una legge sulla libertà religiosa;
 4. a fronte dell’esigenza di definire il fenomeno religioso, lo Stato si trova combattuto tra la laicità che gli imporrebbe di astenersi e l’esigenza di porre dei confini definitivi per meglio regolare il fenomeno.

Si può affermare quindi che, nonostante il divieto di discriminazioni che deriva dalla combinazione dell’art. 8, comma 1, e dell’art. 3 della Costituzione, la parità di disciplina in materia è ancora lungi dall’essere garantita. Manca in Italia una legislazione unitaria sulla libertà religiosa che garantisca livelli minimi di tutela a tutte le confessioni, indipendentemente dal riconoscimento e dalle intese stipulate con lo Stato. Tutto ciò è aggravato “dalla totale insindacabilità dell’eventuale inerzia dello stato a stipulare intese o ad approvarle con legge. Si tratta di una attività del tutto discrezionale dello Stato”. Occorre inoltre sottolineare come il fatto che sia ancora in vigore la legge sui culti ammessi, che limita “la libertà delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e non stipularie di intese”, determini “situazioni di discriminazione contrarie ai principi contenuti nella Costituzione”.

Al fine di realizzare un pluralismo religioso che si fondi sul dialogo paritario tra i soggetti religiosi, occorre rendere pienamente effettivo il principio di laicità affermato dalla Costituzione e sancito come supremo dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 203 dell’11-12 aprile del 1989.

Con la sentenza n. 508 del 2000, la Corte ha inoltre statuito che “l’atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e imparzialità nei confronti di [tutte le confessioni religiose] (...), senza che assumano rilevanza alcuna il dato quantitativo dell’adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione religiosa e la maggiore o minore ampiezza delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o di un’altra di esse, imponendosi la pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione di appartenenza, ferma naturalmente la possibilità di regolare bilateralmente e quindi in modo differenziato, nella loro specificità, i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica tramite lo strumento concordatario e con le confessioni religiose diverse da quella cattolica tramite intese”. Si tratta dell’impostazione più consona al modello di una società laica. Il concetto di “laicità”, infatti, che si è consolidato in Occidente in modo tutt’altro che pacifico (basti qui richiamare elementi

simbolici, storicamente e tristemente noti, come i roghi o il Tribunale dell'Inquisizione, e le guerre di religione del XVI e XVII secolo), trova la sua cornice, se non la sua sintesi, nel riconoscimento e la tutela, da parte delle istituzioni pubbliche, delle diverse realtà di fede. Oggi la laicità, come spiegato in un altro capitolo di questo Vademecum, è un valore acquisito, distinto dal laicismo e inteso non come opposto all'ottica religiosa, ma come una base per il riconoscimento reciproco e paritario, che consenta di rispettare la coscienza individuale come bene fondamentale e di porre lo Stato a servizio e salvaguardia del pluralismo.

Al di là delle riflessioni filosofiche e teologiche sul pluralismo religioso e la laicità che rientrano nella questione più ampia del tipo di modello di integrazione che l'Italia intende adottare e realizzare, è necessario anche affrontare le difficoltà e le criticità della vita quotidiana relative all'esercizio della libertà di religione e di culto, che pongono sfide alla convivenza. La disponibilità di luoghi di culto, la possibilità dei ministri di culto di entrare nei luoghi di detenzione quali il carcere o di assistere i degenti negli ospedali, le questioni più prettamente culturali e rituali quali ad esempio il rapporto paziente medico ma anche paziente salute, oppure la trattazione delle salme e la sepoltura, sono tutte questioni cruciali per l'effettività del principio del pari trattamento e l'esercizio del diritto di libertà religiosa.

Quanto ai luoghi di culto, l'intervento generale ed autonomo dei pubblici poteri trova la sua ragione e giustificazione - propria della materia urbanistica - nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitati anche attraverso la realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione: essi comprendono anche i servizi religiosi ed hanno l'effetto di facilitare le attività di culto che rappresentano un'estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa. Normativa sulla quale, in questo ambito, le Regioni esercitano una potestà legislativa concorrente ed i Comuni esplicano la propria autonomia statutaria e regolamentare.

In particolare le moschee, spesso solo dei piccoli locali, non sono solo luoghi di culto ma anche di insegnamento, di assistenza sociale, di preservazione dell'identità islamica in territorio straniero.

Tale identificazione riveste importanza anche ai fini delle eventuale applicazione delle disposizioni relative all'ordine pubblico contenute nel r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.) e nel relativo r.d. 6 maggio 1940, n. 635 (Regolamento di attuazione del T.U.L.P.S.).

La tutela della libertà religiosa in ambito scolastico, inoltre, pone molteplici problemi sia sotto il profilo dei diritti individuali sia dal punto di vista dei diritti collettivi. I simboli di

appartenenza etnico-religiosa (come il velo islamico o a quelli più esplicitamente confessionali come il crocifisso), l'insegnamento della religione cattolica, lo *status* degli insegnanti di religione e i problemi finanziari, burocratici e organizzativi per la realizzazione delle attività alternative all'ora di religione previste dalla legge, le mense scolastiche che oggi devono prestare attenzione al pluralismo culturale e religioso che caratterizza la nostra società (considerato che cibi sacri, cibi proibiti, cibi simbolici contribuiscono a formare le identità religiose), rappresentano situazioni nelle quali possono presentarsi delle discriminazioni a carattere religioso, che non possono essere tollerate ma devono essere denunciate e affrontate. Chiaramente la denuncia, se pur necessaria soprattutto se gli autori sono i responsabili dell'educazione, deve essere accompagnata da una parallela azione di sensibilizzazione.

La cultura e l'educazione sono fondamentali per garantire un vero processo di avvicinamento verso l'altro che rispetti in ciascuna persona come ha detto Papa Francesco "la sua vita, la sua integrità fisica, la sua dignità e i diritti che ne scaturiscono, la sua reputazione, la sua proprietà, la sua identità etnica e culturale, le sue idee e le sue scelte politiche". Forse mai come ora si avverte tale bisogno, perché l'antidoto più efficace contro ogni forma di violenza e discriminazione è appunto l'educazione all'ascolto attivo, al dialogo, alla scoperta e al riconoscimento delle differenze come ricchezza e fecondità. Il tema dell'educazione e dell'istruzione, caldamente sollecitato dai partecipanti al Tavolo, è cruciale ed ha diverse implicazioni pratiche.

Il problema non è solo quello relativo alla decisione di insegnare o meno la religione e quali e quante religioni insegnare nelle scuole ma come insegnarla. Cruciale è la riflessione sul ruolo da riconoscere all'insegnamento religioso nei programmi scolastici, in modo che sia compatibile con la libertà di coscienza dei genitori e allievi, come richiede la Carta costituzionale (artt. 2, 19, 21). Si tratta quindi di decidere in che modo le religioni debbano essere inserite nei curriculum scolastici: se siano da inserire in modo trasversale alle diverse materie studiate o se dedicare alle diverse religioni un determinato spazio per un'informazione includente e non stereotipata o discriminante.

Le comunità multiculturali e multireligiose obbligano ormai a riflettere in maniera più articolata e complessa sulla laicità e libertà di coscienza, e il pluralismo dei simboli, i programmi scolastici, l'organizzazione didattica e amministrativa delle scuole richiedono la predisposizione di nuove procedure e regole di gestione del sistema educativo-formativo.

Il gruppo di lavoro sulle discriminazioni interno all'UNAR ha elaborato una proposta articolata in collaborazione con le confessioni religiose che prevede innanzitutto la formalizzazione del Tavolo interreligioso attraverso un bando per la comunicazione di interesse che possa includere anche altre confessioni religiose in questo momento non presenti e la creazione di un Tavolo di

coordinamento interministeriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che possa occuparsi di redigere un Piano nazionale d'azione contro le discriminazioni religiose per l'integrazione che potrebbe essere organizzato negli assi di intervento individuati.

Per quanto riguarda le modifiche normative, si evidenzia la revisione degli artt. 7 ed 8 della Costituzione, che dovrebbero essere accorpati per garantire una eguaglianza non solo simbolica tra confessioni religiose.

Occorre quindi sollecitare l'emersione delle discriminazioni attraverso una serie di attività:

1. il monitoraggio dei casi giudiziari di discriminazione religiosa e relative sentenze e formulazione di pareri sui casi ritenuti più diffusi e critici dalle confessioni religiose;
2. il supporto tecnico delle associazioni religiose all'esame e alla risoluzione dei casi ovvero la presentazione di alcuni casi segnalati al *Contact Center* dell'UNAR da discutere insieme ai referenti delle confessioni religiose per avere un parere tecnico specialistico sull'argomento, così come è avvenuto per gli altri fattori di discriminazione;
3. la presa in carico di singoli casi di discriminazione presentati dalle confessioni religiose;
4. l'attività di *Moral suasion* nei confronti delle amministrazioni centrali o degli enti territoriali facenti parte della rete nazionale antidiscriminazioni rispetto ai casi di discriminazione istituzionale nei confronti delle confessioni religiose;
5. la redazione di una "Carta di Assisi", attraverso la collaborazione con l'Associazione Carta di Roma rispetto all'uso corretto del linguaggio relativo alle confessioni religiose e alla conoscenza più approfondita delle religioni;
6. l'inserimento di iniziative sulla prevenzione delle discriminazioni religiose nella Settimana contro la violenza UNAR-MIUR e nella settimana contro il razzismo;
7. il supporto all'ideazione di una campagna di comunicazione sulla libertà e la tolleranza religiosa;
8. l'organizzazione di un convegno/seminario sulla libertà e la tolleranza religiosa in occasione della Settimana mondiale della armonia tra le fedi *World interfaith harmony week*;
9. il patrocinio gratuito e collaborazione in iniziative di sensibilizzazione e prevenzione delle discriminazioni su base religiosa;
10. lo stanziamento di risorse per la realizzazione di una pubblicazione che illustri i diversi aspetti delle differenti religioni;
11. il coordinamento di un progetto a costo zero denominato "Spiegaci la tua religione in 2000 battute" attraverso il coinvolgimento delle differenti confessioni religiose;
12. la raccolta e diffusione di buone prassi locali sul dialogo interreligioso per la prevenzione e il contrasto della discriminazione e dell'intolleranza per la coesione sociale;

13. la collaborazione con enti di studio e ricerca sulle discriminazioni religiose come ad esempio la Fondazione Centro di documentazione Ebraica Contemporanea di Milano che ha lanciato il numero verde contro l'antisemitismo in collaborazione con l'UCEI.

ANNO 2014

Tabella 12 - Ambiti di discriminazione per *ground* (Ambiti ordinati sulla base della % sul totale)

Ambito	Ground della discriminazione												Totale	
	Disabilità		Età		Etnico-razziale		Genere		Orientamento sessuale		Religione o convinzioni personali			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mass Media	1	0,9	1	1,1	291	29,4	1	12,5	28	28,3	11	28,9	333	24,9
Lavoro	12	10,9	88	95,7	135	13,6	5	62,5	6	6,1	6	15,8	252	18,8
Vita pubblica	6	5,5	1	1,1	196	19,8			36	36,4	13	34,2	252	18,8
Erogazione servizi da enti pubblici	28	25,5	*	*	104	10,5	1	12,5	2	2	1	2,6	136	10,2
Tempo libero	4	3,6	1	1,1	98	9,9	1	12,5	3	3			107	8,0
Scuola e istruzione	24	21,8	*	*	41	4,1	*	*	8	8,1	4	10,5	77	5,8
Casa	4	3,6	*	*	48	4,8	*	*	2	2	*	*	54	4
Erogazione servizi da pubblici esercizi	7	6,4	*	*	21	2,1	*	*	7	7,1	2	5,3	37	2,8
Trasporto pubblico	17	15,5	*	*	17	1,7	*	*	1	1	*	*	35	2,6
Forze dell'Ordine	1	0,9	*	*	24	2,4	*	*	2	2	*	*	27	2
Salute	6	5,5	1	1,1	4	0,4	*	*	3	3	1	2,6	15	1,1
Erogazione servizi finanziari	*	*	*	*	11	1,1	*	*	1	1	*	*	12	0,9
Totale	110	100	92	100	99	100	8	100	99	100	38	100	1337	100

Fonte: elaborazioni IREF-ACLI su dati UNAR 2014

Nel 2014, le segnalazioni di episodi di discriminazione verso persone con disabilità, pervenute all'attenzione dell'UNAR, sono state 121 rispetto alle 105 dell'anno 2013.

Tali segnalazioni hanno principalmente riguardato la mancata fornitura di servizi, appositamente previsti per colmare il divario negativo a carico del disabile, posta in essere sia da soggetti pubblici che da soggetti privati.

In un contesto di forte crisi economica come quello attuale, è stato segnalato come alcune misure di inclusione, prima garantite, anche dagli enti locali, siano state negate per mancanza di fondi.

A tal riguardo, l'obiettivo dell'UNAR è quello di mantenere alta la soglia di allarme anche in periodi di congiuntura, così da fare in modo che i diritti dei disabili siano considerati diritti umani inderogabili e non diritti finanziariamente condizionati.

Un altro nutrito gruppo di segnalazioni ha riguardato il mancato rispetto delle norme per il superamento delle barriere architettoniche, sia da parte di enti pubblici, sia da parte di privati

esercenti che, non rispettando la normativa, hanno trascurato le problematiche inerenti a soggetti con difficoltà a compiere nella quotidianità azioni anche semplici e banali.

Poiché con l'entrata in vigore della legge n. 67 del 2006 il legislatore ha stabilito che l'omessa rimozione degli ostacoli che impediscono alle persone diversamente abili di integrarsi nell'ambiente circostante o di relazionarsi con gli altri individui, rappresenta una discriminazione che viola la dignità di chi non è autosufficiente, creando con ciò una situazione di umiliazione e di ostilità nei suoi confronti, l'impegno dell'UNAR a livello territoriale si è concretizzato nella sensibilizzazione delle amministrazioni locali per l'eliminazione di comportamenti discriminatori.

Molte le segnalazioni inerenti al mondo scolastico e del lavoro. La piena inclusione degli alunni con disabilità è un obiettivo che la scuola dell'autonomia persegue attraverso una intensa e articolata progettualità, valorizzando le professionalità interne e le risorse offerte dal territorio, ma molte sono le difficoltà operative riscontrate, poiché l'inclusione scolastica richiede la realizzazione di una cultura di solidarietà che ha bisogno di tempo per affermarsi. Parimenti, seppur per le persone con disabilità è stato introdotto, nel mondo del lavoro, il principio del collocamento lavorativo mirato, in grado di tener conto delle capacità delle persone ed esiste, negli enti pubblici come nelle imprese private, un diritto al collocamento obbligatorio al lavoro, sulla base della percentuale d'invalidità riconosciuta da una apposita Commissione medico-legale, il cammino per realizzare una piena inclusione lavorativa, è ancora lungo ed impervio.

L'UNAR si è impegnato nel contrasto del fenomeno di discriminazione per disabilità, con l'apertura di tavoli che hanno creato preziose relazioni, sollecitando straordinarie sinergie e ottenendo riconoscimenti dal Consiglio d'Europa, dalla Commissione europea e dalle Nazioni Unite.

A tal riguardo, si osserva che 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 30 marzo 2007) 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 pregiudicare 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.

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.

All'interno dell'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 e delle persone con disabilità e da tre esperti facenti parte dell'Osservatorio.

La vastità del compito affidato all'Osservatorio rende 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.

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.

Nel primo mandato l'organismo ha concluso il processo relativo alla predisposizione di un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità. Tale programma è composto di 7 linee di intervento:

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 e agli interventi in ambito di abilitazione e riabilitazione continua;
7. cooperazione Internazionale.

I sette punti fanno parte di un programma completo e ambizioso e l'intero intervento costituisce un primo fondamentale contributo alla definizione di una complessiva azione strategica da parte dell'Italia sul tema della disabilità, in accordo con il nuovo quadro convenzionale ONU e pienamente coerente con la strategia europea sulla disabilità.

Per il triennio 2014/2016, secondo mandato dell'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità, è stata condivisa la necessità di individuare alcuni punti per realizzare azioni concrete e immediate quali il tema della vita indipendente, la revisione del sistema di accesso e riconoscimento della condizione di disabilità, con conseguente approvazione delle nuove tabelle

per la valutazione dell'invalidità civile ed, infine, il lavoro e l'occupazione con il finanziamento del Fondo nazionale per le assunzioni di persone con disabilità.

Significativi in tal senso il Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 7 maggio 2014 e il successivo Accordo Stato-Regioni del 5 agosto 2014, nonché la conferma del finanziamento di 275 milioni per il Fondo per le non autosufficienze, istituito nel 2006, con l'intento di fornire sostegno a persone con gravissima disabilità, favorendone la dignitosa permanenza presso il proprio domicilio ed evitando così il rischio di istituzionalizzazione.

Le attuali procedure adottate per l'accertamento degli "stati invalidanti" presentano gravi criticità in quanto, essendo incentrate su una analisi meramente sanitaria, si rivelano del tutto inefficaci rispetto alla definizione di progetti ed interventi individualizzati, costituiscono un sovraccarico economico e amministrativo ingiustificato e non sono in linea con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Gli interventi di semplificazione amministrativa, in tale ambito, sono stati finora del tutto frammentari e inefficaci. Occorrerebbe intervenire per ricostruire l'intero sistema di accesso alle prestazioni ed ai benefici applicando i principi della Convenzione ONU e riformando le Commissioni mediche di accertamento.

L'accesso ai servizi per la salute da parte delle persone con disabilità riserva ancora non pochi ostacoli derivanti da vari fattori quali 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 e la compressione del diritto di scelta del cittadino. In un sistema in crisi, e spesso sotto attacco, 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.

Sarebbe opportuno 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, occorrerebbe 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.

L'integrazione scolastica migliore è quella che realizza la "speciale normalità" che consenta, da un lato, di sfuggire ai rischi della separazione e, dall'altro, dell'improvvisazione. Infatti, l'isolamento di ragazzi con disabilità in scuole speciali, non può dare buoni risultati, poiché nel fare ciò, tutto il lavoro educativo fissa l'attenzione degli alunni sul loro deficit, invece di dare un'altra direzione. Occorre evitare di rafforzare la psicologia del separatismo proprio degli individui affetti da disabilità, costringendoli in un microcosmo stretto e soffocante.

Sarebbe pertanto necessario intervenire, preliminarmente, sulla formazione obbligatoria in servizio di tutti i docenti che hanno in classe alunni con disabilità, con particolare riguardo ai problemi educativi connessi alle diverse minorazioni.

L'inclusione sociale passa 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 poiché si stima che quasi l'80% di esse siano prive di un lavoro. La legge 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 e politiche attive.

La recente riforma del lavoro, che include nuovi indirizzi sui tirocini, dovrebbe comprendere le varie modalità con le quali si sono sviluppate le migliori esperienze nel nostro Paese, quali i tirocini di mantenimento. Inoltre, si potrebbero prevedere specifici interventi a favore dell'autoimprenditorialità delle persone con disabilità sia in forma di sostegno allo *start up* che di defiscalizzazioni aggiuntive e o di forme credito agevolato.

Il tema della mobilità, nonostante una copiosa attività normativa e regolamentare, rimane ancora critico nella qualità della vita delle persone, in particolare se con disabilità o anziane, condizionandone conseguentemente l'inclusione e l'accesso ai servizi.

Edifici e città non accessibili e sistema dei trasporti non fruibile comportano effetti discriminatori gravi, che debbono essere risolti 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.

Inoltre, sarebbe necessario fissare risorse certe ed adeguate per gli interventi di eliminazione delle barriere negli edifici esistenti, prevedendo nel contempo forme di detrazione fiscale per tali lavori.

A tal riguardo, si ravvisa l'opportunità di favorire 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.

Il disturbo, che secondo le stime attuali colpisce un bambino su cinquecento, fino alla metà del ventesimo secolo non aveva un nome. Nel 1943 Hans Asperger, un ricercatore di lingua tedesca, descrisse una forma più lieve di questo disturbo, che divenne nota come *Sindrome di Asperger*.

Attualmente il Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali (*DSM V - Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*), ricomprende l'Autismo e l'Aspeger tra i cinque Disturbi Pervasivi dello Sviluppo (*PDD - Pervasive Development Disorder*), definiti come Disturbi dello Spettro Autistico (*ASD - Autism Spectrum Disorders*).

Tale definizione significa che il disturbo colpisce ciascuna persona in modo differente variando da una lieve a una grave sintomatologia. Tutti questi disturbi sono caratterizzati da disabilità di gravità diversa nell'ambito delle capacità comunicative e dell'interazione sociale, nonché da modelli di comportamento ristretti, ripetitivi e stereotipati.

All'origine dello Spettro Autistico sono oggi considerati sia fattori genetici sia fattori ambientali. La sindrome si configura come una disabilità permanente che compare in età infantile ma accompagna il soggetto per tutta la durata della vita. Le caratteristiche del *deficit* sociale e cognitivo, come in generale la sintomatologia clinica, sono eterogenee in termini di complessità e gravità e presentano una espressività variabile nel tempo.

Mentre le persone neurotipiche apprendono le abilità sociali osservando gli altri, per i bambini autistici non è così. Infatti, nell'età in cui i bambini normalmente si interessano alle

persone e iniziano a comunicare, i bambini autistici hanno difficoltà ad interagire con gli altri e sono caratterizzati da una limitazione di comportamenti non verbali, come l'utilizzo dello sguardo e la mimica facciale. Riguardo ai processi imitativi, le difficoltà d'imitazione presenti nei soggetti autistici sarebbero legate ad una particolarità della loro attenzione visiva: nel seguire una conversazione tra due persone, i soggetti autistici tendono a dirigere il loro sguardo non al volto dei personaggi, ma a elementi della scena molto meno pertinenti per comprendere come funziona la relazione in atto. Ad esempio non registrano segnali importanti come la direzione dello sguardo dell'interlocutore.

Numerose sono le situazioni in cui la persona con Disturbo dello Spettro Autistico è oggetto di abusi fisici e psicologici, e gli ambienti in cui più facilmente vengono perpetrati comportamenti abusanti sono le istituzioni e la famiglia.

Caratteristiche comportamentali delle persone con Disturbo dello Spettro Autistico, quali i deficit del linguaggio, la tendenza all'isolamento, un'apparente indifferenza agli altri e alle cose, l'intolleranza al cambiamento, comportamenti fortemente oppositivi, possono rendere stressanti i rapporti relazionali del paziente con l'ambiente, creando dei veri circoli viziosi che possono favorire, senza giustificare, comportamenti abusanti.

Molte sono le aree da prendere in considerazione per porre in essere delle strategie di prevenzione dei maltrattamenti. Prima tra tutte, l'informazione, cioè la corretta conoscenza del disturbo, delle sue caratteristiche e dei bisogni del paziente, è di fondamentale importanza sia per i familiari che per gli operatori. Segue la formazione, strettamente connessa all'informazione, destinata sia agli operatori sia ai familiari. In questo ambito, particolare rilevanza assume la diffusione del concetto di promozione della *Qualità di Vita*, fine ultimo di ogni intervento educativo e terapeutico. La valutazione, poi, della persona affetta da Disturbo dello Spettro Autistico non deve limitarsi alla diagnosi e all'andamento clinico ma deve interessare anche lo sviluppo e il benessere emotivo. La pianificazione e il coordinamento dei servizi terapeutici, educativi e di supporto sociale debbono essere pensati e organizzati in base ai bisogni della persona e debbono essere sinergici, coinvolgendo la famiglia.

Perché tale programma possa realmente trovare attuazione c'è bisogno di attenzione anche a livello normativo.

A conclusione di un lungo *iter*, la Camera dei Deputati ha dato il via libera alle disposizioni in materia di diagnosi, cura e abilitazione delle persone con Disturbi dello Spettro Autistico e di assistenza alle famiglie (con Legge 18 agosto 2015, n. 134). Il testo approvato si basa su tre punti prevedendo, innanzitutto, l'aggiornamento triennale delle Linee di indirizzo per prevenzione e cura, con estensione delle stesse non solo alla vita del bambino autistico ma anche all'adolescente e

all'adulto, l'inserimento nei Lea per garantire uniformità di trattamento nelle varie Regioni e l'impegno del Ministero della Salute a promuovere ricerca di tipo non solo biologico e genetico ma anche riabilitativo e sociale.

