

NEWSLETTER
DEL SERVIZIO DI SUPPORTO GIURIDICO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI ETNICO-RAZZIALI E RELIGIOSE

Progetto dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) con il supporto finanziario della Fondazione Italiana Charlemagne a finalità umanitarie – ONLUS



Il progetto promuove un **Servizio ASGI di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose in Italia**, strutturato in un ufficio di coordinamento e alcune antenne territoriali, in grado di monitorare le discriminazioni (istituzionali e non) a danno dei cittadini immigrati e realizzare strategie di contrasto mediante l'assistenza e consulenza legale e la promozione di cause giudiziarie strategiche.

Con questo progetto, finanziato dalla **Fondazione Italiana Charlemagne ONLUS**, l'ASGI intende, inoltre, promuovere e diffondere la conoscenza del diritto antidiscriminatorio tra i giuristi, gli operatori legali e quanti operano nel settore dell'immigrazione.

Per contatti con il servizio ASGI e invio materiali attinenti il diritto antidiscriminatorio, scrivere ai seguenti indirizzi di posta elettronica:

Coordinamento servizio antidiscriminazione antidiscriminazione@asgi.it

Le Antenne

- **Antenna territoriale Toscana:** antidiscriminazionefirenze@gmail.com
- **Antenna territoriale Emilia Romagna:** antidiscriminazionebologna@gmail.com
- **Antenna territoriale Puglia:** antidiscriminazionepuglia@gmail.com
- **Antenna territoriale Lombardia:** antidiscriminazione milano@gmail.com
- **Antenna territoriale Campania:** antidiscriminazione napoli@gmail.com
- **Antenna territoriale Lazio:** antidiscriminazione roma@gmail.com
- **Antenna territoriale Piemonte:** antidiscriminazione torino@gmail.com
- **Antenna territoriale Veneto:** antidiscriminazione verona@gmail.com
- **Antenna territoriale Sicilia:** antidiscriminazione sicilia@gmail.com

Newsletter n. 2, aprile - maggio 2016

SOMMARIO

A. INTERVENTI DI CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI PROPOSTI DA ASGI

- 1. Servizio civile: aperto a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti**
- 2. Bonus bebè: piccola e pasticciata “sanatoria” per le domande in sospeso**
- 3. 3.Minori stranieri non accompagnati: ASGI alla regione Sicilia “le nuove norme sulle strutture di seconda accoglienza discriminano i minori stranieri non accompagnati”**
- 4. Libertà religiosa: è illegittimo il rifiuto di assumere una lavoratrice a causa del velo**
- 5. Prestazione “quarto figlio”: la circolare INPS conferma l’esclusione degli stranieri non comunitari titolari di “permesso unico lavoro”**
- 6. Continuano le difficoltà di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo**

B. GIURISPRUDENZA ITALIANA IN TEMA DI DISCRIMINAZIONE PER ETNIA, RELIGIONE, NAZIONALITÀ

- 7. Corte d’Appello di Brescia: confermato il diritto all’assegno nucleo familiare per i familiari residenti all’estero**
- 8. Corte di Cassazione: azione civile contro la discriminazione**
- 9. Tribunale di Bergamo: “bonus bebè” anche agli stranieri che hanno il permesso per poter lavorare in Italia**
- 10. Tribunale di Milano: discriminatorio affermare che “i Rom sono la feccia della società”**
- 11. TAR Lazio: annullato il DM che prevedeva il pagamento contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno**

C. GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E CEDU

- 12. CEDU: discriminazione indiretta per origine etnica e “attachment requirment”**
- 13. CGUE: ammesse deroghe alla parità di trattamento nel caso di aiuti al trasporto per gli studenti**

D. DOCUMENTI UTILI E NEWS

- 14. Linee guida per combattere i crimini d’odio in Europa**
- 15. Razzismo: pubblicato il quinto rapporto ECRI sull’Italia**
- 16. Corte Costituzionale: dichiarata illegittima la cd. legge “antimoschee” della regione Lombardia**

17. Commissione Europea: approvato il codice di condotta sull'incitamento all'odio online

18. La Corte di Cassazione rumena condanna l'ex presidente Traian Basescu per discriminazione contro i Rom

A. INTERVENTI DI CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI PROPOSTI DA ASGI

1. Servizio civile: aperto a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti

Il 30 marzo 2016 il Senato ha approvato il DL per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale. L'art. 8, rubricato "*servizio civile universale*", ha previsto l'apertura del servizio civile a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, senza limitazioni relative al titolo di soggiorno. Il nuovo testo assegna al servizio civile l'esclusiva funzione della "*difesa non armata della patria*" e della "*promozione dei valori fondativi della Repubblica*" incidendo così sull'idea stessa di patria e cittadinanza. La norma, così costruita, pone fine a lungo percorso che aveva visto ASGI impegnata per molti anni nella lotta alla parità tra cittadini italiani e stranieri.

2. Bonus bebè: piccola e pasticciata "sanatoria" per le domande in sospeso

Con messaggio del 10 marzo 2016 n.1110 relativo all'assegno di natalità di cui all'articolo 1, commi da 125 a 129 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 – (cd. bonus bebè) l'INPS torna sulla questione degli stranieri aventi diritto confermando sostanzialmente quanto già comunicato nella circolare n. 93 del 8 maggio 2015. Fornendo "*chiarimenti istruttori per la gestione delle domande di assegno di natalità presentate da cittadini extracomunitari*", il nuovo messaggio conferma la medesima scelta contraddittoria di cui alla precedente circolare in relazione agli aventi diritto: oltre ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo (l'unica categoria di stranieri espressamente prevista dalla legge) vengono indicati tra gli aventi diritto anche i **titolari dello status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria** evidentemente in applicazione del principio di parità sancito dall'art. 28 della direttiva 83/2004 e vengono invece ignorate le altre categorie protette da analoghe direttive (cfr. per i familiari di cittadini comunitari art. 24 direttiva 38/2004, per i titolari di carta blu art.14 direttiva 50/2009, per i titolari di permesso unico art.12 direttiva 98/2011). Rimangono dunque inascoltati i rilievi sollevati da ASGI con la conseguenza che anche su questo punto si svilupperà inevitabilmente un vasto contenzioso giudiziario.

Paradossalmente lo stesso messaggio ricorda che in altra occasione il comportamento dell'istituto era stato diverso (circolare n. 35/2010): con riferimento all'assegno di maternità di base ex art. 74 Dlgs 151/01 l'INPS aveva infatti esteso in via amministrativa il diritto non solo ai rifugiati politici ma anche ai familiari di cittadini comunitari. Ma il messaggio non spiega perché in questo caso la scelta è stata diversa.

Il messaggio interviene poi sulla questione delle domande presentate da cittadini stranieri non titolari di uno dei due permessi sopra indicati e che al momento non hanno ancora avuto una risposta negativa. E fornisce in proposito le seguenti indicazioni procedurali:

1. Per le domande che sono già state respinte resta valido il provvedimento di rigetto;
2. Per le domande che sono state tenute in sospeso gli uffici dovranno indagare se per caso l'altro genitore sia titolare di uno dei due permessi sopra indicati e in tal caso la domanda verrà accolta;
3. Per le nuove domande l'ufficio non sarà più tenuto a verificare la condizione dell'altro genitore e la domanda verrà "tempestivamente" comunque respinta al fine di dar modo all'altro genitore avente titolo di ripresentarla.

Il differente trattamento dei casi b) e c) – che finisce per favorire del tutto casualmente coloro che hanno presentato domanda presso sedi che non hanno provveduto tempestivamente – appare in realtà del tutto illogico e lesivo degli interessi degli aventi diritto: l'istituto dovrebbe infatti essere tenuto a verificare **in ogni caso** il titolo dell'altro genitore (eventualmente prevedendo una casella apposita sul modulo di domanda) o comunque a tener conto della data di domanda presentata dal primo genitore, anche se non avente titolo. Va infatti ricordato che, in caso di presentazione della domanda oltre i 90 giorni dalla nascita, l'assegno decorre dalla data della domanda, sicché la soluzione indicata dall'INPS rischia di creare notevole pregiudizio a famiglie che hanno comunque diritto all'assegno e che semplicemente fanno presentare la domanda al genitore non avente titolo, invece che al genitore lungosoggiornante.

Con l'occasione va ricordato che il provvedimento di rigetto dell'INPS non è soggetto a ricorso amministrativo al comitato provinciale non trattandosi di materia inclusa nell'art. 46 L. 88/89; tanto è vero che nei provvedimenti di reiezione viene indicata esclusivamente la possibilità di istanza di riesame e di azione giudiziaria. Ricordiamo che il ricorso dovrà essere (prudenzialmente) proposto entro un anno dalla

data di rigetto ai sensi dell'art. 47 comma 3 dpr 639/70 ovvero, in caso di mancata risposta, entro un anno dal decorso del termine di 120 giorni (che presume un rigetto) di cui all'art. 7 L. 533/73.

3. Minori stranieri non accompagnati: ASGI alla regione Sicilia “le nuove norme sulle strutture di seconda accoglienza discriminano i minori stranieri non accompagnati”

La Regione ha emanato delle norme che prevedono risorse e standard significativamente inferiori per i minori stranieri non accompagnati rispetto a quanto previsto per i minorenni italiani. L'ASGI: qualsiasi trattamento di svantaggio nei confronti dei minori stranieri sulla base della nazionalità risulta illegittimo. E' quanto afferma l'ASGI ha inviato una lettera alla regione Sicilia il 18 maggio 2016. L'Amministrazione regionale, con il D.P. n. 513/2016 e con la circolare dell'Assessorato della Famiglia, delle Politiche sociali e del Lavoro del 7 aprile 2016, ha fissato in 45 euro pro die pro capite la retta per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), importo inferiore del 42% rispetto alla retta stabilita per le comunità alloggio per minori, e ha previsto standard significativamente inferiori in termini di supporto educativo e psicologico. Secondo le nuove disposizioni, i MSNA – anche tra i 14 e i 16 anni e anche se portatori di particolari vulnerabilità (ad es. minori vittime di tortura e violenza o con gravi disagi psicologici) – non potranno più essere accolti in comunità alloggio per minori. L'Associazione sottolinea come tale disparità di trattamento dei MSNA rispetto ai minori italiani risulti illegittima, in quanto la nostra Costituzione e la normativa comunitaria, internazionale e interna vietano ogni trattamento di svantaggio nei confronti dei minori stranieri rispetto ai minori italiani, sulla base della nazionalità.

Per rispettare i principi di non discriminazione e del “superiore interesse del minore”, è necessario valutare caso per caso la situazione e i bisogni del singolo individuo, non possono essere previsti trattamenti differenziati in base alla cittadinanza. Ad esempio, per i minori prossimi alla maggiore età (italiani o stranieri che siano), che presentano elevati livelli di autonomia e che non sono portatori di particolari vulnerabilità, potranno essere in alcuni casi più adatte strutture di accoglienza caratterizzate da un supporto educativo e psicologico “leggero”, mentre coloro che hanno bisogno di un supporto più consistente – ad es. perché di età più giovane o in quanto portatori di specifiche vulnerabilità (ad es. vittime di tratta, violenza, traumi da migrazione ecc.) o per qualsiasi altra ragione relativa alla condizione individuale del minore – dovranno essere collocati in strutture in grado di garantire tale supporto. La sostenibilità economica degli elevati costi dell'accoglienza dei MSNA rappresenta un problema estremamente serio, che va urgentemente affrontato, ma non può essere risolto violando principi fondamentali di rango costituzionale.

ASGI auspica che la Regione Sicilia voglia al più presto modificare le disposizioni adottate, al fine di superare i profili di illegittimità sopra evidenziati, in particolare:

- revocando ogni atto volto a definire standard speciali per le strutture di seconda accoglienza per MSNA, sulla base della nazionalità, che comportino un trattamento di svantaggio di questi minori rispetto ai minori italiani, mantenendo dunque unicamente quelle previsioni finalizzate a rispondere a bisogni specifici dei MSNA (quali la mediazione culturale e l'assistenza legale);
- prevedendo, nell'ambito del sistema delle strutture residenziali per minori, un'offerta diversificata (in termini di standard ed eventualmente di rette), non sulla base della cittadinanza dei destinatari, ma sulla base dei servizi offerti (con particolare riferimento al supporto educativo e psicologico), al fine di rispondere adeguatamente ai bisogni del singolo minore accolto, sia esso italiano o straniero, garantendo con mezzi differenti pari tutela dei diritti a minori caratterizzati da bisogni differenti;
- garantendo alle strutture residenziali per minori il riconoscimento di rette adeguate a tutelare pienamente i diritti dei minori accolti, integrando adeguatamente anche per le eventuali strutture a bassa intensità educativa il contributo statale di 45 euro pro die pro capite previsto per l'accoglienza dei MSNA.

4. Libertà religiosa: è illegittimo il rifiuto di assumere una lavoratrice a causa del velo

La corte d'appello di Milano ha dichiarato discriminatorio il comportamento di una azienda di ricerca del personale che, dovendo selezionare ragazze addette al volantinaggio per una fiera di scarpe a Milano di due giorni, aveva rifiutato di inserire nella selezione una lavoratrice italiana di origine egiziana e di fede

musulmana a causa del suo rifiuto di togliere il velo. La società si era difesa rivendicando il diritto di selezionare le lavoratrici sulla base di esigenze estetiche e di immagine affermando che *“i clienti non sarebbero mai stati così flessibili”*. La difesa della lavoratrice affermava, invece, che quando un requisito coinvolge il fattore religioso gode di una particolare tutela: può essere inserito dell'azienda come condizione di assunzione solo quando sia essenziale alla prestazione lavorativa e il sacrificio imposto alla lavoratrice sia proporzionato all'interesse perseguito dall'azienda. La Corte ha accolto le tesi della difesa della lavoratrice e ha dichiarato discriminatoria la scelta della società di non far partecipare la lavoratrice alla selezione soltanto a causa del suo rifiuto di togliere il velo. Essa ha anche condannato l'azienda al risarcimento del danno non patrimoniale in misura di € 500. *“E' una sentenza molto importante”* dichiara l'avvocato Alberto Guariso dell'ASGI che ha assistito la lavoratrice, *“perché riconosce che il diritto all'identità religiosa è un elemento essenziale delle società democratiche e deve sempre essere garantito anche quando comporta un sacrificio di altre esigenze del datore di lavoro non altrettanto rilevanti, come quelle estetiche”*.

La sentenza

5. Prestazione “quarto figlio”: la circolare INPS conferma l'esclusione degli stranieri non comunitari titolari di “permesso unico lavoro”

In data 12 febbraio 2016 è stato pubblicato il D.P.C.M. del 24 dicembre 2015 che determina l'ammontare massimo del beneficio a favore dei nuclei familiari con un numero di figli minori, pari o superiore a quattro introdotto dall'art. 1 comma 130 della L. 190/2014. Con circolare n. 70 del 29 aprile 2016 l'INPS ha poi fornito le istruzioni per la richiesta della prestazione. Beneficiari dell'“assegno quarto figlio” sono tutti quei soggetti già titolari del diritto a percepire l'assegno per il nucleo familiare numeroso di cui all'art. 65 L. 448/98. Rimangono pertanto illegittimamente esclusi dal beneficio tutti i cittadini comunitari titolari di un permesso che consente di lavorare sebbene gli stessi dovrebbero avere accesso alla prestazione in forza dell'art.12 della direttiva 98/2011 che prevede la parità di trattamento tra cittadini italiani e titolari del permesso unico lavoro nell'accesso alle prestazioni sociali.

La giurisprudenza in materia
Un approfondimento sul punto

6. Continuano le difficoltà di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo

Dopo le diverse prassi illegittime già rilevate da ASGI in materia di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo in Umbria e Friuli Venezia Giulia anche la Lombardia entra nel mirino; sono numerosi i rifiuti di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo motivati dal **mancato possesso del passaporto, dal mancato riconoscimento dei centri di accoglienza come dimora abituale, dalla mancata esibizione del titolo di occupazione dell'alloggio dove gli stessi risiedono.**

Eppure il diritto alla residenza si configura come un diritto soggettivo perfetto, riconosciuto anche dall'art. 26 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati. Esso rappresenta un presupposto per l'accesso ad altri diritti fondamentali come le misure di integrazione e di assistenza sociale, l'accesso al lavoro e alle prestazioni sociali.

La questione dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti protezione internazionale, già pacifica alla luce della normativa previgente (art. 1 L. 1228/1954, art. 7 d.p.r. 223/1989, art.1 lett c) d.p.r. 445/2000, art. 6 comma 7 TU Immigrazione), come peraltro approfondita dalle *“Linee Guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale”* elaborata dal Ministero dell'Interno, SPRAR, UNHCR, ASGI e ANUSCA NEL 2014, è oggi ulteriormente chiarita dal d.lgs. 142/2015.

Infatti il d.lgs. cit. prevede che:

- la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata dalla Questura contestualmente alla verbalizzazione della domanda abbia valore di permesso provvisorio (art. 4 comma 3),
- l'accesso alle misure di accoglienza e il rilascio del permesso di soggiorno non siano subordinati alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente richiesti dal d.lgs. (art.4 comma 4),
- l'obbligo del richiedente asilo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza sia assolto dal

richiedente tramite dichiarazione riportare nella domanda di protezione internazionale,
- il richiedente asilo, nell'effettuare l'iscrizione anagrafica, abbia il diritto di indicare quale luogo di dimora abituale l'indirizzo del centro di accoglienza che lo ospita, sia esso uno centro governativo di prima accoglienza (art. 9), una struttura temporanea di accoglienza straordinaria (art.11) o una struttura di accoglienza allestita dagli enti locali in convenzione con enti del privato sociale nell'ambito dello SPRAR (art. 14)

Dunque da una lettura complessiva del d.lgs. 142/2015 si desume chiaramente come la condizione giuridica del richiedente asilo sia disciplinata da norme speciali, che **impediscono tra l'altro di esigere dal richiedente asilo l'esibizione del titolo di occupazione dell'alloggio inteso quale contratto di locazione/comodato o dichiarazione di ospitalità e il passaporto.**

Sulla base di questa pacifica normativa ASGI ha pertanto inviato alcune lettere ai comuni che rifiutano l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo chiedendo la corretta applicazione della normativa.

B. GIURISPRUDENZA ITALIANA IN TEMA DI DISCRIMINAZIONE PER ETNIA, RELIGIONE, NAZIONALITÀ

7. Corte d'Appello di Brescia: confermato il diritto all'assegno nucleo familiare per i familiari residenti all'estero

Con due sentenza gemelle emesse il 20 aprile 2016 la Corte d'Appello di Brescia ha confermato la decisione del tribunale di Brescia che dichiarava discriminatorio il comportamento dell'INPS in materia di assegno al nucleo familiare.

In effetti l'art. 2 commi 6 e 6 bis L. 153/88 prevedono un regime differenziato per i cittadini italiani (che possono computare nel nucleo anche i familiari a carico che risiedono all'estero) e per gli stranieri, ai quali tale facoltà non è riconosciuta. Tale diversità di trattamento è incompatibile con l'art 11 della direttiva 109/2003 che prevede la parità di trattamento dei lungosoggiornanti con i cittadini italiani nel campo delle *"prestazioni sociali, assistenza sociale, protezione sociale"*.

La Corte ha precisato che, ove la prestazione venisse qualificata come previdenziale (secondo la prospettazione dell'INPS) il principio di parità sarebbe a maggior ragione applicabile in quanto il beneficio rientrerebbe tra le "condizioni di lavoro" ai sensi dell'art. 11, lettera a).

In ogni caso la Corte ha riconosciuto, richiamando la sentenza della Corte di Cassazione 6351/2015, che trattasi di prestazione assistenziale (in quanto *"finalizzato ad assicurare una tutela in favore delle famiglie in stato di effettivo bisogno economico"*). Per tali prestazioni la direttiva non consente allo Stato membro alcuna possibilità di deroga qualora la prestazione debba qualificarsi come essenziale: e tale è il caso – secondo la Corte, che richiama sul punto il 13mo considerando della direttiva – dell'assegno al nucleo familiare in quanto volto a garantire un reddito minimo e l'assistenza parentale delle famiglie più bisognose.

8. Corte di Cassazione: azione civile contro la discriminazione

Trova definitiva e autorevolissima conferma da parte delle Sezioni Unite di Cassazione l'impostazione secondo la quale l'azione civile contro la discriminazione è esperibile anche qualora una illegittima disparità di trattamento sia prevista da una legge nazionale e l'azione venga proposta al fine di sollevare una questione di costituzionalità.

A ben vedere tale conclusione potrebbe risultare, per i non addetti ai lavori, del tutto scontata: chiunque ambisca a ottenere in giudizio un determinato bene della vita lo può ovviamente ottenere anche invocando l'intervento della Corte Costituzionale e la conseguente dichiarazione di incostituzionalità della norma; sicché è del tutto conseguente che il medesimo iter giudiziario possa essere seguito anche quando il "bene della vita" cui si aspira è costituito dalla parità di trattamento.

Ma la discriminazione trascina sempre con sé l'originaria "maledizione" di un necessario, almeno parziale, intento soggettivo sicché a taluno (anche nelle aule giudiziarie) sembrava impossibile che si potesse parlare di discriminazione allorché il convenuto si era limitato ad applicare una legge vigente perché non ancora

dichiarata incostituzionale, o “apparentemente vigente” per la difficoltà di intravederne con chiarezza il suo superamento ad opera di una disposizione comunitaria direttamente applicabile.

Si rinvencono così in talune isolatissime pronunce affermazioni curiose e sorprendenti come quella del Tribunale di Sassari 19.5.2014 (in causa Chavez c. INPS avente ad oggetto le prestazioni ai sordomuti) ove l'estensore, dopo aver (erroneamente) ritenuto che il diniego dell'INPS non poteva ritenersi discriminatorio *“in quanto perfettamente conforme e rispettoso della normativa in materia”* ha anche aggiunto (forse prevedendo che la norma non avrebbe retto al giudizio della Corte Costituzionale, come poi effettivamente accaduto): *“diversa sarebbe la valutazione riservata al giudice di merito, il quale ben può adottare una interpretazione costituzionalmente orientata della legge e superare i limiti ivi previsti. Soluzione questa che esigeva tuttavia la formulazione della domanda nell'ambito di un ordinario giudizio di merito ex art. 442 cpc”*.

O ancora nello stesso senso il Tribunale di Arezzo 3.11.11 secondo il quale, ove un effetto discriminatorio discenda dalla applicazione di una norma di legge, *“va escluso che questa specie di discriminazione possa essere rimossa a mezzo del ricorso ex art. 44 che altrimenti verrebbe a configurarsi come uno strumento generale per la verifica di legittimità costituzionale e comunitaria di una norma, anziché come strumento sanzionatorio di singole condotte...”*

A parte queste incomprensibili e minoritarie ricostruzioni del giudizio antidiscriminatorio come giudizio che deve fermarsi “a metà strada” senza poter affrontare questioni di costituzionalità o disapplicazione, maggiore *appeal* rischiava di provenire da un passaggio (spesso ad arte “ritagliato”) della sentenza 24170/2006 della Cassazione: questa, nel respingere la domanda di uno straniero non comunitario volta ad accedere al pubblico impiego, aveva affermato che *“la discriminazione è comportamento illecito, non configurabile, ovviamente, se tenuto in esecuzione di disposizioni normative”*.

L'affermazione è pacifica, ma ovviamente si riferisce a una “disposizione normativa” rispettosa delle fonti superiori e certo non esime il Giudice da una attenta ricostruzione della gerarchia delle fonti e dunque dal verificare se la norma “apparentemente vigente” non sia in realtà sospetta di incostituzionalità o da disapplicare: in questi ultimi casi il trattamento di svantaggio connesso alla nazionalità (o ad altro fattore vietato) risulterà privo di basi legali e dunque si configurerà proprio quella *“restrizione o esclusione”* che – come ora confermato dalle Sezioni Unite – può essere contrastata con l'azione civile ex art. 28 d.lgs 150/11 (le Sezioni Unite fanno ancora riferimento all'art. 44 TU probabilmente per rafforzare il riferimento al fattore nazionalità, ma il giudizio in questione era già stato introdotto sotto la vigenza dell'art. 28 cit.).

Né a una diversa conclusione potrebbe giungersi deducendo la tutela del legittimo affidamento che ciascun consociato (e prima di tutti la pubblica amministrazione) potrebbe riporre nella legittimità delle norme di legge nazionali, le quali lo potrebbero indurre a ritenere che, agendo in conformità ad esse, non incorrerà in violazione del principio di non discriminazione.

Un accenno al tema dell'affidamento si trova in effetti nella giurisprudenza comunitaria, ad es. in Shmitzer, 11.11.14 C-530/14, ove la Corte afferma che la protezione del legittimo affidamento di dipendenti pubblici favoriti dal regime discriminatorio anteriore alla rimozione della discriminazione *“costituisce un obiettivo legittimo di politica del lavoro e del mercato del lavoro e può giustificare per un periodo transitorio, il mantenimento delle retribuzioni anteriori e conseguentemente di un regime discriminatorio in ragione dell'età”* (punto 42).

Come ben si vede, si tratta quindi di una prospettiva del tutto diversa, quella cioè volta a indagare le modalità di ripristino della parità e gli effetti che questo ripristino può avere sui beneficiari dal precedente regime discriminatorio. E in proposito la Corte si limita ad affermare che ai fini di detto ripristino può venire in rilievo (oltre, aggiungiamo noi, al divieto di ritorsione ex art. 4bis d.lgs 215/03) anche la tutela dell'affidamento da parte di chi aveva percepito il trattamento discriminatorio.

Ma ciò non ha nulla a che vedere con l'obbligo di ciascun consociato (e prima di tutto della PA) di avere piena consapevolezza del precetto normativo in tutte le sue articolazioni, ordinaria, costituzionale e comunitaria e, per quanto di competenza di ciascuno, di attenersi anche (e soprattutto) in tema di parità di trattamento e non discriminazione, non potendo certamente invocarsi la tutela dell'affidamento per giustificare violazioni di norme (a qualunque livello collocate) volte a tutelare uno dei più importanti diritti della persona.

Al più, la questione dell'affidamento potrà venire in rilievo nell'indagine sulla colpa e dunque sulle conseguenze risarcitorie (senza peraltro dimenticare la pronuncia CGE 22.4.97 Draempaehl che ha escluso

la compatibilità con il diritto comunitario delle disposizioni nazionali che stabiliscono il principio della colpa per il risarcimento del danno subito a causa di una discriminazione): ma non potrà incidere sulla oggettiva esistenza di una violazione della parità di trattamento e dunque sulla azionabilità dell'art. 28 TU Immigrazione.

Ora le Sezioni Unite di Cassazione fanno piazza pulita di ogni residuo dubbio in materia e aprono la strada a un utilizzo senza ostacoli della azione civile contro la discriminazione: a qualunque livello si collochi la parità (sia esso quello costituzionale o quello di legge ordinaria) l'azione civile contro la discriminazione è sempre esperibile. A maggior ragione sarà esperibile allorché la parità sia prevista in sede comunitaria e l'azione venga esperita (come in tutte le cause ASGI aventi ad oggetto prestazioni assistenziali per gli stranieri) al fine di ottenere appunto la "parità comunitaria" in quanto prevalente sulla "disparità nazionale".

Ovviamente quanto sopra richiede una chiara consapevolezza dei limiti e della potenzialità della disapplicazione, in ordine alle quali la giurisprudenza appare talora incerta. In realtà i principi generali appaiono consolidati: applicazione diretta dei soli precetti di diritto derivato sufficientemente precisi e incondizionati; limitazione di tale applicazione ai soli rapporti verticali; estensione anche ai rapporti orizzontali dei soli precetti che costituiscono espressione di principi generali dell'ordinamento, ivi compreso il divieto di discriminazione. E tuttavia la loro concreta applicazione risulta sempre alquanto controversa sicché il "contenzioso ASGI" in materia di prestazioni costituisce un banco di prova di grandissimo rilievo.

Da rilevare infine che, benché il terreno principe della disapplicazione sia quello della discriminazione per nazionalità, identici problemi possono porsi anche rispetto ad altri fattori. Così la Corte d'Appello di Milano (sentenza 15.4.14 in causa Bordonaro c. Aber Crombie & Fitch srl) ha ammesso l'azione antidiscriminatoria (e accolto la domanda) in un caso in cui il ricorrente si doleva della applicazione, da parte del datore di lavoro, della norma nazionale in tema di contratto a chiamata, invocando la disapplicazione della norma stessa per contrasto con il divieto di discriminazione per età di cui alla direttiva 2000/78. Questione ancora più complessa in quanto pone il problema della disapplicazione della norma nazionale nei rapporti orizzontali.

Resta solo da osservare che, benché il fulcro della decisione delle SU sia quello sin qui illustrato, non va sottovalutato l'ultimo passaggio della decisione, ove la Corte di Cassazione ricorda che il divieto di discriminazione nell'accesso al servizio impone non solo di non escludere gli stranieri, ma anche di non escludere "alcuni" stranieri, selezionandoli in base al titolo di soggiorno, come aveva tentato di fare il Governo nel primo bando successivo alla sentenza 119/15 e come è molto d'uso fare in tema di accesso al pubblico impiego o a prestazioni.

La strada per riforme pasticciate del sistema è dunque definitivamente sbarrata.

Il testo di riforma attualmente in discussione al Senato è coerente con questa apertura totale agli stranieri, non contenendo limiti di sorta connessi al titolo di soggiorno. Ma il richiamo della Corte giunge comunque opportuno, a futura memoria.

Per un approfondimento sul servizio civile

La sentenza

9. Tribunale di Bergamo: "bonus bebè" anche agli stranieri che hanno il permesso per poter lavorare in Italia

Nella prima decisione su questa questione, derivata da uno dei molti ricorsi promossi da ASGI – attualmente pendenti in vari Tribunali d'Italia – è stato riconosciuto il diritto al bonus bebè a una signora straniera senza permesso di lungo periodo ma con permesso per motivi di famiglia

La Legge di stabilità 2015 che istituiva l'assegno di natalità (80 euro al mese o 160 per le famiglie più povere per i primi tre anni di vita per tutti i nati dal gennaio 2015), ha previsto il beneficio solo agli italiani, ai comunitari e agli stranieri con permesso di lungo periodo. Ma una recente direttiva comunitaria prevede parità di trattamento in materia di prestazione assistenziale a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti che hanno un permesso che consente di lavorare. Fin dai lavori parlamentari l'ASGI ha fatto pressioni sul Parlamento e sul Governo, invitando a modificare il testo legislativo, senza buon esito.

“Ora questa decisione” afferma l'avv. Alberto Guariso dell'ASGI *“conferma la correttezza della nostra posizione e rafforza la nostra volontà di proseguire nella campagna che abbiamo avviato da diversi mesi per invitare Governo e Parlamento a uniformarsi alla norma comunitaria”*.

L'ordinanza

10. Tribunale di Milano: discriminatorio affermare che “i Rom sono la feccia della società”

Buonanno condannato dal Tribunale di Milano per molestie: accoglimento totale del ricorso presentato da ASGI e NAGA. Il giudice: non esercitava le sue funzioni di europarlamentare. *“Unica finalità la denigrazione e l'offesa”*.

Accolto il ricorso presentato da ASGI e NAGA a seguito delle dichiarazioni rilasciate durante la trasmissione *“Piazza Pulita”* lo scorso 2 marzo 2015 dall'europarlamentare della Lega Nord Gianluca Buonanno. Il giudice ha riconosciuto che associare il termine *“feccia”* all'etnia Rom *“non solo è grandemente offensivo e lesivo della dignità dei destinatari, ma assume altresì un'indubbia valenza discriminatoria”*. Oltre al pagamento delle spese legali, Buonanno è stato condannato alla pubblicazione dell'ordinanza *“in caratteri doppi del normale ed in formato idoneo a garantirne adeguata pubblicità”*, sul quotidiano *“Il Corriere della Sera”* entro 30 giorni dalla notifica della stessa.

Inoltre il Tribunale, ritenendo l'ordine di pubblicazione del provvedimento *“sanzione non sufficiente e adeguatamente dissuasiva,”* ha condannato l'europarlamentare ad un risarcimento di 6 mila euro a favore di ciascuna delle due associazioni ricorrenti, difese dagli avvocati Alberto Guariso, Mara Marzolla e Livio Neri. **Non è stato riconosciuto il diritto all'immunità di cui godono i Parlamentari europei** che opera nell'esercizio delle funzioni parlamentari: il giudice ha ritenuto che, nel caso in specie, le parole utilizzate non fossero *“espressione di opinioni politiche, seppur manifestate con toni aspri e duramente critici”*, ma, al contrario, avessero *“come unica finalità la denigrazione e l'offesa”*. **Riconosciuto, invece, il diritto al risarcimento del danno a favore delle due associazioni** a causa *“dell'elevato contenuto discriminatorio delle affermazioni pronunciate da Buonanno, della loro portata diffamatoria e denigratoria, della reiterazione per ben quattro volte della frase offensiva, della assoluta convinzione con la quale sono state pronunciate tanto da non indurre alle scuse malgrado la espressa possibilità offerta dal conduttore, del fatto che le offese sono state pronunciate nel corso di una trasmissione televisiva in onda su di una importante emittente televisiva, con un buon indice di ascolto (4-5% di share) in prima serata e quindi con ampia diffusione mediatica ed infine del ruolo politico e pubblico del Buonanno e della sua notorietà”* . *“Siamo soddisfatti”* affermano le due associazioni *“L'espressione utilizzata era palesemente lesiva della dignità degli appartenenti all'etnia rom e costituiva discriminazione, perché atta a creare un clima ostile, intimidatorio e di disaggregazione. Rimaniamo molto preoccupati per la continua diffusione di discorsi d'odio, ma la nostra azione dimostra che possiamo e dobbiamo continuare a lottare contro queste violazioni.”*

L'ordinanza

11. TAR Lazio: annullato il DM che prevedeva il pagamento contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno

Con sentenza del 24 maggio 2016 il Tar Lazio conclude, quantomeno per il primo grado, la vicenda riguardante il *“contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno”*.

Il contenzioso era iniziato con un procedimento promosso davanti al medesimo tribunale da CGIL e INCA al fine di ottenere l'annullamento del decreto Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 ottobre 2011 con il quale era stato fissato tra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro in relazione ai vari tipi di permesso l'importo da versare a titolo di *“tassa di soggiorno”*.

Il TAR aveva promosso d'ufficio rinvio pregiudiziale avanti la CGUE sotto il profilo del contrasto tra la direttiva 2003/109 e l'art. 5 comma 2 ter TU Immigrazione, nella parte in cui prescrive che la richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno sia sottoposta al versamento del predetto contributo.

La Corte, con sentenza del 2 settembre 2015, ha dichiarato incompatibile con la direttiva 2003/109 l' artt. 5 comma 2 ter (per un approfondimento sul punto).

La causa è stata quindi riassunta di fronte al TAR Lazio il quale si è espresso **in primo luogo sulla esatta portata della decisione** evidenziando che percorso argomentativo seguito dalla CGUE si fonda sul principio comunitario del cd "effetto utile" che si concreta nell'*"esigenza di non creare ostacoli al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo conferito dalla direttiva"*. Pertanto questo effetto utile sarebbe compromesso non solo dalla richiesta di una tassa troppo elevata per il rilascio del permesso di lungo periodo, ma anche *"dalla fissazione di un contributo eccessivo nei confronti di coloro che richiedono il rilascio di permessi di soggiorno più brevi dato che il conseguimento di questi ultimi costituisce il presupposto logico e giuridico per il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo"*.

Il Collegio quindi, disapplicando la normativa nazionale per contrastato con la normativa di fonte comunitaria, ha annullato gli artt. 1, comma 1, 2, commi 1 e 2 (nella sola parte in cui si riferiscono al contributo di cui al precedente art.1) del D.M. 6 ottobre 2011.

Essendo dunque annullata la norma secondaria (il DM) che stabiliva l'importo da pagare per il rilascio di tutti i permessi di soggiorno, qualsiasi pretesa dell'amministrazione di ottenere il pagamento di somme ai sensi dell'art. 5 comma 2ter TU immigrazione sarebbe priva di titolo, ferma restando la facoltà dell'Amministrazione di rideterminare l'importo dovuto con altro atto amministrativo, purché secondo i criteri di proporzionalità indicati dalla CGUE.

Restano comunque da versare gli importi non coinvolti dal giudizio avanti il TAR (30,46 euro per la stampa del documento elettronico, 30 euro per il servizio offerto da Poste Italiane e 16 euro di marca da bollo).

E resta aperto il problema della restituzione degli arretrati sul quale sono già pendenti diversi giudizi.

Quanti volessero attivarsi in tal senso sono invitati a rivolgersi a aantidiscriminazione@asgi.it

La massima

C. GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E CEDU

12. CEDU: discriminazione indiretta per origine etnica e "attachment requirment"

Con sentenza del 24 maggio 2016 la Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo_ contrariamente a quanto deciso dalla corte in prima istanza - ha riconosciuto la violazione dell'art. 14 (divieto di discriminazione) e dell'art. 8 CEDU (rispetto della vita privata e familiare) posta in essere dalle autorità danesi nei confronti di un cittadino di origini togolesi naturalizzato danese alla cui moglie non era stato rilasciato un permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare.

Il caso riguarda un cittadino di origini Togolesi, che aveva acquistato la cittadinanza danese nel 2003 e poi esercitato il diritto al ricongiungimento familiare. Lo stato danese non aveva però acconsentito al rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare per la moglie, a causa della mancanza in capo al ricorrente dell' *"attachment requirement"* ovvero del possesso della cittadinanza danese almeno dal 28esimo anno d'età o comunque dal almeno 28 anni, previsto dalla normativa danese.

Modificando quanto affermato dalla Corte in prima istanza la Grande Camera coglie l'occasione per formulare due chiarimenti in merito all'art. 14 CEDU: 1) i fattori di discriminazione previsti dalla stessa norma (quali ad es. razza, origine nazionale o sociale) sono solo esemplificati e non esaustivi (tant'è che la norma utilizza il termine "ogni altra condizione"); 2) sebbene il margine di apprezzamento consentito allo stato sia normalmente ampio nell'ambito delle misure generali concernenti strategie sociali ed economiche, nessuna differenza di trattamento basata esclusivamente o prevalentemente sulle origini etniche di una persona può essere giustificata in una società democratica.

*La Grande Camera procede poi all'esame del caso specifico ponendo a confronto le diverse categorie di soggetti alle quali potrebbe essere applicato il cd. "attachment requirment". Dall'esame delle diverse situazioni la Corte giunge alla **conclusione che la maggior parte delle persone che potrebbero essere***

“colpite” da questa norma sono coloro che hanno acquisito la cittadinanza danese in età adulta, ovvero generalmente persone di origine etnica non danese. Non avendo lo stato danese dimostrato la sussistenza di ragioni giustificatrici alla base dell’applicazione di tale norma la Grande Camera ha dunque concluso che lo stato danese ha posto in essere una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini danesi di diversa origine etnica ponendoli in una situazione di svantaggio e di pregiudizio sproporzionale requirement” ovvero del possesso della cittadinanza danese almeno dal 28esimo anno d’età o comunque dal almeno 28 anni, previsto dalla normativa danese.

Modificando quanto affermato dalla Corte in prima istanza la Grande Camera coglie l’occasione per formulare due chiarimenti in merito all’art. 14 CEDU: 1) i fattori di discriminazione previsti dalla stessa norma (quali ad es. razza, origine nazionale o sociale) sono solo esemplificati e non esaustivi (tant’è che la norma utilizza il termine “ogni altra condizione”); 2) sebbene il margine di apprezzamento consentito allo stato sia normalmente ampio nell’ambito delle misure generali concernenti strategie sociali ed economiche, nessuna differenza di trattamento basata esclusivamente o prevalentemente sulle origini etniche di una persona può essere giustificata in una società democratica.

La Grande Camera procede poi all’esame del caso specifico ponendo a confronto le diverse categorie di soggetti alle quali potrebbe essere applicato il cd. *“attachment requirement”*. Dall’esame delle diverse situazioni la Corte giunge alla **conclusione che la maggior parte delle persone che potrebbero essere “colpite” da questa norma sono coloro che hanno acquisito la cittadinanza danese in età adulta, ovvero generalmente persone di origine etnica non danese.** Non avendo lo stato danese dimostrato la sussistenza di ragioni giustificatrici alla base dell’applicazione di tale norma la Grande Camera ha dunque concluso che lo stato danese ha posto in essere una **discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini danesi di diversa origine etnica ponendoli in una situazione di svantaggio e di pregiudizio sproporzionale rispetto ai cittadini danesi di origine etnica danese.**

13. CGUE: ammesse deroghe alla parità di trattamento nel caso di aiuti al trasporto per gli studenti

Risale al novembre del 2008, la denuncia inviata alla Commissione europea sulla disparità di trattamento tra gli studenti olandesi e gli studenti di altri Stati membri dell’Unione europea per quanto riguarda l’accesso ai trasporti pubblici sovvenzionati nei Paesi Bassi: secondo tale denuncia, gli studenti olandesi potevano beneficiare del contributo alle spese di trasporto per utilizzare i mezzi di trasporto pubblici gratuitamente o ad una tariffa ridotta, mentre gli studenti frequentanti corsi di studio nell’ambito del programma Erasmus dovevano pagare la tariffa piena.

La Commissione, ritenendo tale disparità di trattamento una violazione dell’articolo 12 CE, inviava, il 23 marzo 2009, una lettera di diffida ai Paesi Bassi, invitandoli a farle pervenire osservazioni nel termine di due mesi. In tale lettera, la Commissione affermava che il contributo alle spese di trasporto non doveva essere qualificato come una borsa di studio o un prestito, ma come un aiuto per il mantenimento, e che tale prestazione non rientrava nella deroga prevista all’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38. La Commissione non si limitava a contestare al Regno dei Paesi Bassi la disparità di trattamento nei confronti degli studenti frequentanti corsi di studio nell’ambito del programma Erasmus, ma faceva riferimento a tutti gli studenti di altri Stati membri che rientravano nell’ambito di applicazione della direttiva 2004/38 e che effettuavano una parte o la totalità dei loro studi nei Paesi Bassi.

Il Regno dei Paesi Bassi aveva replicato a tali censure affermando che non era configurabile una discriminazione in quanto il contributo alle spese di trasporto veniva concesso sotto forma di un prestito condizionato e rientrava, pertanto, nella deroga prevista all’articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38.

Successivamente, dopo aver ricevuto risposta ai pareri motivati dal Regno dei Paesi Bassi, il 27 gennaio 2012, la Commissione aveva proposto ricorso alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, sostenendo che la normativa olandese comportava una discriminazione diretta basata sulla cittadinanza ai sensi dell’articolo 18 TFUE, in combinato disposto con gli articoli 20 e 21 TFUE, in quanto le disposizioni nazionali in questione escludono gli studenti non olandesi, sulla base del solo ed unico criterio della cittadinanza, dal poter beneficiare del contributo alle spese di trasporto, trattando quindi in maniera meno favorevole i cittadini dell’Unione che non sono cittadini olandesi.

Il 2 giugno 2016 la Corte di Giustizia ha pubblicato la sentenza con cui ha respinto il ricorso della Commissione europea in quanto il contributo alle spese di trasporto stabilito dai Paesi Bassi, secondo la

Corte, rientra nell'ambito di applicazione della deroga al principio della parità di trattamento di cui all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38 in quanto gli studenti godono di un diritto di soggiorno in forza dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2004/38, da cui consegue l'applicabilità, in linea di principio, della deroga.

Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-233/14

Le conclusioni dell'avvocato generale

Banca dati : le sentenze della Corte di Giustizia europea

D. DOCUMENTI UTILI E NEWS

14. Linee guida per combattere i crimini d'odio in Europa

Disponibile la versione aggiornata della pubblicazione *"Hate crime victim support in Europe: practical guide"*, frutto di un progetto di scambio di esperienze tra 23 associazioni provenienti da 18 Stati dell'Unione europea.

La guida

Il sito del progetto

15. Razzismo: pubblicato il quinto rapporto ECRI sull'Italia

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) invita l'Italia a rafforzare la lotta contro il discorso dell'odio e la discriminazione razziale. Il rapporto è stato elaborato in seguito alla visita dell'ECRI in Italia nel novembre 2015 e, oltre a includere le osservazioni del Governo italiano, tiene conto degli sviluppi fino al 10 dicembre 2015.

Di seguito il **comunicato stampa dell'ECRI**.

Strasburgo, 07.06.2016 – La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) ha pubblicato oggi il quinto rapporto sull'Italia, nel quale esamina i recenti sviluppi e le questioni ancora irrisolte e formula raccomandazioni alle autorità del paese.

"Mi congratulo con l'Italia per l'adozione della legge che riconosce ufficialmente le unioni civili per le coppie dello stesso sesso. È importante concedere a tutti gli stessi diritti", ha dichiarato Thorbjørn Jagland, Segretario generale del Consiglio d'Europa.

L'ECRI accoglie con favore una serie di iniziative legislative contro il razzismo e la discriminazione razziale. Inoltre, se adottato, un disegno di legge agevolerà l'**accesso alla cittadinanza italiana** per numerosi minori stranieri in Italia.

Dal rapporto emerge che:

- un numero crescente di episodi di discorsi di incitamento all'odio ha dato luogo a procedimenti giudiziari;
- il nuovo Piano d'azione contro il razzismo propone misure per combattere il discorso dell'odio e la violenza razzista, omofobica e transfobica in linea con le raccomandazioni dell'ECRI;
- l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) è una misura pratica per facilitare le segnalazioni di crimini d'odio e migliorare la comunicazione tra le forze di polizia e le vittime.

L'ECRI elogia inoltre l'Italia per i notevoli sforzi compiuti nelle operazioni di salvataggio in mare e nel fornire sistemazioni decenti alle masse di migranti e richiedenti asilo provenienti dal Nord Africa.

Il rapporto rileva, tuttavia, delle **lacune nella legislazione antidiscriminazione** che non considera reato penalmente perseguibile la discriminazione fondata sul colore o sulla lingua e che non sempre prevede una pena efficace, commisurata e dissuasiva. Inoltre, **l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) non è un organo indipendente** e, nonostante le sue numerose attività nel campo della lotta alla discriminazione, il suo mandato è limitato.

"Sono preoccupato per il perdurare degli sgomberi forzati dei Rom dagli insediamenti abusivi", ha affermato il Presidente dell'ECRI, Christian Ahlund. *"Esorto le autorità locali e nazionali a procedere a tali sgomberi nel*

rispetto delle garanzie procedurali e unicamente qualora vi siano soluzioni abitative alternative”.

Malgrado i progressi realizzati sul piano legislativo per la **tutela dei diritti delle persone LGBT**, l’ECRI constata che la questione dell’educazione sessuale nelle scuole, in particolare in materia di identità di genere e orientamento sessuale, rimane materia controversa e incontra forti opposizioni da parte di alcune autorità regionali.

Il rapporto formula una serie di **raccomandazioni**, tra cui le seguenti due raccomandazioni specifiche per le quali l’ECRI richiede alle autorità italiane un’applicazione prioritaria. Queste saranno oggetto di una procedura di monitoraggio intermedio condotta dall’ECRI entro due anni:

1. Garantire la completa indipendenza dell’UNAR de jure e de facto, ed estendere le sue competenze alla discriminazione fondata sul colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l’origine nazionale.
2. Adottare provvedimenti negli istituti scolastici per promuovere la reciproca tolleranza e il rispetto, indipendentemente dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere.

Il rapporto

L’ECRI è un organo di monitoraggio in materia di diritti umani del Consiglio d’Europa, composto da esperti indipendenti, che analizza problemi inerenti a razzismo, xenofobia, antisemitismo, intolleranza e discriminazione fondata sulla “razza”, l’origine nazionale o etnica, il colore, la nazionalità, la religione e la lingua (discriminazione razziale). Elabora dei rapporti e rivolge raccomandazioni agli Stati membri.

Maggiori informazioni sull’ECRI

Per approfondire

- Le conclusioni della Commissione europea contro il razzismo e l’intolleranza (ECRI) sull’attuazione di un certo numero di raccomandazioni formulate nelle sue relazioni nazionali sull’Italia nel 2012

Si ringrazia per la segnalazione Barbara Terenzi (Comitato per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani)

16. Corte Costituzionale: dichiarata illegittima la cd. legge “antimoschee” della regione Lombardia

Con sentenza del 23 febbraio 2016 la Corte Costituzionale, interrogata sulla legittimità costituzionale delle norme riguardanti la *“pianificazione urbanistica dei luoghi di culto”* di cui agli art-70-74 della legge della regione Lombardia dell’11 marzo 2005 n.12 (cd. Legge per il governo del territorio), così come modificati dalla L. 3 febbraio 2015 n.2, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli **art. 70 commi 2 bis lettera a), b) e comma 2 quater e dell’art. 72 commi 4 e 7 lett e)** per violazione degli artt. 3,8,19,117 della Costituzione.

La legge regionale Lombarda, entrata in vigore solo un anno fa, nel capo dedicato alla realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi, distingueva tre ordini di destinatari (art. 70): gli enti della chiesa cattolica (comma 1), gli enti delle altre confessioni religiose con le quali lo Stato aveva già approvato con legge un’intesa (comma 2), gli enti di tutte le altre confessioni religiose “senza intesa”(comma 2 bis). Solo per tali ultimi enti la legge regionale aveva previsto che questi dovessero avere una *“a) presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell’abito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo b) i relativi statuti esprimano il carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della costituzione”*.

Inoltre l’art 70 comma 2-quater della legge cit. aveva previsto che la valutazione di tali requisiti fosse rimessa obbligatoriamente al vaglio preventivo, anche se non vincolante, di una consulta regionale da istituirsi e nominarsi con un provvedimento della Giunta Lombarda.

Infine l’art. 72 comma 4 e 7 lett e) aveva disposto che, al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica, per la predisposizione del piano per le attrezzature religiose venissero *“acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici*

provinciali di questura e prefettura” e che il piano dovesse prevedere “la realizzazione di un impianto di videosorveglianza esterno all’edificio, con onere a carico dei richiedenti, che ne monitori ogni punto d’ingresso, collegato con gli uffici della polizia locale o forze dell’ordine”.

Nel dichiarare l’illegittimità delle norme sopra indicate la Corte non ha perso l’occasione di effettuare dapprima alcune **premesse sui principi costituzionali in materia di libertà religiosa e sullo status delle confessioni religiose con e senza intesa con lo stato.**

In particolare la Corte Costituzionale ha affermato che il “**principio di laicità**” debba intendersi “**non come indifferenza di fronte all’esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale**”. Nel fare ciò ha richiamato una sua precedente (Corte Cost. n. 334/1996) in cui veniva affermato che compito della Repubblica è “*garantire le condizioni che favoriscono l’espansione delle libertà di tutti e in questo ambito della libertà di religione la quale rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall’art. 2 Cost.*”

La Corte ha sottolineato che **il libero esercizio del culto – aspetto essenziale della libertà di religione - è riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose** essendo cosa ben diversa dalla stipulazione di un’intesa con lo stato che si basa invece “*sulla concorde volontà del governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l’ordinamento giuridico statale*”.

In particolare, richiamando un’altra recente sentenza della Corte Costituzionale in materia di confessioni religiose e intese con lo Stato (sentenza n. 52/2016) la Corte ha affermato che “*data l’ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l’intesa non possono costituire condicio sine qua non per l’esercizio della libertà religiosa in quanto gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni ovvero ancora a dare rilevanza, nell’ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa*”. Pertanto “**il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese**”

Anche l’apertura di luoghi di culto, in quanto condizione essenziale per l’esercizio della libertà religiosa, non può essere condizionata all’esistenza di un accordo o un’intesa con lo Stato in quanto tale regolazione può ritenersi necessaria **solo se dagli atti di culto ne derivino particolari effetti civili.**

Nel vaglio specifico della legittimità dell’**art. 70 commi 2 bis lettera a), b) e comma 2 quater** la Corte ha affermato che nel riparto di competenze tra Stato e Regione non è sufficiente guardare alla competenza materiale (laddove la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto rientra certamente nel “governo del territorio” e quindi nelle competenze regionali concorrenti) ma è necessario **verificare la ratio della norma e valutare gli interessi tutelati e le finalità perseguite.** Se quindi la ratio della pianificazione urbanistica è quella di assicurare uno sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitativi e la realizzazione dei servizi di interesse pubblico la Regione non si può spingere al punto di “*introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, prevedendo condizioni differenziate per l’accesso ai luoghi di culto*”. Infatti un tale tipo di intervento normativo – laddove la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l’effettivo esercizio della libertà di religione di cui lo stato ha legislazione esclusiva ex art. 117 comma 2 lett c – eccederebbe dalle competenze regionali e interferirebbe con l’attuazione della libertà di religione garantita dagli artt. 8 comma 1 e 19 Cost. e con il principio di uguaglianza previsto dall’art. 3 Cost.; proprio ciò che è accaduto in relazione all’adozione da parte della Regione Lombardia di requisiti differenziati e più stringenti per le sole confessioni religiose che non hanno mai stipulato un’intesa con lo stato italiano.

Nel vaglio di legittimità dell’art. 72 commi 4 e 7 lett e) la Corte ha invece affermato che l’acquisizione di pareri su questioni di sicurezza pubblica e la predisposizione di impianti di sorveglianza ineriscono la materia dell’ordine pubblico e della sicurezza, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117 comma 2 let. h)) e che pertanto la regione non può disporre sul punto.

Con questa decisione la Corte - accogliendo alcune delle questioni sollevate dal Governo - ha evidenziato che, sebbene alla Regione possa competere la programmazione e la costruzione di nuovi luoghi di culto, la stessa non può imporre condizioni differenziate per le diverse confessioni religiose sulla base della sussistenza di un accordo o un’intesa o prevedere misure di ordine pubblico e sicurezza senza incappare

in una violazione delle norme costituzionali poste a tutela dell'uguaglianza, della libertà di religione e del riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Rimangono invece in vigore alcune delle modifiche apportate dalla legge regionale n.2 2015 che potrebbero ancora ostacolare la creazione di nuovi luoghi di culto diversi da quello cattolico.

La più grande novità introdotta dalla legge - e non dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale - è data dall'art. 72 comma 1-2 e 7 laddove è previsto che, esclusivamente per le attrezzature non ancora edificate all'entrata in vigore della legge, l'individuazione, il dimensionamento e la disciplina delle aree che accolgono o sono destinate ad accogliere attrezzature religiose avvenga attraverso il piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano servizi, in base alle esigenze locali. Si tratta di un piano che deve essere adottato e approvato entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge e che deve prevedere una serie di servizi tra i quali spicca sicuramente *"la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto previsti con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuato nel Piano territoriale regionale"*

Rimane inoltre in vigore l'art 70 comma 2 ter che prevede che, solo per gli enti che non sono parte della Chiesa Cattolica, ai fini della realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi sia necessario stipulare una convenzione ai fini urbanistici con il comune interessato che prevedono espressamente la possibilità di risoluzione o revoca in caso di accertamento da parte del comune di attività non previste dalla convenzione.

Sul primo punto la presidenza del consiglio dei ministri aveva affermato che la norma si apprestava ad eccessiva discrezionalità, in violazione degli art.3 8 e 19 Cost. mentre sul secondo punto questo punto la presidenza del consiglio dei ministri aveva dichiarato la violazione dell'art. 19 poiché un ente confessionale potrebbe tranquillamente svolgere attività diverse da quelle di culto come eventi culturali e sportivi.

Su questi due norme la corte ha riconosciuto la discrezionalità del comune come proporzionale e non illegittima dichiarando che l'eventuale illegittimità potrà essere vagliata dall'autorità giudiziaria nei casi specifici in cui questa venga utilizzata in maniera discriminatoria.

17. Commissione Europea: approvato il codice di condotta sull'incitamento all'odio online

Sottoscritto un elenco di impegni per combattere la diffusione in Europa dell'incitamento d'odio online con alcune delle principali aziende informatiche a livello mondiale.

"Con la firma del codice di condotta le aziende informatiche si impegnano a proseguire nei loro sforzi volti a contrastare qualsiasi illecito incitamento all'odio online" si legge nel comunicato stampa della Commissione europea, che informa anche che *"L'adesione comporta l'elaborazione permanente di procedure interne e l'offerta di formazione al personale in modo che sia possibile esaminare entro 24 ore la maggior parte delle richieste giustificate di rimozione di contenuti che incitano all'odio, e se del caso di cancellare tali contenuti o di renderli inaccessibili."*

Inoltre *"le aziende informatiche si impegneranno inoltre per rafforzare l'attuale partenariato con le organizzazioni della società civile, che contribuiranno a segnalare i contenuti istiganti alla violenza e a comportamenti improntati all'odio. Le aziende informatiche e la Commissione europea si prefiggono inoltre di proseguire l'opera di elaborazione e promozione di narrazioni alternative indipendenti, di nuove idee e iniziative e di sostegno di programmi educativi che incoraggino il pensiero critico."*

L'analisi di Valigia Blu.

Codice di condotta

Decisione quadro sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale

18. La Corte di Cassazione rumena condanna l'ex presidente Traian Basescu per discriminazione contro i Rom

L'ex presidente della Romania, in carica dal 2004 al 2014, è stato condannato al pagamento di una multa di 135,00 € per le dichiarazioni discriminatorie rilasciate nel 2010 quando, durante una visita ufficiale in Slovenia, aveva affermato che l'integrazione dei Rom è difficile poiché *“molti di loro non vogliono lavorare e vivono rubando”*.

Il pagamento della somma, sicuramente simbolica, è stato deciso rigettando il ricorso proposto dall'ex presidente e confermando la decisione assunta dalla Corte d'Appello di Bucarest nel giugno 2014.