



Il Difensore civico del Piemonte garante del principio di non discriminazione

Premessa breve sul dato normativo che riguarda la legge regionale n. 5 del 2016 che ha esteso le competenze del Difensore Civico in materia di antidiscriminazione.

Secondo l'art. 14 il Difensore civico della Regione, in qualità di Autorità di garanzia della legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, interviene a tutela dei diritti dei cittadini accogliendo e valutando segnalazioni di persone fisiche, di organizzazioni iscritte al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, del Centro e della Rete regionale contro le discriminazioni in Piemonte.

Nello svolgimento di tali funzioni, il Difensore civico esercita "altresì", così recita la norma, il che significa che oltre alle competenze già attribuite dallo Statuto e dalla legge regionale del 1981, la competenza di rilevare, autonomamente o sulla base delle segnalazioni ricevute, la presenza di disposizioni di legge o di regolamento in contrasto con i principi sanciti dalla legge regionale, nonché comportamenti o prassi discriminatorie.

Quindi il Difensore civico interviene per prevenire la discriminazione, ovvero esercitare una pubblica funzione di prevenzione perché la finalità non è quella di proteggere la vittima, in altre parole la sua sfera individuale, ma garantire l'interesse generale alla buona amministrazione, che significa in primis evitare che quel comportamento o quella prassi discriminatoria possano ledere anche altre persone.

Tali caratteri tratteggiano un aspetto peculiare, relativo alla natura stessa dell'istituto della Difesa civica da cui evidentemente il legislatore regionale è partito per disegnare le competenze del

Difensore civico in materia di antidiscriminazione e che il legislatore regionale ha inteso addirittura rafforzare attribuendo il potere di rilevare, autonomamente o sulla base delle segnalazioni ricevute, la presenza di disposizioni di legge o di regolamento in contrasto con i principi sanciti dalla legge 5/2016.

Cosa significa "garantire l'interesse pubblico alla buona amministrazione -che l'art. 97 della Costituzione individua principalmente nel principio di legalità, imparzialità e buon andamento- nell'ambito della libertà religiosa.

Si tratta cioè di cercare di capire come *potrebbe essere "buona" l'amministrazione* di fronte all'istanza di esposizione di un simbolo religioso, tra cui indossare il velo, in luoghi diversi dal proprio privato.

Buona amministrazione significa innanzitutto attivare interventi per evitare che la P.a. ponga o permetta di porre in essere prassi e/o comportamenti discriminatori, ma soprattutto "lavorare" per il principio di parità di trattamento: ovvero per l'osservanza delle regole oggettive che vincolano la produzione normativa e l'attività delle Amministrazioni in funzione di tale principio.

Regole che attengono al divieto di discriminazione + principio di parità di trattamento, ovvero al principio di non discriminazione, in qualche misura autonomo rispetto al principio generale di uguaglianza formale di tutti i cittadini di fronte alla legge, regole che hanno quindi il ruolo di strumento per la tutela di soggetti deboli e potenzialmente discriminabili.

Un soggetto è debole quando non può usufruire al pari degli altri di un determinato patrimonio di diritti tra cui rientra, a pieno titolo, il diritto a professare la propria fede religiosa.

Attualmente, le nuove realtà etniche e religiose- in verità, nuove per noi che le osserviamo- hanno avanzato istanze non solo rispetto alla pratica del culto, ma anche ad altre espressioni culturali, comunitarie e di costume familiare e sociale.

E, come è stato osservato dal professor Sicardi, l'attuazione del principio di laicità rispetto a culture e religioni non occidentali presenta caratteri ambivalenti perché da un lato spesso le richieste consistono nell'essere trattati al pari di tutti gli altri consociati e quindi a non essere discriminati per ragioni relative alla fede religiosa e si tratta di richieste che possono inquadarsi in

un concetto di laicità all'Occidentale, dall'altra parte invece sono volte ad ottenere garanzia per la comunità, in cui la sfera culturale si unisce quella religiosa fenomeno estraneo alla nostra cultura che, invece distingue la sfera religiosa da quella secolare.

Gli appartenenti a queste comunità chiedono quindi di essere trattati diversamente perché gli usi e i costumi che praticano sono espressione di un diritto religioso e quindi chiedono sia garantito loro il diritto all'esibizione dei simboli religiosi e quindi ad indossare il velo anche in luoghi pubblici e, magari, di essere sollevati da obblighi che valgono per gli altri membri della comunità.

Ma, in alcuni casi- e questo aspetto é importante che non ce lo nascondiamo- il riconoscimento di tali garanzie può scontrarsi con i nostri principi anche costituzionali: pensiamo alla condizione sociale della donna, nella famiglia e nella società e a alle richieste di mantenimento della sua subordinazione all'uomo secondo le regole della collettività di provenienza.

E allora, a maggior ragione non possiamo lasciarci andare a soluzioni affrettate, o troppo legate al formalismo dei precedenti giurisprudenziali, siano esse positive o negative, per rispondere alla domanda "Dobbiamo essere tutti uguali?", o meglio porci la domanda che Stefano Rodotà aveva formulato alla fine degli anni Novanta "Si può essere uguali e diversi?".

La nostra riflessione deve quindi provare a considerare l'aspetto religioso accanto a quello culturale e a quello linguistico in un'ottica antropologica per evitare di parcellizzare i diritti distinguendo quelli che rientrano nella pratica religiosa da quelli culturali o linguistici.

In questo modo si riesce ad osservare come l'esibizione di simboli religiosi e l'indossare il velo in una dimensione complessiva capace di cogliere il legame profondamente identitario per la persona che lo indossa e definire di conseguenza l'eventuale comportamento o prassi discriminatori.

In questo la sentenza del Tribunale di Torino, poc'anzi citata, che evidenzia come l'atto discriminatorio si sviluppi nell'aver posto su un segnale "automobilistico" l'immagine di una donna con il burka e con il Burkini costituisce, per così dire, un segno nell'affermazione della dimensione identitaria del simbolo religioso.

Quindi non si tratta di stabilire dei limiti o dei confini, per restare nel tema del Salone, alla libertà religiosa e chiederci se essa possa ricomprendere una facoltà piuttosto di un'altra, quanto piuttosto riconoscere, per usare le parole del Prof. Colaianni, il diritto delle persone a sviluppare

diverse identità religiose, linguistiche e culturali e utilizzare tale parametro per risolvere gli eventuali conflitti.

Se quindi ragioniamo nei termini di esercizio di un diritto all'identità non possiamo limitarci a pensare in termini di prescrizioni e divieti, bensì dovremmo preferire un approccio "selettivo", che cerchi di capire, quando si prospetta una situazione di potenziale conflitto, se in quella determinata situazione la persona possa o meno essere sollevata da obblighi imposti, per ragioni che attengono alla sua identità religioso-culturale-linguistica.

Evitare quindi di cadere in conclusioni semplificatorie per cui "è una regola che vale per tutti" in cui la volontà di rendere uguali può, invece, creare disuguaglianze.

Spesso, però, il dibattito pubblico sulle nuove realtà religiose ha privilegiato, per ragioni che non è qui il caso di affrontare, il tema emotivo della paura e del timore, anziché quello afferente alle basi culturali della laicità in questo modo impegnando, in misura prevalente, le Amministrazioni sul terreno della sicurezza pubblica introducendo limiti alla libertà religiosa derivanti da ragioni di ordine pubblico e sicurezza. Limiti che, peraltro, la nostra Costituzione non contempla in modo esplicito, poiché l'unico limite espresso nella nostra costituzione è quello del buon costume contenuto nell'art. 19 della Costituzione.

D'altro canto, la sicurezza e l'ordine pubblico sono necessariamente agganciati con la necessità di proteggere altri interessi costituzionalmente protetti quali la vita, l'incolumità e, di conseguenza una valutazione in concreto, ovvero relativa allo svolgimento delle situazioni di fatto, deve essere effettuata.

E allora, per essere concreti, confrontiamoci con un caso che ha interessato la Regione Lombardia del febbraio 2015 e, in particolare una deliberazione assunta nell'intento di "rafforzare le misure di accesso e permanenza nelle sedi della giunta regionale e degli enti facenti parte del sistema regionale (quindi anche le Aziende sanitarie per intenderci) ha disposto il divieto di uso di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona"

Gli atti attuativi che ne sono seguiti sono consistiti nell'affissione di cartelli che riportano la scritta "per ragioni di sicurezza é vietato l'ingresso con volto coperto" accompagnati da tre immagini con persone con casco, passamontagna e burqua, ciascun barrato da una croce

L'analisi della "concretezza" nel percorso motivazionale della Giunta della Lombardia ha seguito i seguenti passaggi:

1. gravi episodi di terrorismo di Parigi di novembre 2016
2. tutte le strutture pubbliche regionali sono un possibile bersaglio
3. un'interrogazione consiliare presentata da alcuni cittadini ha messo l'accento sull'esigenza di assicurare la massima efficacia ai controlli;
4. la tradizione e i costumi religiosi non possono rappresentare giustificati motivi di eccezione al divieto imposto dall'art. 5 della L. 252/1975 secondo cui "E' vietato comparire mascherato in pubblico; é vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo"

La deliberazione é stata impugnata.

E il Tribunale di Milano allora cosa ha deciso?

Ha ritenuto che la Deliberazione e gli atti attuativi fossero in linea con quanto stabilito dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo che dispone, secondo il Tribunale di Milano, il sacrificio della libertà religiosa per ragioni relative alla pubblica sicurezza, la protezione dell'ordine, valutando in concreto le misure proporzionali e ragionevoli perché impiegate "solo per il tempo di permanenza della persona in detti spazi" quindi, permettetemi l'osservazione, ben oltre i tempi necessari per l'identificazione utile a garantire la sicurezza. Ma questo vuole essere solo uno spunto critico per tenere vivo il dibattito che auspichiamo seguirà.

Quali possono essere sotto il profilo della buona amministrazione le conseguenze di un confronto condizionato dalla tematica della sicurezza pubblica?

Disallineare le amministrazioni con quanto affermato dalla stessa Corte Costituzionale che ha tradotto i termini laicità come equidistanza e imparzialità, indicando l'atteggiamento di chi non prende le parti né dell'uno né dell'altro non nel senso dell'indifferenza, bensì di garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale. La Corte ha interpretato la laicità positivamente come pari attenzione alle espressioni culturali e religiose in funzione degli art. 2 e 3 della Costituzione, ovvero del principio di uguaglianza sostanziale di rimozione degli ostacoli anche di fatto all'esercizio di diritti.