



OPEN SOCIETY INSTITUTE
EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Monitoraggio
della protezione
delle minoranze
nell'Unione Europea:

*La situazione
dei Musulmani in Italia*

2002

Indice

Ringraziamenti	5
Prefazione	9
Premessa	11
Panoramica	13
La situazione dei Musulmani in Italia	75

Prefazione

Al Programma di Monitoraggio dell'Adesione all'UE (EUMAP) fu dato inizio nel 2000 per incoraggiare il monitoraggio indipendente del processo di adesione all'UE. Più precisamente e in linea coi più ampi scopi dell'Open Society Institute, l'EUMAP si è focalizzato sulla adesione dei governi ai criteri politici per l'appartenenza all'UE, come stabilito dal Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993:

L'essere membri richiede che il Paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani nonché il rispetto e la tutela delle minoranze

Nel 2001 l'EUMAP ha pubblicato i suoi primi due volumi di monitoraggio in tema di protezione delle minoranze e indipendenza del potere giudiziario nei dieci Paesi candidati dell'Europa centro-orientale. Nel 2002 sono stati prodotti nuovi e più dettagliati rapporti riguardanti le minoranze (tra i quali rapporti sui cinque maggiori Stati membri dell'UE) così come sulla capacità del potere giudiziario, sulla corruzione e – in cooperazione con l'OSI Network Women's Program/Open Society Foundation Romania – sulle pari opportunità per uomini e donne nei Paesi candidati all'UE.

I rapporti EUMAP 2002 sulla protezione delle minoranze e sull'attuazione delle politiche di protezione delle stesse si concentrano su aree in cui le minoranze risultano trovarsi in condizioni di svantaggio o subire discriminazioni e valutano l'efficacia degli sforzi governativi nel dedicarsi a questi problemi. I rapporti presentano un'analisi e una valutazione indipendente, un apprezzamento sulle politiche attuate e una serie di raccomandazioni.

Le metodologie usate per il monitoraggio della protezione delle minoranze nel 2001 e 2002 (consultabili sul sito www.eumap.org) sono state sviluppate dall'EUMAP secondo le direttive di un comitato consultivo internazionale. La metodologia, applicata nei cinque Stati membri dell'UE (Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito), prevede un ampio esame della legislazione e delle istituzioni preposte alla protezione delle minoranze ricorrendo a ricerche già esistenti, a dati statistici e all'esame dei problemi delle minoranze, unitamente ad interviste svolte dagli autori in ciascun Paese per valutare la situazione di un gruppo minoritario vulnerabile.

La metodologia adottata negli Stati candidati all'UE esamina gli speciali programmi che questi Stati hanno adottato per garantire la protezione dei gruppi minoritari vulnerabili e per promuoverne l'integrazione nella società. I rapporti valutano il contesto e il

processo di sviluppo di queste politiche così come il loro contenuto e la misura in cui sono state applicate.

Le prime bozze di ogni rapporto sono state esaminate dai membri del comitato consultivo internazionale nonché da tavole rotonde nazionali organizzate per suscitare commenti sulle bozze da parte di funzionari, organizzazioni civili, rappresentanti delle minoranze e organizzazioni internazionali. I rapporti finali riportati in questo volume sono stati sottoposti ad una significativa revisione basata sui commenti e sulle osservazioni ricevute durante questo processo. L'EUMAP assume piena responsabilità per il contenuto finale.

Premessa

La protezione delle minoranze si annovera tra gli obiettivi dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) fin dalla conclusione dello storico Atto Finale di Helsinki del 1975. È da allora che il monitoraggio del rispetto degli Accordi in materia di diritti umani e delle minoranze siglati dagli Stati membri dell'OSCE, anche in successivi documenti, è diventato un elemento fondamentale dell'organizzazione.

L'Ufficio OSCE per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani (ODIHR), che include il Centro di Contatto per le questioni Rom e Sinti, si è così cimentato in un monitoraggio puntuale in tutta la regione dell'OSCE, combinando l'attività sul terreno con la formulazione di consigli pratici volti a dar forma a politiche governative nei riguardi dei Rom.

L'adozione nel 1993 dei criteri di Copenaghen da parte dell'Unione Europea, i quali includono il "rispetto e la protezione dei diritti delle minoranze", ha aperto un nuovo capitolo in materia di tutela delle minoranze in Europa. Con l'adozione dei criteri di Copenaghen, l'UE si è affiancata all'OSCE, al Consiglio d'Europa e ad altre organizzazioni internazionali nel tentativo di articolare il contenuto di tali diritti e di esercitare pressioni sugli Stati affinché essi vengano rispettati.

Benché l'Unione Europea rappresenti soltanto una sezione dell'OSCE, essa ne è un segmento estremamente importante, in grado di influenzare lo sviluppo di politiche ben al di là dei suoi confini. Di conseguenza vi è la necessità di articolare gli standard e le pratiche dell'UE in materia, e il monitoraggio appare un ottimo strumento a tal fine.

L'attività cui il Programma di Monitoraggio dell'Adesione all'UE (EUMAP) dell'Open Society Institute ha dato inizio nel 2000 è improntata allo spirito dell'Atto Finale di Helsinki. Essa incoraggia un monitoraggio indipendente degli sforzi messi in atto dai governi, volti al rispetto dei principi in materia di diritti umani ai quali gli Stati hanno aderito. Così come per gli impegni assunti dall'OSCE, gli impegni assunti da Stati candidati all'UE non sono realizzabili una volta per tutte, ma devono essere rivisitati periodicamente: il ruolo svolto da osservatori indipendenti, non governativi, nel garantire che i governi riverifichino volta per volta il rispetto degli impegni assunti è quindi fondamentale al buon funzionamento di ogni democrazia. Tra le raccomandazioni dell'EUMAP nel suo rapporto del 2001 vanno ricordate le seguenti:

- Chiarire che i criteri politici per l'appartenenza all'Unione Europea sono ugualmente applicabili ai candidati all'UE e ai membri della stessa.

- Intraprendere un monitoraggio sistematico e continuativo delle politiche e delle pratiche dei governi in tutta l'UE e negli Stati ad essa candidati.

Come evidenziato dai rapporti EUMAP del 2002, che hanno dato attuazione a tali raccomandazioni valutando le politiche per la protezione dei Rom così come la situazione dei Rom e dei Musulmani in cinque Stati membri dell'UE, vi sono nuove sfide in materia di protezione delle minoranze in Europa. I Rom negli Stati dell'UE si trovano ad affrontare problemi simili a quelli evidenziati negli Stati candidati; gli Stati membri devono anche trovare come affermare il proprio impegno alla protezione delle minoranze musulmane, in un contesto di diffuso sentimento antiislamico e di islamofobia.

Il processo di ampliamento dell'UE ha compiuto un passo ulteriore con la raccomandazione della Commissione di ammettere dieci nuovi Stati membri; tuttavia appare sempre più chiaro che l'ampliamento in sé non offrirà una immediata o facile soluzione ai problemi che i Rom si trovano ad affrontare sia negli Stati candidati che negli Stati membri. Come l'OSCE ha sovente affermato e come l'EUMAP sottolinea nei suoi rapporti, il monitoraggio continuativo rimane più importante che mai. Si tratta infatti del mezzo attraverso il quale le organizzazioni internazionali possono fare pressione sugli Stati affinché questi onorino gli impegni assunti in materia di diritti umani; gli Stati possono garantire che tutti i membri della società godano di beni e benefici pubblici e i cittadini possono richiamare i Governi ad attenersi agli standard più elevati. Accolgo calorosamente il tentativo dell'EUMAP di coinvolgere attivamente dei rappresentanti delle minoranze rom, musulmana, russofona ed altre nel monitoraggio degli impegni assunti dagli Stati in materia di diritti delle minoranze; questo è l'unico modo per garantire che tali impegni vengano giudicati in base alla loro effettiva attuazione pratica.

Accolgo i rapporti dell'EUMAP quali contributo ai nostri comuni sforzi di definire e applicare meglio standard comuni in materia di diritti delle minoranze nonché di sviluppare una cultura del monitoraggio in Europa.

Nicolae Gheorghe
Consulente per le Questioni dei Sinti e dei Rom
OSCE – ODIHR

Monitoraggio del processo
di adesione all'Unione Europea:
La protezione delle minoranze in 10
Stati candidati e in 5 Stati membri

Indice

1. Introduzione	16
2. Stati candidati all'UE: valutazione delle politiche governative per la protezione e l'integrazione delle minoranze	22
2.1 Contenuto dei programmi nazionali.....	24
2.2 Attuazione dei programmi – problemi di coordinamento e capacità	26
2.3 Decentramento: il ruolo dell'amministrazione locale	28
2.4 Esame e valutazioni	30
2.5 Finanziamenti UE per sostenere l'attuazione dei programmi.....	31
2.6 Partecipazione delle minoranze	33
2.7 Rappresentanza delle minoranze	35
2.8 Sostegno dell'opinione pubblica	36
3. Monitoraggio della tutela delle minoranze negli Stati membri dell'UE – la situazione dei Musulmani e dei Rom	39
3.1 Atteggiamenti dell'opinione pubblica	40
3.2 Protezione contro la discriminazione	42
3.2.1 Carenza di dati	45
3.2.2 Discriminazioni nei confronti dei Rom	48
3.2.3 Discriminazione nei confronti dei Musulmani	52

3.3	Diritti delle minoranze	57
3.3.1	Riconoscimento delle minoranze	57
3.3.2	Problemi relativi al diritto alla cittadinanza	58
3.3.3	Questioni in materia di diritti delle minoranze riguardanti i Rom ..	60
3.3.4	Questioni in materia di diritti delle minoranza riguardanti i Musulmani	63
4.	L'importanza del monitoraggio e della valutazione	66
4.1	Monitoraggio da parte di organizzazioni internazionali	66
4.2	Monitoraggio da parte dei Governi	68
4.3	Società civile	69
5.	Raccomandazioni	70

1. INTRODUZIONE

*La vera frontiera dell'Unione Europea è la democrazia e il rispetto dei diritti umani. L'Unione è aperta solo a Paesi che rispettano valori fondamentali quali elezioni libere, rispetto per le minoranze e rispetto per lo Stato di diritto.*¹

Questa presentazione e i relativi rapporti nazionali redatti dall'EUMAP (Programma di Monitoraggio dell'Adesione all'UE), esaminano la situazione della tutela delle minoranze nei dieci Stati dell'Europa centro-orientale che intendono diventare membri a pieno titolo dell'Unione Europea,² e in cinque Stati membri.³

L'ampliamento geografico dell'Unione Europea è stato accompagnato da un parallelo ampliamento del modo di intendere che cosa rappresenti l'Unione; da un'intesa essenzialmente economica l'Unione si è evoluta verso un'alleanza politica basata su valori comuni. Nei trattati istitutivi delle Comunità si prestava scarsa attenzione a diritti e libertà fondamentali.⁴ Col passare del tempo, e soprattutto in risposta alle domande di ampliamento, l'UE ha definito in modo sempre più articolato la sua aspirazione a rappresentare non solo stabilità e prosperità ma anche valori democratici, culminando con il Consiglio di Copenaghen del 1993, nell'adozione di criteri esplicitamente politici per l'appartenenza che includono "il rispetto e la tutela delle minoranze".⁵

¹ *Il Futuro dell'Unione Europea – Dichiarazione di Laeken*, consultabile su:

<http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm>, (consultato il 19 settembre 2002).

² In questi rapporti, il termine "Stati candidati" si riferisce ai 10 Stati nei quali l'EUMAP ha condotto monitoraggi – Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia – e non include Malta e Cipro, né tiene in considerazione la Turchia. I riferimenti alla situazione in specifici Stati candidati nella presente relazione sono generalmente fatti senza citazione; le citazioni complete sono incluse nei relativi rapporti sui Paesi.

³ La situazione dei Rom in Germania e Spagna e la situazione dei Musulmani in Francia, Italia e nel Regno Unito.

⁴ "I Trattati istitutivi delle Comunità Europee non contenevano specifici articoli sui diritti fondamentali. Il merito di avere gradualmente sviluppato un sistema di garanzie dei diritti fondamentali in tutta l'Unione Europea deve essere riconosciuto alla Corte di Giustizia." Vedi <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a10000.htm>>, (consultato il 5 ottobre 2002).

⁵ "Il più importante risultato dell'allargamento riguarda il modo in cui i Parlamenti dei nuovi Stati membri hanno lavorato notte e giorno per modificare le loro legislazioni per tutelare le minoranze e [generare] democrazia locale. Questo è il compito più importante dell'Europa." Romano Prodi al Council on Foreign Relations. R. McMahon, "UE: L'appartenenza dipende primariamente dai criteri sui diritti umani," Rapporti RFE-RL 14 gennaio 2002. Consultabile al <www.rferl.org/nca/features/2002/01/14012002085048.asp>, (consultato il 19 Settembre 2002).

Come conseguenza immediata della dichiarazione di Copenaghen, gli Stati candidati hanno dovuto dimostrare di garantire effettivamente la tutela delle minoranze al fine di essere ammessi a far parte dell'Unione Europea. Ciò ha condotto ad un attento esame della situazione di minoranze vulnerabili negli Stati candidati e ha stimolato una considerevole attività da parte dei governi degli Stati candidati. Ognuno di questi ha adottato un programma finalizzato al miglioramento della situazione delle minoranze o alla promozione della loro integrazione nella società. E' inoltre emerso che l'impegno da parte della stessa Unione Europea in materia di tutela delle minoranze non è stato sufficientemente sviluppato, né applicato in maniera consistente.

Il processo di adesione all'UE ha quindi sensibilmente contribuito all'identificazione di problemi nella gestione dei rapporti tra maggioranze e minoranze e ha incentivato cambiamenti significativi. Per molti Stati, tuttavia, il periodo di candidatura che ha contraddistinto il processo di adesione sta volgendo al termine. Alla vigilia dell'allargamento appare urgente garantire che l'impeto generato dal processo di adesione non vada perduto. Vi sono indicazioni che i governi degli Stati candidati abbiano considerato l'attività volte a dimostrare l'adesione ai criteri politici in senso strumentale e non come un impegno genuino e permanente. Per esempio un funzionario bulgaro ha osservato che i governi degli Stati candidati "mirano a chiudere capitoli, non a risolvere problemi".⁶ Tali atteggiamenti devono essere chiariti in via definitiva prima dell'ammissione; deve essere reso chiaro che il rispetto di principi democratici di base è più che una condizione per l'adesione, è una condizione per l'appartenenza all'UE. Ciò richiederà inevitabilmente un approccio diverso, fondato sulla capacità e sulla volontà dell'UE di mantenere la tutela delle minoranze al centro dell'attenzione nel contesto del post-allargamento.

La tutela delle minoranze quale condizione permanente per l'appartenenza all'UE

Nei rapporti del 2001, l'EUMAP ha sottolineato che un approccio di ampio respiro alla tutela delle minoranze dovrebbe consistere in legislazione, istituzioni e politiche specifiche volte a garantire sia la protezione contro discriminazioni che la promozione dell'identità delle minoranze.⁷ Tale impostazione si trova anche nei rapporti regolari dedicati ai candidati all'adesione dalla Commissione Europea e nelle affermazioni di

⁶ Tavola rotonda dell'OSI, Sofia, maggio 2002. *Nota esplicativa: l'OSI ha tenuto tavole rotonde in ognuno degli Stati candidati e membri monitorati per invitare all'commento dei rapporti nazionali in forma di bozza. Tra gli esperti presenti vi erano, generalmente, rappresentanti del Governo, dei gruppi minoritari, delle istituzioni accademiche e organizzazioni non governative.*

⁷ Vedi Programma di Monitoraggio dell'Adesione all'UE, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Budapest: Open Society Institute, 2001, consultabile su: <<http://www.eumap.org>>. (di seguito, Minority Protection 2001).

funzionari europei.⁸ Inoltre, le istituzioni europee sottolineano regolarmente i benefici della multiculturalità e della diversità, valori che implicano un impegno in questo senso.⁹

Tuttavia, nonostante questa sia chiaramente la posizione dell'UE, gli standard europei per la tutela delle minoranze attendono tuttora una chiara articolazione. L'Unione Europea non ha accompagnato la forza delle proprie dichiarazioni in materia di valori democratici, con una altrettanto chiara e completa definizione del contenuto di tali valori nella teoria e nella pratica.¹⁰

Per chiarire che rispetto e tutela delle minoranze sono valori fondamentali dell'UE, i criteri di Copenaghen – i quali includono rispetto e tutela delle minoranze – dovrebbero per lo meno essere integrati agli standard dell'UE e più severi meccanismi di monitoraggio del rispetto di tali standard in materia di diritti umani e delle minoranze dovrebbero essere introdotti.¹¹

I rapporti dell'EUMAP sui cinque Stati membri dell'Unione Europea rivelano inoltre che la stessa struttura europea diretta a tutelare le minoranze deve essere riveduta e rafforzata. Anzitutto, nonostante l'esplicita dichiarazione di Copenaghen circa gli

⁸ Oltre ai chiari standard antidiscriminazione dell'UE, i funzionari della Commissione hanno alluso agli standard internazionali sui diritti delle minoranze elaborati dall'ONU, dal Consiglio d'Europa e dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Per esempio, di fronte alla richiesta di esprimere una descrizione dei criteri di Copenaghen con riferimento al “rispetto per le minoranze”, un rappresentante della Commissione ha risposto che: “la Commissione riserva particolare attenzione al rispetto e all'applicazione dei vari principi contenuti nella Convenzione del Consiglio d'Europa per la tutela delle minoranze nazionali, compresi quelli relativi all'uso delle lingue minoritarie.” Risposta di Reding per conto della Commissione a una interrogazione parlamentare scritta dell'On. Nelly Maes, 15 Maggio 2001 OJ C 261 E, 18 Settembre 2001, p. 162.

⁹ Per esempio, un rappresentante della Commissione ha affermato che il “rispetto per la diversità culturale e linguistica è una delle pietre angolari dell'Unione, ora parte integrante dell'Articolo 21 della Carta dei Diritti Fondamentali”. Citazione E-3418/01 riportata da Ionnis Marinos (PPE-DE) alla Commissione il 21 Dicembre 2001, C 147 E/174, Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, 20 giugno 2002.

¹⁰ La richiesta di dimostrare “rispetto per e protezione delle minoranze” non è sostenuta da documenti interni all'UE vincolanti per gli Stati membri. L'Art.6(1) del Trattato dell'Unione Europea identifica i principi “comuni agli Stati membri” in “libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali e lo stato di diritto”. L'Art.49 del TUE chiarisce che “solo uno Stato europeo che rispetti i principi espressi dall'Articolo 6 (1) può chiedere di diventare membro dell'Unione”. La Carta dell'UE sui Diritti e le Libertà Fondamentali non menziona esplicitamente i diritti delle minoranze.

¹¹ Per un'espressione recente e forte della necessità di tali meccanismi vedi J. Swiebel, “Bozza del rapporto sul rispetto dei diritti umani nell'Unione europea, 2001, 2001/2014(INI), Parlamento Europeo, 27 agosto 2002.

obblighi dei nuovi Stati candidati, non vi è accordo all'interno dell'UE né sul fatto che il riconoscimento dell'esistenza di minoranze sia condizione sine qua non per l'appartenenza all'Unione,¹² né su uno standard europeo chiaro in materia di diritti delle minoranze.¹³ Anche se fossero obbligatori sia per gli Stati candidati che membri, i criteri di Copenaghen restano mal definiti e passibili di interpretazioni tanto ampie e disparate da renderli di utilità assai scarsa nel guidare l'azione degli Stati.

In secondo luogo, nonostante la Direttiva UE¹⁴ sull'eguaglianza tra le razze offra una chiara scala di riferimento sulla quale misurare gli adempimenti degli Stati circa la non discriminazione, questa da la precedenza agli indicatori di razza ed etnia, con il risultato che la religione risulta nella maggior parte dei casi assente dalle questioni inerenti la tutela delle minoranze. La discriminazione sulla base della fede religiosa è considerata unicamente nella Direttiva UE sulla parità di trattamento in materia di lavoro.

L'Unione, e i suoi membri, devono ulteriormente chiarire il contenuto dei valori comuni che essi proclamano. Ciò non sarà agevole. In parte, l'UE sembra non aver dato precisa consistenza al contenuto dei valori dichiarati a causa delle difficoltà nel definirli, soprattutto considerando che quindici membri con approcci normativi molto diversi – che spaziano da un'ampia protezione alla negazione dell'esistenza delle minoranze sul piano legale – avanzano ciascuno legittime obiezioni circa la correttezza di una comune definizione. Tuttavia, per quanto le possibilità di scelta per l'adozione di particolari politiche possano essere ampie, non sono infinite; nella misura in cui l'Unione e i suoi membri desiderano creare una comunità di valori, alcuni standard

¹² Francia e Grecia non riconoscono l'esistenza di minoranze, mentre la Bulgaria ha una posizione ambigua sulla questione, vedi Programma di Adesione all'UE, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection in Bulgaria*, Open Society Institute, Budapest, 2001, consultabile su <<http://www.eumap.org>>.

¹³ La Corte Europea dei Diritti Umani ha recentemente evidenziato che “un consenso internazionale emergente... riconosce le speciali necessità delle minoranze e l'obbligo di tutelare la loro sicurezza, identità e il loro stile di vita,” ma la Corte stessa non era convinta che il consenso fosse sufficientemente concreto per farne derivare una linea di condotta circa il comportamento o gli standard che gli Stati contraenti ritengono auspicabili in qualsiasi particolare situazione.” *Chapman v. United Kingdom*, sentenza dell'ECHR, 18 gennaio 2001 (No. 27238/95), paragrafi 93–94.

¹⁴ Direttiva del Consiglio 2000/43/EC del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, pubblicata su Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, 19 luglio 2000, L 180/22; Direttiva del Consiglio 2000/78/EC del 27 Novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, 27 novembre 2000, L 303/16.

comuni che costituiscano il requisito minimo per l'appartenenza all'UE dovrebbero essere identificati.

Il ruolo del monitoraggio nella definizione degli standard

Parimenti importante, l'UE gode al momento di mezzi insufficienti per garantire il rispetto da parte degli Stati membri degli impegni assunti in materia di diritti umani, in via di definizione. Mentre il rispetto dell'*acquis communautaire* è sottoposto a meccanismi di monitoraggio e tutela, gli impegni politici fondamentali espressi nei criteri di Copenaghen vengono monitorati esclusivamente negli Stati candidati, e con il loro ingresso tale monitoraggio si concluderà.

La continuazione di tale monitoraggio non accollerebbe oneri indesiderati agli Stati membri. L'Unione e i suoi membri decidono quali valori vogliono condividere e fino a quale grado vogliono impegnarsi in un modello politico comune. Un monitoraggio generale dell'intera Unione richiede solamente che qualsiasi valore condiviso su cui si formi l'accordo dell'Unione deve avere applicazione universale. Il monitoraggio potrebbe fornire un impulso all'articolazione di tali standard condivisi.

I rapporti EUMAP sugli Stati candidati all'UE mettono in evidenza l'importanza non solo dell'adozione di standard, ma anche della loro applicazione pratica, e del ruolo di quella parte della società civile che si dedica al il monitoraggio nel sollecitare una più ampia articolazione degli standard e nell'esigere che i governi li rispettino, fino al, e oltre il, momento della loro adesione all'Unione Europea.

Il monitoraggio è anche uno strumento importante per garantire che questi principi vengano messi in pratica. Tutti i governi degli Stati candidati hanno adottato speciali programmi per migliorare la situazione di gruppi minoritari vulnerabili o più in generale per incoraggiarne l'integrazione nella società. L'UE ha stanziato considerevoli somme per finanziare l'attuazione di questi programmi. Vi è tuttavia stata una limitata valutazione sistematica del loro impatto e della loro efficacia¹⁵ e un insufficiente coinvolgimento di rappresentanti delle minoranze nella loro definizione, esecuzione e valutazione (vedi sezione 2).

Un monitoraggio più regolare e consistente è chiaramente necessario anche negli Stati membri, come dimostra l'esperienza dei Rom e dei Musulmani in tali paesi (vedi sezione 3). I meccanismi di monitoraggio dell'UE lasciano però poca alternativa tra da

¹⁵ La Commissione Europea riconosce che è stata prestata insufficiente attenzione alla valutazione e al monitoraggio, definiti come il "continuo processo di esame dei risultati del programma per i beneficiari cui mira, effettuato durante l'esecuzione dello stesso con l'intenzione di correggere immediatamente ogni deviazione dagli obiettivi operativi." Vedi *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee*, C 57/12, 22 febbraio 2001.

un lato il silenzio e dall'altro l'imposizione di sanzioni.¹⁶ Una valutazione regolare – con la partecipazione di rappresentanti delle comunità minoritarie¹⁷ – appare essenziale per assicurare che gli standard stessi siano soggetti a regolare revisione e che siano in atto politiche di tutela delle minoranze atte a proteggerle da svantaggi ed esclusioni (vedi sezione 4).¹⁸

Organizzazione della presente relazione e dei rapporti

Il resto di questa presentazione esaminerà in primo luogo lo stato di attuazione dei programmi di tutela o integrazione delle minoranze adottati dagli Stati candidati all'UE e, in secondo luogo, le leggi, istituzioni e norme relative alla tutela delle minoranze rom e musulmana in cinque Stati membri dell'Unione Europea.

La scelta dell'oggetto di studio nel caso degli Stati candidati è legato alla presa di coscienza dell'EUMAP, contenuta nei rapporti del 2001, che questi programmi sono finora stati analizzati e valutati in modo insufficiente. Per quel che riguarda i cinque Stati membri invece, poiché il monitoraggio da parte dell'EUMAP vi avviene per la prima volta nel 2002, è stato adottato lo stesso metodo di indagine impiegato nel 2001 per gli Stati candidati, ovvero un ampio studio della portata della tutela delle minoranze in ognuno di questi Paesi. Ciò consentirà una comparazione tra le due serie di rapporti, dato che sia gli attuali rapporti sugli Stati membri che i rapporti dello scorso anno sugli Stati candidati esaminano la situazione generale della tutela delle minoranze in determinati paesi usando criteri simili in un lasso di tempo relativamente ristretto.

L'EUMAP ha scelto di monitorare la situazione di un gruppo minoritario vulnerabile in ognuno dei cinque maggiori Stati membri dell'Unione Europea per verificare la portata delle esistenti strutture legislative e istituzionali in materia di tutela delle minoranze; la situazione dei Rom è stata monitorata in Germania e Spagna poiché i

¹⁶ L'Art. 1(1) del Trattato di Nizza, emendando il Trattato UE, i Trattati istitutivi della Comunità Europea e alcuni atti correlati (2001/C 80/01), modifica l'articolo 7 del TUE come segue: "Il Consiglio [...] potrebbe determinare l'esistenza di un rischio palese di una seria violazione da parte di uno Stato membro dei principi menzionati all'Articolo 6(1) e rivolgere raccomandazioni adeguate a quello Stato.[...] Il Consiglio verificherà regolarmente che le motivazioni sulla base delle quali una tale decisione è stata presa continuano a sussistere."

¹⁷ La maggioranza dei team di monitoraggio a livello nazionale dell'EUMAP hanno incluso uno o più rappresentanti del gruppo minoritario la cui situazione veniva monitorata.

¹⁸ Per ulteriori raccomandazioni sulla necessità di rafforzare i meccanismi dell'UE per il monitoraggio e la valutazione degli impegni e dei risultati ottenuti dagli Stati membri in relazione al rispetto dei diritti umani e dei valori europei comuni vedi M. Ahtisaari, J. Frowein, M. Oreja, "Report on the Commitment of the Austrian Government to Common European Values", 8 settembre 2000, para. 117. Vedi anche Comité des Sages, "Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000", European University Institute, 1998, para. 19(e).

Rom si trovano ad affrontare seri problemi di emarginazione e discriminazione in entrambi questi Paesi così come in alcuni Stati candidati; i Musulmani in Francia, in Italia e nel Regno Unito costituiscono un gruppo particolarmente importante per verificare l'impegno di questi Stati in materia di tutela delle minoranze. Questo sia per il numero di Musulmani ivi presenti sia perché la percezione della loro diversità rispetto alla popolazione maggioritaria e il loro recente insediamento in Europa occidentale hanno contribuito a una scarsa assimilazione e accettazione. L'attenzione nei confronti della minoranza musulmana inoltre evidenzia le carenze della Direttiva europea sull'eguaglianza tra le razze così come del pensiero attuale riguardo alle minoranze in senso più ampio, dal momento che la discriminazione nei loro confronti assume aspetti non solo etnici e razziali ma anche religiosi.

Il monitoraggio così come condotto dall'EUMAP potrebbe adattarsi alla situazione di qualsiasi gruppo minoritario in alcuni o in tutti gli Stati membri dell'UE. Nessun sistema di tutela delle minoranze – sia a livello di Stati membri che a quello dell'Unione Europea – è adeguato se protegge solo alcune minoranze e non altre, o se le protegge solo in certi ambiti e non in maniera generale; monitorare la situazione di un particolare gruppo vulnerabile appare quindi un modo utile per verificare l'efficacia e l'impegno di un intero sistema di protezione delle minoranze. Uno degli obiettivi di questo circoscritto progetto è di dimostrare che monitorare la tutela delle minoranze su vasta scala è possibile e necessario per la creazione di un'Unione fondata su valori comuni. L'EUMAP incoraggia l'estensione del monitoraggio e l'esame della situazione di gruppi minoritari vulnerabili a tutta l'Unione Europea.

2. STATI CANDIDATI: VALUTAZIONE DELLE POLITICHE GOVERNATIVE PER LA PROTEZIONE E L'INTEGRAZIONE DELLE MINORANZE

La Commissione Europea ha osservato nel suo documento strategico del 2001 in materia di allargamento che “in tutti i Paesi con considerevoli comunità rom sono ora in atto programmi di azione nazionali per contrastare la discriminazione, che rimane molto diffusa, e per migliorare le condizioni di vita, che continuano ad essere estremamente difficili”.¹⁹ Anche molti Paesi con piccole comunità di Rom – Lituania, Polonia e Slovenia – hanno adottato tali programmi, per lo più spontaneamente. In Estonia e in Lettonia l'adozione di programmi per promuovere l'integrazione di vaste

¹⁹ Il testo completo del Documento Strategico sull'Allargamento è consultabile su: <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/index.htm>>, (consultato il 5 Ottobre 2002).

minoranze di Russofoni o di persone prive di cittadinanza è stata lodata e incoraggiata dalla Commissione.²⁰ Proprio il fatto che tutti gli Stati candidati abbiano adottato tali programmi costituisce non solo una risposta ai requisiti di adesione, ma anche un indice della volontà dei Governi di intraprendere una politica attiva per dimostrare la loro accettazione dei criteri politici per l'adesione all'UE.

Il primo volume dei rapporti EUMAP 2002 sulla tutela delle minoranze esamina il grado in cui queste politiche e programmi speciali sono stati attuati nella pratica. Benché i rapporti si focalizzino su un programma in particolare per ogni Paese, le conclusioni mirano ad avere una più ampia rilevanza per lo sviluppo di politiche di tutela delle minoranze in generale più efficaci. In effetti, la maggior parte dei Governi considerati ha anche preso ulteriori iniziative e destinato risorse alle comunità minoritarie al di fuori dal contesto di questi programmi. Tali attività ricadono però fuori dalla sfera di interesse di questo studio.²¹

Poiché questi programmi sono relativamente recenti, la loro attuazione è tuttora ad uno stadio iniziale. Eppure anche a questo punto è possibile valutare il contenuto dei programmi, le loro strutture, i meccanismi di attuazione e i risultati iniziali ottenuti. Inoltre, è proprio a questo stadio iniziale che pare più utile sviluppare modi efficaci per garantire che il monitoraggio e la valutazione – sia da parte del Governo che delle organizzazioni civili che spesso sono partner del Governo - vengano incorporati nel piano di attuazione del programma.

Nonostante i programmi varino in modo considerevole, diversi tra essi riflettono un approccio alla tutela delle minoranze non sufficientemente completo. In tema di attuazione invece, problemi comuni sono: coordinamento inefficace, carenza di fondi, mancanza di sostegno pubblico e insufficiente volontà politica.

²⁰ Vedi: Commissione Europea, 2001 “Regular Report on Estonia’s Progress Towards Accession”, Brussels, 2001, p. 24. consultabile su

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/ee_en.pdf>, (consultato il 9 Ottobre 2002).

²¹ I rapporti dell'EUMAP non valutano la politica del Governo riguardo alle minoranze in senso lato o per un periodo di tempo non specificato. Le valutazioni sono focalizzate sui programmi speciali adottati dagli Stati candidati in risposta al processo di adesione e sui risultati della loro implementazione fino all'agosto 2002. Essi non tentano né di catalogare né di valutare tutti i fondi governativi spesi a beneficio delle minoranze. Pertanto, per esempio, i benefici dell'assistenza sociale statale non sono compresi nell'area di studio dell'EUMAP nella misura in cui questi sono esterni ai programmi esaminati.

2.1 Contenuto dei programmi nazionali

Molti programmi governativi – in particolare quelli di Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria e Romania – riflettono un approccio di ampio respiro in materia di tutela delle minoranze, dichiarando chiaramente l'intento sia di lottare contro la discriminazione che di promuovere l'identità delle minoranze. In Estonia e Lettonia, dove il principale obiettivo è rappresentato dalle popolazioni di lingua russa, i programmi governativi non garantiscono un'esauriente protezione della minoranza, ma promuovono l'integrazione sociale attraverso l'acquisizione della conoscenza della lingua ufficiale dello Stato.

Una diretta influenza dell'UE è evidente nel contenuto di molti programmi; esperti europei hanno contribuito allo sviluppo delle politiche o alla preparazione di legislazione in Bulgaria, Repubblica Ceca, Romania e Slovacchia. Ciò nonostante, la condanna della discriminazione resta tuttora prevalentemente dichiarativa. Iniziative legislative e politiche di lotta alla discriminazione sono tuttora ad uno stadio iniziale; laddove esistono, sono per lo più non sperimentate. Funzionari pubblici e membri delle professioni legali non hanno ricevuto una formazione sufficiente riguardo alle misure anti-discriminazione esistenti o pianificate.²²

Con l'incoraggiamento dell'UE, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia e Slovacchia si sono impegnate nella revisione della propria legislazione particolarmente per assicurare una piena trasposizione della Direttiva UE sull'eguaglianza tra le razze. La Romania ha già adottato un'esauriente legislazione anti-discriminazione e ha mosso i primi passi verso la costituzione di una struttura istituzionale volta a garantirne l'attuazione. Anche la Slovenia possiede una normativa piuttosto completa.

Sebbene la protezione della cultura rom sia una priorità per molte organizzazioni civili rom, tale aspetto tipico delle politiche per le minoranze non è sufficientemente considerato in nessun programma governativo, nonostante l'integrazione della popolazione sia spesso identificata come obiettivo. L'inclusione di elementi di "socializzazione" in diversi programmi (Ungheria, Lituania, Polonia, Slovenia) mostra invece come la cultura rom venga tuttora identificata con povertà, devianza, e altre caratteristiche negative, e considerata in contrasto con la società maggioritaria. Per esempio, in Slovenia il Programma per l'Impiego attribuisce l'emarginazione e la segregazione dei Rom ai "diversi stili di vita e valori dei Rom...". In una sotto sezione intitolata "preservazione dell'identità etnica", il Programma per l'Integrazione dei Rom nella Società Lituana 2000–2004 attribuisce la persistente emarginazione dei Rom alle

²² Per un esame più generale sulla formazione giudiziaria e legale non tecnica su un'ampia gamma di problemi legali, vedi il Programma di Monitoraggio dell'Adesione all'UE, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity*, Open Society Institute, Budapest, 2002. Consultabile su: <<http://www.eumap.org>>.

loro caratteristiche linguistiche, culturali ed etniche. La tendenza a considerare i valori propri ai Rom come intrinsecamente inferiori mina il rispetto per la diversità culturale che è uno dei fondamenti di una società multiculturale.

Entrambi gli Stati con vaste popolazioni minoritarie di lingua russa mettono al primo posto l'integrazione linguistica anziché la protezione dei diritti linguistici. In Estonia, il Programma per l'Integrazione afferma che l'integrazione è un processo bidirezionale. Tuttavia le misure ad esso collegate si riferiscono principalmente alla creazione di una comune sfera linguistica come mezzo per accrescere l'integrazione delle minoranze. I rappresentanti delle minoranze hanno espresso preoccupazione poiché l'enfasi esclusiva sulla questione linguistica non tiene conto delle altre barriere, politiche e legali, che ostacolano l'integrazione. Anche nel Programma per l'Integrazione della Società in Lettonia si dichiara l'appoggio all'integrazione delle minoranze e la necessità di proteggere i diritti delle stesse, ma non si affronta la questione della discriminazione e poche misure per promuovere l'identità delle minoranze sono proposte. E in effetti, alcuni funzionari lettoni hanno affermato che la tutela delle minoranze non è l'obiettivo del Programma di Integrazione.

In molti Stati candidati l'abilità di sviluppare politiche esaurienti è indebolita dall'assenza di statistiche complete o altri dati affidabili sulla situazione dei gruppi minoritari. La mancanza di informazioni è spesso giustificata con riferimento alla legislazione sulla garanzia della privacy e sulla protezione dei dati personali. Tuttavia in alcuni casi appare evidente che i dipartimenti di polizia e altri uffici governativi detengono statistiche, per lo meno statistiche informali, sui gruppi minoritari e i loro membri, in palese violazione delle stesse leggi sulla protezione dei dati.

In molti casi, comunque, la legislazione non proibisce la raccolta di dati personali ab initio; piuttosto richiede l'inclusione di meccanismi di protezione.²³ Alcuni Stati membri dell'UE, come la Gran Bretagna, hanno dimostrato che tali dati possono essere raccolti con un buon risultato, permettendo lo sviluppo di politiche per il miglioramento della tutela delle minoranze meglio mirate e efficaci senza violazione della privacy. Meccanismi appropriati dovrebbero essere concepiti per permettere la raccolta di statistiche sulla composizione etnica e razziale necessarie per condurre un monitoraggio efficace. Questi meccanismi dovrebbero venire sviluppati e impiegati in cooperazione con rappresentanti delle minoranze per alleviare il timore che si possa abusare di tali dati.

²³ Vedi *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001.

2.2 Attuazione dei programmi – problemi di coordinamento e capacità

L'attuazione dei programmi per la protezione e l'integrazione delle minoranze non ha avuto finora un'ampia portata. Nella maggior parte dei casi gli organi responsabili di coordinare l'attuazione sono essi stessi emarginati, costretti a lavorare in mancanza di fondi, personale e sostegno politico.

I programmi di tutela delle minoranze sono documenti di indirizzo politico più che atti legislativi; spesso gli organi principalmente responsabili della loro elaborazione complessiva e di controllarne l'attuazione sono dipartimenti interni ai ministeri del Governo. Questi organi sono però raramente autorizzati a fare più che compilare rapporti utilizzando informazioni volontariamente fornite dai ministeri partecipanti e non dispongono del mandato di coordinare le attività di altre istituzioni governative in modo efficiente ed effettivo.

In Bulgaria, al Consiglio Nazionale per le Questioni Etniche e Demografiche (NCEDI) è stata attribuita la responsabilità di coordinare le politiche a favore delle minoranze in genere e di gestire i programmi governativi per i Rom.²⁴ Il NCEDI non ha però l'autorità di imporre l'attuazione dei programmi da parte di altri uffici governativi, e dispone di scarsi fondi.²⁵ Quindi, nonostante sulla carta il Programma Quadro bulgaro sia ampiamente riconosciuto come uno dei più completi della regione, la sua attuazione è quasi completamente bloccata. In Romania, la Commissione Congiunta per il Monitoraggio e l'Attuazione ha sofferto non solo di un mandato debole ma si è anche riunita solo irregolarmente e spesso con la partecipazione di personale di basso livello non autorizzato a prendere decisioni per conto dei propri rispettivi ministeri. La Commissione Interministeriale in Ungheria può proporre che il Governo si occupi di casi in cui i ministeri non abbiano adempiuto ai compiti loro affidati in base al programma governativo per i Rom, ma nel caso in cui un'azione appropriata non viene intrapresa, la stessa Commissione può solo registrare il suo disaccordo o la sua disapprovazione presentando un rapporto al Governo.

Nonostante l'appoggio e l'autorità necessaria per agire efficacemente dovrebbero essere garantiti ai meccanismi di coordinamento, l'esperienza in Estonia, dove il Comitato Guida del Programma di Integrazione pare godere di buona cooperazione da parte dei ministeri partecipanti, dimostra che tali organi possono essere efficaci senza

²⁴ Il Programma Generale per un'Equa Integrazione dei Rom nella Società Bulgara e "L'integrazione delle minoranze", sezione del programma governativo "Le Persone sono la Ricchezza della Bulgaria".

²⁵ Finanziamenti particolarmente scarsi sono stati registrati anche in Lituania, Polonia, Romania e Slovenia.

attribuzione di ulteriori poteri. Laddove l'importanza degli obiettivi del programma è generalmente riconosciuta a livello governativo, l'amministrazione è più funzionale e il coordinamento ha maggior successo.

Senza un adeguato coordinamento, tuttavia, anche progetti che avrebbero potuto altrimenti riscuotere successo corrono il rischio di offrire un sollievo solo temporaneo a problemi di lunga durata. Nella Repubblica Ceca il 2000 Concept per il sostegno all'integrazione della comunità Rom nella società presenta un approccio di ampio respiro alla protezione dei diritti umani e delle minoranze e una solida struttura concettuale. Tuttavia, un effettivo coordinamento e un appoggio centrali sono assenti. L'attuazione pratica è finora consistita per lo più in progetti ad hoc portati avanti da diversi ministeri a loro discrezione, spesso con finanziamenti incerti o limitati nel tempo; nonostante alcuni di questi progetti abbiano dato risultati positivi, la relazione tra di essi e con il programma in sé è mal definita. Senza misure coordinate che affrontino una discriminazione sistematica e realizzino effettivi cambiamenti a livello legale e istituzionale, l'attuazione di tali progetti come soluzione di problemi profondamente radicati avrà un impatto molto limitato nel tempo; senza una maggiore volontà politica nell'attuazione del 2000 Concept è difficile che cambiamenti strutturali possano aver luogo e che gli organi amministrativi nazionali e locali possano prenderne sul serio l'attuazione.

In Slovacchia, nonostante recenti tentativi di accrescere le capacità di implementazione della Strategia Governativa, il coordinamento dell'attività dei ministeri rimane un punto debole, non essendovi alcun meccanismo per esigere il loro attivo coinvolgimento. I finanziamenti dello Stato inoltre sono insufficienti.

In Lettonia la maggior parte delle attività realizzate in base al Programma di Integrazione sono state avviate prima che esso fosse adottato. Nonostante il suo meccanismo di amministrazione e finanziamento abbia iniziato a funzionare solo di recente, la mancanza di coordinamento tra i vari attori, governativi e non, e la mancanza di una chiara strategia di attuazione stanno causando problemi.

Anche i programmi della Slovenia dedicati ai Rom presentano carenza di meccanismi centrali adeguati per assicurare fondi consistenti. In base al Programma Quadro di Provvedimenti del 1995, l'Ufficio per le Nazionalità è responsabile del coordinamento globale del Programma stesso. In pratica, però nessun ministero o organismo governativo ha stanziato fondi destinati specificatamente ai programmi per i Rom, contrariamente a quanto avviene per altri gruppi minoritari riconosciuti. Alcune amministrazioni municipali hanno suggerito che l'Ufficio per le Nazionalità ottenga maggior controllo sulle decisioni riguardanti i finanziamenti rispetto ai singoli ministeri, meno informati sulla situazione dei Rom, e che sia responsabile per l'assegnazione di questi fondi alle autorità locali.

L'adozione di programmi speciali per le minoranze solleva anche alcuni rischi. Essi potrebbero infatti venire utilizzati come pretesto dagli Stati per liberarsi della responsabilità di offrire alle minoranze protezione, benefici e servizi dovuti a tutti. Sono stati intrapresi pochi sforzi per promuovere la consapevolezza all'interno della comunità Rom che le politiche governative dovrebbero metterli nelle condizioni di godere dei fondamentali diritti all'istruzione, abitazione, salute ed altri ancora. Mentre programmi speciali possono essere essenziali alle necessità specifiche di una comunità minoritaria, si dovrebbe fare in modo che questi non portino a ritenere che i Rom non siano inclusi nei programmi generali volti ad alleviare la povertà o a migliorare i livelli di istruzione.

Allo stesso tempo, agli speciali consulenti o organi che si occupano di promuovere l'identità e la cultura delle minoranze non dovrebbe essere chiesto di assumere funzioni di assistenza sociale. Per esempio, ai rappresentanti di auto-governi di minoranze in Ungheria è talora richiesto di occuparsi di questioni in materia di assistenza sociale, benché questa sia propriamente una responsabilità dell'amministrazione locale. "Consulenti Rom" cechi e slovacchi – le cui posizioni sono state create per facilitare la formulazione di politiche e progetti locali volti a migliorare la situazione dei Rom – sono stati invece inseriti nel ruolo di assistenti sociali, compito per il quale non hanno ricevuto alcuna formazione e per il quale di conseguenza non sono qualificati.

Nonostante misure positive possano essere giustificate per garantire nella pratica pari opportunità, esse non devono sostituirsi alle essenziali funzioni dello Stato. Il ruolo di consulenti dovrebbe essere definito chiaramente in quanto tale, i programmi dovrebbero sempre includere linee guida destinate ai funzionari responsabili dell'attuazione ed includere componenti in materia di comunicazione, rivolte a rafforzare la consapevolezza pubblica degli obiettivi del programma e delle responsabilità dei funzionari preposti.

2.3 Decentramento: il ruolo dell'amministrazione locale

In molti Paesi quali Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Slovenia, gli organi centrali responsabili dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche governative per la tutela delle minoranze non hanno la capacità di influenzare concretamente l'amministrazione pubblica locale. Perciò gli sforzi per introdurre riforme a livello nazionale – in particolare riforme che contrastino reticenze presenti tra il pubblico a concedere un "trattamento speciale" ai gruppi minoritari – possono essere minati dall'opposizione delle autorità locali e talora da politiche locali contraddittorie.

Repubblica Ceca, Polonia, Romania e Slovacchia hanno riconosciuto l'importanza di coinvolgere le amministrazioni locali nell'implementazione dei programmi per le minoranze attraverso la decentralizzazione delle responsabilità e la nomina di esperti o consulenti rom locali e regionali. In alcuni casi questi sono riusciti a sensibilizzare maggiormente ai programmi governativi, facilitare le comunicazioni tra comunità rom e strutture governative locali e accrescere la consapevolezza delle necessità delle comunità locali di Rom. La maggior parte di essi lavora però con scarso appoggio da parte delle istituzioni, senza una chiara definizione dei propri compiti e riceve poca o nessuna formazione specifica alle mansioni che deve svolgere. Inoltre, il Governo ceco, in seguito a una riforma della pubblica amministrazione, non può più esigere dagli organi regionali di assumere consulenti rom e il futuro di questa iniziativa rimane incerto. In Slovacchia, solo un piccolo gruppo di consulenti rom è finora stato nominato.

In Romania, esperti rom sono stati nominati dagli uffici dei sindaci in tutto il Paese. Molti di essi sono però stati selezionati e nominati sulla base della loro appartenenza a un singolo partito politico rom, facendo ricorso a procedure particolarmente oscure e politicizzate. Altri sono dei semplici funzionari statali che hanno ricevuto il titolo di esperto rom in aggiunta alle responsabilità preesistenti, senza ricevere nessun tipo di formazione o appoggio. Un rappresentante di un ufficio provinciale per i Rom ha evidenziato che “questi funzionari statali non hanno nessuna conoscenza né motivazione per attivarsi a risolvere i problemi dei Rom; per loro si tratta solo di un'altra responsabilità”.²⁶ Un vasto gruppo di candidati rom qualificati, molti dei quali hanno beneficiato di un efficace programma di tipo “*affirmative action*” per il settore terziario, introdotto dal Ministero dell'Educazione, così come altre persone con un'ampia esperienza nel settore delle ONG, potrebbero meglio offrire l'esperienza e la capacità d'iniziativa necessarie per queste posizioni.

In Slovenia, un'impostazione decentralizzata volta all'attuazione sia del Programma di Misure per l'Aiuto ai Rom del 1995, sia del Programma per l'Occupazione, ha dimostrato di essere un mezzo efficace nel gestire i vari e distinti problemi di svariate comunità rom. Ci sono però diversi e seri inconvenienti in un sistema che devolve la maggior parte delle decisioni programmatiche alle autorità locali. Anzitutto, senza un coordinamento a livello centrale ci sono poche opportunità di duplicare o sviluppare ulteriormente programmi dall'esito positivo; inoltre i funzionari locali ricevono una formazione insufficiente per poter implementare i progetti destinati alla minoranza rom. A livello locale vi è scarso riconoscimento del peso della discriminazione subita dai Rom e molti funzionari mantengono tuttora atteggiamenti negativi, minando così lo sviluppo di rapporti costruttivi con le comunità rom (e quindi le prospettive di successo) fin dall'inizio.

²⁶ Intervista con V. Gotu, esperto rom, Ufficio della Contea per i Rom, Galati, 1 Agosto 2002.

Nonostante la decentralizzazione possa apportare benefici in termini di incoraggiamento dell'iniziativa locale e di conferimento di responsabilità alle autorità locali ed alle comunità, questa dovrebbe essere controbilanciata dalla necessità di poter godere dell'esperienza, capacità e autorità di un organismo a livello centrale. Funzionari locali con responsabilità nella gestione e controllo dell'attuazione di speciali progetti a vantaggio dei Rom o di altre minoranze dovrebbero ricevere una formazione che garantisca loro la conoscenza degli scopi e degli obiettivi del programma, dell'appoggio politico di alto livello nei confronti del programma e della cultura e situazione dei gruppi minoritari con i quali è loro richiesto di lavorare. Tale formazione potrebbe essere preparata e condotta in cooperazione con rappresentanti locali delle minoranze.

2.4 Esame e valutazioni

I governi degli Stati candidati all'UE hanno dimostrato crescente sostegno nei confronti di regolari valutazioni dei programmi di tutela delle minoranze da essi adottati.

In modo particolare, mentre il Governo ungherese non ha intrapreso alcuna valutazione formale dell'attuale pacchetto di misure volte a migliorare la situazione dei Rom, la preparazione di linee guida per l'elaborazione di una strategia a lungo termine ha fatto largamente ricorso a dibattiti e commenti pubblici. Inoltre, le linee guida adottate mostrano come alcuni assunti sottostanti le politiche attualmente in atto siano stati messi in discussione e indicano che l'attuale programma potrebbe essere modificato in seguito ad un più ampio dibattito pubblico e ad un maggior apporto da parte dei rappresentanti Rom.

In molti Paesi, la mancanza di un concreto progresso nell'attuazione del programma ha limitato le attività di monitoraggio. In Romania, il Governo ha dimostrato un iniziale impegno a monitorare i propri risultati nell'attuazione della Strategia per il Miglioramento della Situazione dei Rom con la pubblicazione di un rapporto interno di valutazione nell'aprile 2002.²⁷ La completezza del rapporto è però limitata dalla carenza di informazioni sull'attuazione e lo stesso rapporto è stato reso pubblico con ritardo a causa delle difficoltà nel raccogliere i dati dai ministeri coinvolti.

Perché i rapporti governativi di monitoraggio possano offrire una base di esame pubblico e rappresentare uno strumento per accrescere la consapevolezza pubblica degli obiettivi e dei risultati del programma, essi devono essere disponibili al pubblico. In Estonia i rapporti annuali sui mass media e di monitoraggio generale preparati dal

²⁷ Ministero dell'Informazione Pubblica, "Rapporto sullo stato dell'implementazione", Bucarest, Aprile 2002, p. 4.

Governo sono esaurienti, presentati in modo professionale e ampiamente disponibili. In Slovenia, nonostante si abbia notizia dell'esistenza di rapporti governativi sullo stato di attuazione, questi non paiono essere stati resi disponibili al pubblico né ai funzionari locali. Ne risulta che la loro utilità per il miglioramento dei progetti esistenti e lo sviluppo di nuovi progetti sulla base dell'esperienza acquisita è limitata.

Il Progetto ceco 2000 Concept include un obbligo di revisione e aggiornamento annuali. Ciò offre la preziosa possibilità di revisioni e modifiche regolari per integrare l'esperienza acquisita in fase di attuazione; nonostante la qualità degli aggiornamenti abbia sofferto in una certa misura delle informazioni scarse e incomplete ricevute dai ministeri partecipanti e di insufficiente capacità nel raccogliere e organizzare le informazioni, l'idea di includere il monitoraggio come parte integrante dell'attuazione del progetto appare valida. Anche in Slovacchia rapporti valutativi annuali sono in gran parte descrittivi e non ci sono meccanismi per valutare in maniera continuativa l'efficacia delle attività realizzate.

In Lituania non vi è documentazione disponibile sullo stato delle azioni intraprese nell'ambito del Programma di Integrazione dei Rom; vi è anche una certa confusione riguardo alla misura nella quale varie iniziative volte a migliorare la situazione dei Rom siano collegate al programma.

2.5 Finanziamenti UE per sostenere l'attuazione dei programmi

L'appoggio dell'UE è stato fondamentale non solo nel dare impulso all'adozione di programmi per la protezione e l'integrazione delle minoranze, ma anche nel sostenerne l'attuazione. In alcuni casi, come in Bulgaria, Lituania e Romania, l'attuazione è dipesa in larga misura dai finanziamenti internazionali mentre i finanziamenti governativi sono stati estremamente ridotti. Estonia, Ungheria, Lettonia e Slovacchia hanno anch'essi ricevuto significativi finanziamenti dall'UE e da altre organizzazioni internazionali, ma hanno anche stanziato importanti co-finanziamenti governativi per l'attuazione del programma.

In Bulgaria l'Unione Europea ha elogiato l'adozione del Programma Quadro e, nei rapporti regolari della Commissione, ha considerato lo stato di attuazione. Tuttavia, i finanziamenti europei devoluti a progetti per le minoranze rom non paiono essere stati destinati coerentemente con le strategie articolate nel Programma governativo mentre alle osservazioni contenute nei rapporti regolari è talora mancata l'enfasi e la specificità che avrebbero potuto incoraggiare una maggiore aderenza agli obiettivi del Programma. In Romania, invece, l'UE ha confermato il suo appoggio all'impostazione decentralizzata definita nella strategia governativa stanziando fondi principalmente per

iniziative locali e progetti pilota che promuovono la collaborazione tra istituzioni locali e gruppi rom. Nella Repubblica Ceca e in Slovacchia, benché i finanziamenti UE abbiano sostenuto l'attuazione di molte delle istanze prioritarie identificate dai rispettivi governi, scarsi fondi sono stati destinati a cercare di risolvere il serio problema della disoccupazione. I finanziamenti UE dovrebbero sostenere da vicino gli obiettivi che i governi degli Stati candidati si sono premurati di elaborare.

Anche prima dell'adozione del Programma di Integrazione del Governo Estone del 2000, l'UE ha contribuito a finanziare gli obiettivi del Programma per diversi anni. Come il Programma di Integrazione prevede, i finanziamenti Phare sono stati destinati in via prioritaria all'insegnamento della lingua estone. Il rapporto regolare 2001 della Commissione ha evidenziato che adeguata attenzione e risorse dovrebbero invece essere rivolte a *tutti* gli elementi del Programma di Integrazione, presumibilmente alludendo alla sfera politica e legale, cui finora è stata data minore importanza. Dato che più dei tre quarti del totale dei fondi del Programma per il 2000, inclusi i fondi Phare, sono andati a favore di provvedimenti relativi all'insegnamento della lingua, le priorità del finanziamento propri all'UE dovrebbero porre l'accento sulle misure volte ad accrescere il numero delle naturalizzazioni, sostenere i media delle minoranze e realizzare altri obiettivi non linguistici.

Nella Repubblica Ceca e in Slovacchia, la quota di ONG rom tra le organizzazioni coinvolte nell'attuazione dei progetti Phare appare particolarmente limitata, e la stessa questione è stata sollevata in alcuni altri Paesi, incluse ONG legate alle minoranze in Estonia. Questo potrebbe essere in parte dovuto alle procedure estremamente complicate richieste per la presentazione di candidature e per la presentazione dei rapporti. Allo stesso tempo, sono spesso proprio i gruppi più piccoli o locali ad avere la migliore comprensione delle soluzioni passibili di migliorare la situazione dei Rom sul terreno.

L'UE e altri finanziatori internazionali dovrebbero assicurare che il processo di selezione identifichi proposte che dimostrano autentici collegamenti con i beneficiari cui sono rivolte e comprensione delle loro necessità, e che le comunità locali siano coinvolte nell'articolazione dei problemi e delle possibili soluzioni. I programmi dell'Unione Europea dovrebbero rivedere le procedure per la presentazione delle candidature e per l'amministrazione dei fondi mirando alla massima semplicità e trasparenza; dovrebbero anche accompagnare gli annunci sulla disponibilità di nuovi fondi con formazioni a livello locale e l'offerta di assistenza ai potenziali candidati. La disponibilità di questa forma di assistenza probabilmente acquisterà maggiore importanza con l'aumento dei fondi europei disponibili per gli Stati dell'Europa Centrale e di area Baltica.

2.6 Partecipazione delle minoranze

La partecipazione delle minoranze stesse allo sviluppo, attuazione e valutazione dei programmi loro destinati è stata invocata da numerose organizzazioni internazionali,²⁸ compresa l'Unione Europea. La partecipazione delle minoranze è importante non solo nel loro interesse, ma anche in quello dell'efficacia del programma. I programmi che integrano i punti di vista delle minoranze e sono sensibili alle loro necessità e preoccupazioni hanno infatti maggiore probabilità di essere accettati dalle comunità minoritarie; progetti che coinvolgono attivamente le minoranze nel loro sviluppo, attuazione e valutazione, hanno anche più probabilità di essere accettati dalla società maggioritaria e quindi di facilitare l'integrazione più che misure alternative, quali la distribuzione della carità o l'assistenza sociale.

La sensazione che i Rom abusino deliberatamente del sistema di assistenza sociale è diffusa in tutta l'area degli Stati candidati all'adesione. Programmi che posizionano i Rom in ruoli di leadership, direzione e responsabilità decisionale sono importanti per contrastare il pregiudizio popolare secondo il quale i Rom "preferiscono dipendere dal sistema di assistenza", "non desiderano niente di meglio", "non sono interessati all'istruzione" o "preferiscono vivere insieme", che offrono la giustificazione ad un'ampia gamma di comportamenti e politiche discriminatorie.

In alcuni Paesi iniziative per migliorare le opportunità di impiego per i Rom si sono incentrate su progetti di lavori pubblici. Questi costituiscono la prima fonte di occupazione sostenuta dal Governo per i Rom in Slovenia. Benché tali posizioni non offrano né redditi regolari né la possibilità di sviluppare abilità lavorative riutilizzabili, la domanda continua a superare le disponibilità. Programmi di lavori pubblici sono stati realizzati sia in Repubblica Ceca che in Slovacchia, ma la loro efficacia come mezzo per risolvere a lungo termine il problema della disoccupazione è messa in discussione. Inoltre, poiché si tratta essenzialmente di forme di lavoro manuale, tali progetti tendono a rivolgersi esclusivamente a lavoratori uomini e sono particolarmente pochi i progetti designati ad accrescere la capacità delle donne ad entrare sul mercato del lavoro.

Pochi progetti realizzati nell'ambito dei programmi governativi in Estonia e Lettonia mirano a superare le disuguaglianze nell'impiego; le iniziative in quest'area si focalizzano in genere sulla dimensione linguistica. Il miglioramento delle competenze linguistiche dei lavoratori è teso a promuovere una maggiore flessibilità e mobilità nel lavoro e ad accrescere le opportunità di impiego. Una conoscenza adeguata della lingua

²⁸ Vedi Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, *The Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, Alto Commissariato per le Minoranze Nazionali, 2001.

lettone è pure condizione per godere dell'assistenza del servizio governativo di collocamento, così come per accedere ad alcuni impieghi nel settore privato.

In Slovenia, i progetti definiti sulla base di consultazioni con le popolazioni rom appaiono riscuotere maggior successo ed avere una maggiore durata di quelli elaborati solo dalle autorità locali. Tali amministrazioni possono essere infatti focalizzate a soddisfare le necessità locali più che quelle della comunità rom. Progetti poco mirati offrono pochi benefici ai gruppi cui si rivolgono e falliscono nell'incoraggiare un allontanamento duraturo dalla dipendenza dall'assistenza sociale o da altre forme di sostegno statale. La valutazione di un progetto realizzato nell'ambito del Fondo di Cooperazione dell'UE per i Rom in Romania per esempio ha rilevato significative differenze nel modo in cui i funzionari locali e i collaboratori rom intendevano gli obiettivi del programma: i Rom vedevano il progetto come una fonte di assistenza diretta ai partecipanti, mentre i rappresentanti dell'amministrazione municipale consideravano prioritari gli interessi dell'amministrazione stessa e consideravano secondaria la formazione. Di conseguenza, i partecipanti rom sono rimasti insoddisfatti del ruolo svolto, e anche l'accertamento ufficiale ha concluso che il livello di partecipazione dei Rom avrebbe dovuto essere maggiore.²⁹

In Ungheria è stata prestata scarsa attenzione al contributo delle minoranze quando il programma governativo fu abbozzato per la prima volta. Tuttavia le linee guida per la strategia di continuazione riservano maggiore spazio alla partecipazione attiva dei Rom, all'incoraggiamento dell'indipendenza e all'accrescimento in futuro del ruolo delle organizzazioni rappresentanti gli interessi dei Rom nel processo di integrazione europea. In sintonia con questo cambiamento di priorità un nuovo organo consultivo è stato creato nell'estate del 2002, direttamente alle dipendenze dell'Ufficio del Primo Ministro. Tale organo avrà una maggioranza di rappresentanti rom appartenenti sia alla sfera politica che a quella sociale.

Il programma di integrazione in Estonia non si è avvalso di un apporto importante delle organizzazioni delle minoranze durante la sua stesura e in fase di attuazione ha visto poca partecipazione delle stesse (benché vi siano stati miglioramenti). Di conseguenza, persiste una chiara divergenza tra maggioranza e minoranza nella percezione degli obiettivi e delle priorità del processo di integrazione. Tale divergenza deve essere risolta al fine di raggiungere risultati soddisfacenti per entrambe le parti. Le valutazioni – anche se regolari, complete e disponibili pubblicamente – paiono prestare scarsa attenzione a come le lacune del Programma, quali percepite dalla comunità di lingua russa, potrebbero essere meglio colmate.

²⁹ MEDE Evaluation Fiche, "La Creazione di Corpi di Guardia Ecologica nell'Area Rurale dell'alto Timis, contea di Caras-Severin" (PFRO 322), Cluj Napoca, 2002.

In Lettonia, nonostante il Programma di Integrazione si fondi su un Documento Quadro dibattuto ampiamente e conseguentemente rivisto con la partecipazione tra l'altro di consulenti delle minoranze, la partecipazione diretta delle minoranze alla stesura è stata limitata. La partecipazione delle minoranze anche in fase di attuazione è stata ridotta, nonostante siano stati fatti recentemente sforzi per coinvolgere in maggiore misura le ONG della minoranza e la società civile.

Lo sviluppo di movimenti politici e sociali all'interno delle comunità rom e di altre minoranze pare preannunciare lo sviluppo di una lobby sempre più potente per la tutela degli interessi delle minoranze; queste lobby possono contribuire a garantire che gli impegni governativi nei confronti dei Rom – sia in quanto minoranze che in quanto membri della società in senso lato – vengano rispettati. Un leader rom bulgaro ha affermato – “abbiamo un documento, il Programma Quadro, che ci ha mostrato che possiamo unirci per una causa comune” –, non resta ai rappresentanti dei Rom e delle altre minoranze che unire i propri sforzi per fare pressione per una più efficace attuazione dei programmi diretti alla tutela delle minoranze già articolati

2.7 Rappresentanza delle minoranze

Spesso, quando il Governo ha richiesto l'apporto delle comunità minoritarie, queste lo hanno fornito tramite un loro rappresentante ufficiale. Questa impostazione solleva alcune difficoltà. Anzitutto, la designazione o l'elezione di un singolo rappresentante (o di organi rappresentativi) nega il pluralismo esistente tra le popolazioni minoritarie. In secondo luogo, perpetua la dipendenza: gli organi rappresentativi fanno affidamento sul Governo per il proprio sostegno politico e finanziario e perciò è meno probabile che possano mantenere posizioni critiche. Infine, permettere l'accesso solo a certi rappresentanti con l'esclusione di altri genera un clima di competizione e sfiducia reciproca all'interno delle comunità minoritarie.

In alcuni Stati candidati all'UE esistono dei meccanismi per garantire la rappresentanza delle minoranze a livello parlamentare o locale. Queste misure costituiscono un importante mezzo per assicurare la partecipazione delle minoranze. In diversi Paesi tuttavia, la politica governativa ha teso a travisare o persino cooptare questo processo, con implicazioni negative per l'efficacia dei programmi.

In Ungheria la Legge sulle Minoranze ha stabilito un sistema di autogoverno delle minoranze, a livello sia nazionale che locale. Questo sistema ha dato adito a tensioni interne tra i gruppi rom, dovuti al fatto che il Governo ha teso a fare affidamento sull'autogoverno nazionale rom come esclusivo organismo rappresentativo “ufficiale” dei Rom a livello nazionale. Il Governo ha negoziato principalmente con l'autogoverno nazionale rom nel preparare provvedimenti riguardanti le popolazioni, nonostante altre

organizzazioni abbiano offerto diverse prospettive ed opinioni. Facendo esclusivo affidamento su una organizzazione, che dipende dal Governo per finanziamenti e sostegno, si determina il rischio che essa possa facilmente essere controllata. Allo stesso tempo, un'organizzazione che fallisce nel compito di offrire raccomandazioni concrete o critiche per timore di perdere l'appoggio del Governo, rischia di perdere rapidamente la sua legittimità all'interno della comunità minoritaria. La legge sulle Minoranze dovrebbe essere emendata al fine di incoraggiare una rappresentanza più diversificata all'interno degli organi consultivi nazionali.

In Romania, il Partito socialdemocratico per i Rom (RSDP) detiene l'unico seggio parlamentare riservato ai Rom in base a una norma che garantisce la rappresentanza delle minoranze qualora queste non riescano a superare la soglia minima elettorale. Tuttavia, l'organizzazione, in larga misura a causa della consultazione esclusiva del Governo con il RSDP, è considerata quale unico rappresentante dei Rom a tutti i livelli, al punto che le procedure di assunzione nella funzione pubblica sono ignorate a favore della semplice accettazione, per posizioni a livello locale, di candidati indicati dal RSDP. Secondo alcuni attivisti rom, il fatto che il Governo si affidi a una sola organizzazione politica per rappresentare l'intero spettro delle società politiche e civili rom ha avuto l'effetto di frammentare la comunità delle ONG rom.

In Lettonia, la mancanza di trasparenza nel processo di selezione dei rappresentanti delle ONG, inclusi quelli delle minoranze, nel Consiglio che supervisiona l'attività del Fondo di Integrazione nella Società, è stata criticata da rappresentanti delle minoranze.

I Governi dovrebbero collaborare con le comunità minoritarie per elaborare meccanismi più complessi di partecipazione delle minoranze alla vita pubblica, i quali assicurino il coinvolgimento della gamma più ampia possibile di gruppi rappresentanti gli interessi delle minoranze. Laddove singole organizzazioni partner siano mantenute per negoziati ufficiali con lo scopo di facilitare le comunicazioni tra Governo e comunità minoritarie, meccanismi alternativi che incoraggino queste istituzioni a impegnarsi in un dialogo di ampia portata con le altre organizzazioni minoritarie dovrebbero essere ideati.

Sia i governi che le comunità minoritarie hanno da guadagnare da una partecipazione accresciuta delle minoranze al miglioramento delle politiche, all'identificazione degli approcci migliori e alla modifica o eliminazione di progetti mal funzionanti.

2.8 Sostegno dell'opinione pubblica

Quando l'adozione di determinate politiche viene percepita essenzialmente quale soddisfazione di richieste fatte dall'UE, anche se prese con buona volontà e intenzioni lodevoli, un cambiamento significativo nell'opinione pubblica non è individuabile. Al

contrario, esortazioni dell'UE volte a migliorare la situazione delle minoranze hanno spesso suscitato risentimento da parte della popolazione maggioritaria e dei politici in quanto viste come interferenza esterna, sgradita e mal accetta.

Un ampio sostegno pubblico è generalmente considerato necessario per la realizzazione di un qualsiasi programma politico su larga scala, ma il rapido ritmo del processo di adesione ha fatto sì che la popolarità di politiche governative sia stata spesso sacrificata sull'altare dell'imperativo dell'adesione. Misure adottate per ottemperare ad obblighi di carattere economico possono essere più facilmente giustificate in termini di benefici economici che si attendono dall'appartenenza all'Unione. Invece, la causa dei benefici e dei vantaggi per l'intera società che risulterebbero dal miglioramento della situazione delle minoranze non è stata perorata in modo altrettanto convincente.

Anzi, la reticenza nei confronti dell'attuazione di misure positive per migliorare la situazione dei Rom o per promuovere l'integrazione sociale ha costituito uno dei principali ostacoli ad una attuazione effettiva dei programmi adottati dai governi. Per esempio in Slovenia un funzionario locale ha riferito che la classe politica deliberatamente non dà la priorità ai programmi a favore dei Rom per timore di reazioni negative da parte della popolazione locale non Rom;³⁰ osservazioni simili sono state registrate anche in Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia. Lo stanziamento di somme considerevoli di denaro per programmi volti a migliorare la situazione dei gruppi minoritari – in particolare durante periodi di austerità economica o quando il gruppo minoritario gode di scarsa stima – senza sforzi corrispondenti per creare tolleranza e comprensione all'interno dell'intera popolazione, incontrerà inevitabilmente resistenze, esponendo tali sforzi a un serio rischio di fallimento.

Una resistenza all'adozione e all'attuazione dei programmi per la tutela delle minoranze è emersa non solo tra la popolazione ma anche tra i funzionari pubblici. Per esempio funzionari bulgari hanno contestato il fatto che solo ai Rom fosse stato dedicato un programma specifico, quando anche altri gruppi minoritari si trovavano in situazione di svantaggio,³¹ e il Ministro dell'Educazione ha recentemente messo in guardia da un'integrazione troppo rapida tra scuole Rom e non Rom con la motivazione che questa potrebbe avere un effetto boomerang nei confronti della popolazione minoritaria e persino "condurre a un'ulteriore esclusione dei Rom che vivono in quartieri emarginati".³²

³⁰ Intervista con S. Licen Tesari, Semic, 30 marzo 2002.

³¹ Tavola rotonda dell'OSI, Sofia, maggio 2002.

³² Ministero dell'Educazione e della Scienza, "Organizzazione e gestione delle attività delle scuole di istruzione generale, professionale e speciale", Sofia, 2002, p.156.

La consapevolezza tra l'opinione pubblica dell'esistenza di programmi per i Rom è scarsa in tutti gli Stati candidati analizzati. Pochi programmi includono provvedimenti per promuovere una maggiore consapevolezza sia tra le popolazioni interessate che nell'intera società, e quei pochi sono stati implementati in modo insufficiente. Per esempio, il progetto ceco 2000 Concept sottolinea l'importanza del dibattito pubblico, sembrano tuttavia mancare i fondi e le risorse umane necessari per lanciare una campagna concordata per promuovere l'attuazione del progetto tra il pubblico. L'Ufficio responsabile per il coordinamento dell'attuazione del progetto non dispone di personale che si occupi di relazioni pubbliche e gli sforzi per dare pubblicità al progetto non sono stati sistematici.³³

Nell'ambito del Programma di Integrazione in Estonia si evidenziano sforzi di promozione abbastanza estesi; un monitoraggio regolare dell'opinione pubblica è una componente importante del programma. Questi provvedimenti hanno tuttavia ottenuto un successo solo parziale nel fare convergere diverse visioni dell'integrazione: minoranze e società maggioritaria continuano ad avere opinioni abbastanza diverse sugli obiettivi dell'integrazione e su quali dovrebbero essere le sue priorità.

Senza una sufficiente informazione pubblica, funzionari poco scrupolosi possono sfruttare i fondi spesi a scopi politici. In Ungheria è stato osservato che alcuni funzionari pubblici hanno dato risalto alle spese a beneficio dei Rom senza sottolineare il ruolo che queste misure hanno nel garantire pari opportunità all'interno della società ungherese.³⁴ Questa impostazione può provocare risentimento e potrebbe condurre ad un indebolimento della fiducia e dell'iniziativa tra le comunità Rom.

Iniziative per stimolare la presenza di minoranze nei media sono particolarmente importanti per contribuire a creare una percezione più positiva nei confronti delle comunità minoritarie. In Ungheria, iniziative non governative per promuovere la partecipazione e l'accesso ai media si sono dimostrate efficaci. Il Centro della Stampa Rom produce articoli e reportage che vengono distribuiti ai principali media, e ha anche offerto delle formazioni a giovani Rom in collaborazione con il Centro per un Giornalismo Indipendente, il quale ha anche sostenuto la creazione di una simile agenzia a Bucarest.

In tutta la regione la mancanza di un'autentica volontà politica volta a promuovere e sviluppare efficaci politiche per le minoranze può essere ricondotta alla scarsa simpatia pubblica e all'insufficiente sostegno per valori e principi politici che sottostanno all'allargamento – e pertanto, forse, agli insufficienti sforzi da parte dell'UE per sottolineare efficacemente l'importanza di questi valori e principi. Le strutture dell'UE e i governi degli Stati candidati devono esprimere e trasmettere messaggi che convinca-

³³ Tavola rotonda dell'OSI, Praga, giugno 2002.

³⁴ Tavola rotonda dell'OSI, Budapest, giugno 2002.

no maggiormente che la tutela delle minoranze è una componente fondamentale dei valori comuni dell'UE.

3. MONITORAGGIO DELLA TUTELA DELLE MINORANZE NEGLI STATI MEMBRI DELL'UE – LA SITUAZIONE DEI MUSULMANI E DEI ROM

*Oggi più che mai il modello europeo si basa su valori universali: libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e Stato di diritto. In gran parte questi ideali sono stati essenzialmente conseguiti. Ciò nondimeno, è necessario ancora battersi, persino nelle nostre vecchie democrazie, per realizzarli totalmente.*³⁵

Il secondo volume dei rapporti 2002 dell'EUMAP si concentra sulla situazione di un gruppo minoritario vulnerabile in ognuno dei maggiori Stati membri dell'UE. Questi rapporti rivelano alcuni problemi già evidenziati nei Paesi candidati: i Rom in Germania e Spagna si trovano ad affrontare pregiudizi, esclusioni e discriminazioni³⁶ tra l'altro sul lavoro, nell'istruzione, nell'accesso a beni e servizi pubblici e nel sistema giudiziario, così come ostacoli al pieno godimento dei diritti delle minoranze. Inoltre, a differenza degli Stati candidati, la Germania non ha adottato nessun programma speciale rivolto a risolvere questi problemi.³⁷

I rapporti sugli Stati membri rivelano anche alcuni nuovi e diversi problemi. L'emergere di vaste comunità di Musulmani in Francia, Italia e Regno Unito, portatori di tradizioni e valori diversi – così come del desiderio di partecipare pienamente alla vita pubblica – propone nuove sfide all'impostazione tradizionale del sistema europeo di tutela delle minoranze il quale tende a vederle più in termini di differenze razziali ed etniche che religiose.

³⁵ Louis Michel, "Prefazione al Rapporto Annuale del Parlamento Europeo sui Diritti umani 2001, p.7 <http://ue.eu.int/pesc/human_rights/en/HR2001EN/pdf>, (visito il 18 settembre 2002).

³⁶ L'EUMAP ha preso in esame i cinque maggiori Stati membri dell'UE e pertanto questa presentazione si riferisce in prima istanza alla tutela delle minoranze in questi cinque Paesi; il programma appoggia l'estensione del monitoraggio a tutti i 15 Stati membri, per permettere che le conclusioni qui tracciate vengano estese e ridefinite ulteriormente.

³⁷ Il "Programma di Sviluppo per i Rom" della Spagna fu adottato negli Anni '80 e secondo rappresentanti rom è datato e necessita di revisione.

3.1 Atteggiamenti dell'opinione pubblica

Benché ci siano notevoli differenze interne tra popolazioni Sinti e Rom in Germania e Rom/Gitani³⁸ in Spagna, essi sono considerati dalla società maggioritaria come un unico gruppo. Allo stesso modo, nonostante la "comunità musulmana" sia nei fatti composta da diverse comunità nazionali, linguistiche ed etniche, ciò nondimeno i Musulmani sono spesso visti come un gruppo monolitico.³⁹

In effetti, diverse comunità musulmane condividono alcuni valori e interessi e sempre più si identificano come gruppo per protestare contro trattamenti discriminatori nonché nell'invocare taluni diritti propri delle minoranze. Questo vale anche per le comunità Rom. Questa situazione non deve scoraggiare gli sforzi delle autorità volti a raggiungere un maggior grado di comprensione e apprezzamento per le differenze interne.

Sia i Rom che i Musulmani vengono spesso percepiti come stranieri nei Paesi in cui vivono⁴⁰ – persino quando vi sono residenti e cittadini da generazioni o addirittura da secoli, come nel caso dei Rom in Germania e Spagna. Ne risulta che le politiche per le minoranze sono talora abbinate a politiche volte a combattere la xenofobia o ad offrire assistenza sociale ad immigrati o stranieri. In Germania, per esempio, i problemi riguardanti la discriminazione o la violenza contro le minoranze⁴¹ sono di pertinenza della "Commissione per gli Affari degli Stranieri" e non esiste un organismo competente specializzato in discriminazione e violenza contro cittadini appartenenti a minoranze o nella promozione dell'identità di queste a livello federale.⁴²

³⁸ Esistono problemi di terminologia per quanto riguarda il termine Rom nelle varie lingue europee. Secondo l'Unione Rom spagnola si dovrebbe utilizzare il termine "Roma" come termine generale, "Romani" come forma del genitivo singolare femminile che significa "dei Rom" o "caratteristico della comunità Rom" e "Roma/Gitanos" in riferimento ai Rom spagnoli. Per evitare ambiguità in Italiano si è usato sempre il termine più diffuso in Italia di "Rom".

³⁹ Vedi il Centro Europeo per il Monitoraggio di Razzismo e Xenofobia (in seguito EUMC), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Vienna, 2002, pp. 23–24.

⁴⁰ L'EUMC ha evidenziato che "l'incertezza riguardo alla nostra identità, appartenenza e tradizione ha portato ad un aumento della paura nei confronti delle influenze "straniere" e alla corrispondente resistenza a ciò che appare "estraneo" e "diverso". Affermazione di Bob Purkiss, Presidente dell'EUMC, e Beate Winkler, Direttrice, in occasione della giornata internazionale contro la discriminazione razziale, 21 marzo 2002, EUMC Newsletter Issue, 11 marzo 2002, consultabile su <<http://eumc.eu.int>>.

⁴¹ Il riferimento qui è alle minoranze "visibili", per esempio Sinti e Rom.

⁴² Anche in Italia, la situazione dei Rom e dei Sinti – la maggioranza dei quali (circa il 70 per cento) è storicamente residente in Italia – è stata oggetto della Commissione per l'Integrazione degli Stranieri.

Benché la maggioranza dei Musulmani che vivono in Francia possieda la cittadinanza francese, parte della società continua a considerare i Musulmani di origine magrebina – a differenza degli immigrati provenienti da altri Paesi come Italia, Spagna e Portogallo – come immigrati anche dopo quattro generazioni di presenza in Francia. Forse a causa del fatto che i Musulmani sono molto visibili, gli Italiani tendono ad associare prepotentemente l’immigrazione con l’Islam, benché in realtà i Musulmani non costituiscono la maggioranza degli immigrati.⁴³ Nel Regno Unito c’è stato un progressivo riconoscimento ufficiale dell’esistenza di pregiudizi e discriminazione diretti contro le comunità musulmane a partire dalla pubblicazione nel 1997 di un rapporto della Commissione sui Musulmani Britannici e l’Islamofobia.⁴⁴ Gruppi appartenenti alla comunità musulmana denunciano però la lentezza del Governo a trasporre il riconoscimento ufficiale della discriminazione subita dalle comunità musulmane in iniziative politiche e provvedimenti legislativi, lamentando che il Governo è “forte nella retorica, ma lento nella pratica”.⁴⁵

Sia Rom che Musulmani si trovano ad affrontare pregiudizi da parte della società maggioritaria. Una percezione generale negativa delle comunità Rom è ampiamente condivisa sia in Germania che in Spagna. Un sondaggio del 1992 indicava che il 64 per cento dei Tedeschi aveva un’opinione negativa dei Rom, una percentuale più alta che per qualsiasi altro gruppo razziale, etnico o religioso⁴⁶ e un’indagine del 2001 ha rivelato la persistenza del pregiudizio.⁴⁷ In Spagna, i Rom/Gitani sono considerati reticenti all’integrazione e le relazioni con il resto della popolazione spagnola sono caratterizzate da segregazione in tutte le sfere della vita sociale – si tratta di una “coesistenza senza comunione”.

Un recente rapporto del Centro Europeo di Monitoraggio del Razzismo e della Xenofobia (EUMC) ha sottolineato come la rappresentazione dell’Islam offerta dai media è spesso “basata su semplificazioni stereotipe” e come l’Islam è ritratto quale una

⁴³ I Cristiani costituiscono il gruppo più numeroso, con circa 800.000 persone (il 48 per cento della comunità degli immigrati).

⁴⁴ Commissione per i Musulmani Britannici e l’Islamofobia, *Islamophobia – a Challenge for Us All*, London: The Runnymede Trust, 1997.

⁴⁵ Intervista con l’organizzazione G, Londra, 6 giugno 2002.

⁴⁶ Il 17% ha un’opinione sfavorevole dei Musulmani, il 14% degli Indiani, il 12% dei lavoratori stranieri, l’8% delle persone di colore, e il 7% degli Ebrei. Citazione da G. Margalit in “Anti-Gypsyism in the Political Culture of the Federal Republic of Germany: A Parallel with Anti-Semitism?” Vedi: <<http://sicsa.huji.ac.il/9gilad.htm>>, (consultato il 9 aprile 2002).

⁴⁷ Questo studio faceva parte di un progetto finanziato dalla Commissione Europea per valutare la situazione dei Sinti e dei Rom negli Stati membri dell’UE selezionati (Germania, Italia e Spagna) e per consigliare i rispettivi governi sulle politiche da intraprendere. Il rapporto intermedio è conservato presso la sede del Programma di Monitoraggio dell’Adesione all’UE.

religione e un'ideologia “completamente estranee e alternative alla illuminata tradizione secolare dell'Occidente.”⁴⁸ Leader musulmani in Francia, Italia e Regno Unito concordano sul fatto che i principali media tendono a far riferimento a determinate fonti di informazione soltanto (un largo numero delle quali radicali o estremiste e non considerate rappresentative all'interno delle stesse comunità musulmane), tralasciando di rappresentare un ampio spettro di opinioni e contribuendo allo stereotipo pubblico che i Musulmani sono una minaccia per i valori e la cultura delle società in cui vivono.⁴⁹ Secondo un'organizzazione musulmana francese: “i media hanno usato qualsiasi avvenimento... per alimentare l'islamofobia e dimostrare che l'Islam è incompatibile con la Repubblica.”⁵⁰ Tali pratiche mediatiche rischiano di contribuire alla crescita dell'islamofobia e potrebbero avere l'involontario e malaugurato risultato di rafforzare l'identità musulmana in reazione ad una diffusa sensazione di vulnerabilità ed esclusione dalla società.

I funzionari pubblici hanno la responsabilità di dare l'esempio nel condannare atteggiamenti discriminatori e combattere il pregiudizio. Tuttavia, mentre molti funzionari hanno tenuto fede a questa responsabilità, altri hanno fatto affermazioni che alimentano l'intolleranza e minano i valori fondamentali europei. Gli organi dell'UE per il monitoraggio del rispetto dei diritti umani dovrebbero assumere un ruolo di “guardiano”, monitorando i discorsi ufficiali e i media nell'intento di incoraggiare discorsi responsabili da parte di pubblici funzionari, condannare in modo inequivocabile affermazioni razziste e esprimere disapprovazione ufficiale quando opportuno.

Attualmente atteggiamenti negativi nei confronti dei Musulmani e dei Rom continuano ad influenzare il comportamento nelle relazioni con essi e costituiscono il contesto entro il quale la legislazione viene applicata e le istituzioni operano.

3.2 Protezione contro la discriminazione

Non tutti gli Stati membri dell'Unione Europea hanno proceduto ad armonizzare la loro legislazione con gli standard dell'UE per quanto riguarda la non-discriminazione secondo la Direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza. Inoltre,

⁴⁸ Centro Europeo per il Monitoraggio di Razzismo e Xenofobia (EUMC), *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview for Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995–2000*, Vienna, Febbraio 2002, pp. 252, 262.

⁴⁹ Vedi E. Poole, “Framing Islam: An Analysis of Newspaper Coverage of Islam in the British Press,” in K. Hafez, ed., *Islam and the West in the Mass Media*, New Jersey: Hampton Press, 2000, p. 162.

⁵⁰ Intervista con il direttore dell'Institut Formation Avenir, 17 Maggio 2002.

come la valutazione della situazione dei Musulmani che vivono in Europa dimostra, questi standard non sono sufficientemente esaurienti: la discriminazione per motivi riconducibili alla appartenenza religiosa è contemplata solo nella Direttiva UE sulla parità di trattamento in materia di lavoro.

Né Germania né Spagna hanno adottato una legislazione anti discriminatoria completa.⁵¹ In entrambi i Paesi sono in corso sforzi per armonizzare la legislazione interna alla Direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza, ma sono stati fatti pochi progressi. Anche in quegli Stati dell'UE che hanno adottato un'esauriente legislazione anti discriminatoria permangono importanti lacune. Per esempio, la legislazione anti discriminazione francese riconosce e sanziona la discriminazione per motivi religiosi, ma non offre una chiara definizione di discriminazione indiretta; secondo un esperto, agire in tal senso "implicherebbe il riferimento a [speciali] categorie di popolazione (il che è proibito dalla Costituzione francese)".⁵²

La situazione dei Musulmani rivela che il sistema stesso dell'UE non è onnicomprensivo. La struttura legislativa e istituzionale del Regno Unito per la tutela contro la discriminazione razziale ed etnica per esempio è per lo più in armonia con la Direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza. Restano però indicazioni che essa non offre un'adeguata protezione ai cittadini musulmani. Benché alcune comunità religiose abbiano ottenuto protezione contro la discriminazione sottolineando il fatto che esse costituiscono anche gruppi etnici (Bangladeshi e Pakistani), questa stessa protezione non è disponibile ai quei Musulmani provenienti da Paesi in cui i Musulmani non costituiscono la maggioranza della popolazione. Eccetto in Irlanda del Nord, le autorità britanniche responsabili per la promozione di un pari trattamento operano all'interno della struttura legislativa esistente, destinata a lottare contro l'ineguaglianza per motivi razziali e etnici; essa non copre i Musulmani in quanto tali o altri gruppi religiosi non etnici.

Inoltre l'adozione di una legislazione rappresenta solo un primo, benché necessario, passo. Anche in Stati che possiedono una legislazione di lotta alla discriminazione relativamente completa, come Italia e Francia, la consapevolezza pubblica delle possibilità di ricorso legale è scarsa e pochi sono i casi portati in tribunale; la

⁵¹ Per un confronto dettagliato della legislazione spagnola e tedesca e gli standard minimi stabiliti dalla Direttiva del Consiglio 2000/43/EC, vedi i capitoli su Germania e Spagna in "Legislazione antidiscriminatoria negli Stati membri dell'UE", Centro Europeo per il Monitoraggio di Razzismo e Xenofobia (EUMC), Vienna, 2002. Disponibile su <http://www.eumc.eu.int/publications/Article13/index.htm> (consultato il 10 Ottobre 2002).

⁵² Vedi D. Borillo, *Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination* (Gli strumenti giuridici francesi ed europei nell'applicazione del principio di uguaglianza e di non-discriminazione), nota 3, p. 126.

consapevolezza di tali possibilità sembra essere particolarmente scarsa tra gli immigrati e tra altre comunità vulnerabili.⁵³

Le autorità in questi Paesi hanno fatto alcuni sforzi per incoraggiare un'attuazione più efficace della legislazione in materia di lotta contro la discriminazione. Per esempio, i tribunali francesi hanno cercato di facilitare cause di discriminazione permettendo l'uso di prove ottenute attraverso procedimenti di "controllo".⁵⁴ In Italia e Spagna è disponibile una procedura semplificata per presentare denunce in materia di discriminazione.

Nel Regno Unito, la legislazione anti discriminazione è integrata dall'obbligo per gli organi pubblici di incoraggiare attivamente la pari opportunità tra i diversi gruppi etnici e razziali attraverso lo sviluppo di nuove politiche. Per garantire un accesso non discriminatorio ai servizi pubblici ai Musulmani, quest'obbligo dovrebbe essere esteso e contemplare la fede religiosa.⁵⁵ Come lo stesso Governo britannico ha riconosciuto, "autorità locali moderne devono essere in contatto con tutta la popolazione che sono destinati a servire, avere una struttura decisionale aperta e un'offerta di servizi basata sulle necessità degli utenti più che dei fornitori di servizi."⁵⁶

Si dovrebbero organizzare forum pan-europei per incoraggiare lo sviluppo, nel limite di quanto possibile considerando le diverse tradizioni politiche e legali, di una linea comune di comprensione e interpretazione delle forme che la legislazione nazionale anti-discriminazione dovrebbe avere, nella teoria e nella pratica. L'Articolo 13 del Trattato sull'Unione Europea offre protezione contro la discriminazione dovuta a motivi di fede e religione così come a motivi legati alla razza e all'origine etnica.⁵⁷ Questo articolo apre la via a iniziative future volte ad ampliare la Direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza o a elaborare nuove direttive riguardanti

⁵³ Vedi I. Schincaglia, *Lo Straniero quale Vittima del Reato*, rapporto finanziato da CPII, DAS, Ufficio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1999.

⁵⁴ Corte di Cassazione, n. W 01-85.560 F-D. La tecnica della verifica è stata adottata per la prima volta da "SOS razzismo" per dimostrare l'ingiustificato rifiuto da parte di discoteche e altri luoghi pubblici di permettere l'ingresso a persone di origine straniera o immigrati. "SOS razzismo" ha argomentato che la verifica potrebbe essere uno strumento utile nella lotta contro la discriminazione anche in altri ambiti quali l'occupazione e il lavoro. Vedi <http://www.le114.com/actualites/fiche.php?Id_Actualite=68>, (consultato il 26 settembre 2002).

⁵⁵ Questo è già il caso in base al Northern Ireland Act 1998 (NIA), che esige dalle autorità pubbliche di prestare la dovuta attenzione alla necessità di promuovere pari opportunità "tra persone di diversa fede religiosa". NIA, v. 75(1).

⁵⁶ Local Government Association, *Faith and Community*, Londra: LGA Publications, 2002, p. 3.

⁵⁷ Il Protocollo 12 della Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (ECHR) contiene la proibizione incondizionata di discriminazione.

altre sfere quali religione e lingua. L'UE potrebbe anche rafforzare la propria struttura anti-discriminazione incoraggiando gli Stati membri a firmare il protocollo 12 della Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (ECHR), il quale contiene la proibizione incondizionata di ogni discriminazione inclusa quella dovuta a motivi religiosi, e aderendo alla stessa Convenzione ECHR.⁵⁸

Inoltre, gli Stati membri dovrebbero, tramite l'UE, accogliere e attenersi al principio che la proibizione delle discriminazioni deve essere accompagnata da misure positive. I funzionari pubblici dovrebbero avere l'obbligo di perseguire modi per assicurare che i servizi pubblici siano egualmente accessibili a tutti, con particolare considerazione per i gruppi minoritari vulnerabili; dovrebbero essere create opportunità di scambio di informazioni relative ad esperienze positive in materia tra Stati membri. In attesa dell'adozione di una legislazione esauriente, gli Stati dovrebbero emettere linee guida o codici di condotta destinati a fornire un'assistenza pratica ai funzionari pubblici su come prevenire discriminazioni nell'offerta di servizi pubblici.

3.2.1 Carenza di dati

L'entità delle discriminazioni nei confronti dei gruppi minoritari in molti Stati membri dell'UE è oscurata dalla mancanza di statistiche complete o di altri dati affidabili. Come negli Stati candidati, l'assenza di dati è spesso giustificata da preoccupazioni legate alla privacy e alla protezione dei dati personali. Al contempo, la carenza di informazioni sufficienti rappresenta un chiaro ostacolo alla formulazione di efficaci politiche anti discriminazione.

Per esempio, non esistono statistiche attendibili a livello nazionale sulla situazione dei Rom né in Spagna né in Germania, o riguardo ai Musulmani in Francia o in Italia – una lacuna che gli organi specializzati in diritti umani hanno incoraggiato a colmare.⁵⁹ Per esempio, la Commissione ONU per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD) ha evidenziato come la scarsità di dati socioeconomici ufficiali riguardo alla popolazione rom/gitana in Spagna potrebbe compromettere l'efficacia delle politiche

⁵⁸ Questa raccomandazione è stata appoggiata da un gran numero di ONG attive nel settore dei diritti umani, tra le quali Amnesty International e Human Rights Watch, in una presentazione congiunta alla Convenzione sul Futuro dell'Europa.

⁵⁹ Il Comitato ONU per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD), il Comitato ONU per i Diritti Economici, Sociali e Culturali (ECOSOC), il Comitato consultivo per l'Applicazione del FCNM e la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) hanno fatto tutti raccomandazioni riguardo all'importanza di raccogliere statistiche come strumento per combattere la discriminazione.

volte a migliorarne la situazione.⁶⁰ Anche la Direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza raccomanda l'uso di prove statistiche nel constatare casi di discriminazione.

I governi tedesco e spagnolo sostengono che le norme riguardanti l'assunzione di dati riguardanti l'etnia di appartenenza rendono impossibile la raccolta sistematica di tali dati. In realtà, la legislazione spagnola non impedisce la raccolta di dati personali sensibili, posto che gli interessati siano informati adeguatamente e che le procedure legali per il trattamento dei dati siano rispettate.⁶¹ La Corte Costituzionale Federale tedesca ha affermato che tali dati potrebbero venire raccolti qualora ne possa essere garantita la segretezza.⁶² Il Governo ha altrove obiettato che la raccolta di dati etnici sulla situazione di Rom e Sinti è ad ogni modo impraticabile, dato che "potrebbe essere realizzata solo con investimenti spropositati di tempo e fatica."⁶³

Inoltre, in alcuni casi tali dati sono già stati raccolti in modo selettivo. Per esempio, secondo l'Agenzia Spagnola per la Protezione dei Dati nel 2000 esistevano 85 banche dati pubbliche e 60 private legalmente registrate che raccoglievano e trattavano informazioni relative alla razza o all'etnia dei soggetti.⁶⁴ Le leggi per l'elaborazione delle statistiche per scopi sociali contengono poche o nessuna limitazione riguardo alla raccolta di dati razziali e etnici.⁶⁵ Questi dati sono usati per definire politiche a beneficio dei "popoli di Spagna" riconosciuti. Perciò la scarsità di dati statistici sui Rom/Gitani risulta essere dovuta a un'insufficiente volontà politica più che a ostacoli legali, e costituisce un serio impedimento allo sviluppo di politiche pubbliche mirate a

⁶⁰ CERD, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Spain*, CERD/C/304/Add.8, 28 Marzo 1996.

⁶¹ Vedi, *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, Budapest, 2001, pp. 200–227.

⁶² Tuttavia, ha trovato che la legislazione esistente sulla raccolta di statistiche non forniva una garanzia sufficiente. Non sono stati presi provvedimenti dal 1983 per emendare la legislazione per garantire la segretezza. Vedi la decisione del 1983 della Corte Costituzionale della Germania Federale, BVerfGE 65, 1ff.

⁶³ Commenti del Governo della Repubblica Federale Tedesca sull'Opinione espressa dal comitato consultivo incaricato di valutare la situazione dell'attuazione del FCNM nella Rep. Federale Tedesca, p.9. Vedi <<http://www.humanrights.coe/int/Minorities/Eng/FrameworkConvention/AdvisoryCommittee/Comments.htm>> (consultato il 10 ottobre 2002).

⁶⁴ "Distribuzione di files contenenti dati sensibili, registrati nel Registro Generale per la Protezione dei Dati", *Catalogue of Files 2000*, CD-ROM emesso dall'Agenzia per la Protezione dei Dati.

⁶⁵ *Ethnic Monitoring and Data Protection – the European Context*, Central European University Press – INDOK, pp. 212–213.

risolvere importanti problemi di discriminazione e esclusione che devono essere affrontati.

Paradossalmente, alcuni Stati si sono serviti dell'insufficienza di dati etnici affidabili come motivo per eludere critiche riguardo all'insufficiente protezione concessa ai gruppi minoritari contro discriminazione e violenza. Per esempio, la Germania ha respinto accuse relative ad una presenza sproporzionata di bambini rom in "scuole speciali" affermando che "non esistono prove statistiche affidabili che portino a credere che questo gruppo abbia un tasso inferiore di scolarizzazione... [nonostante] alcuni Länder abbiano riferito che in *casi isolati* figli di Rom e di Sinti sono presenti in numero particolarmente elevato in scuole generali di recupero" [corsivo nostro]⁶⁶. L'Italia ha obiettato di fronte alle rivelazioni dell'ECRI secondo le quali il numero di atti razzisti in Italia è più alto del numero di procedimenti penali, adducendo che questa conclusione non è "supportata sufficientemente da elementi concreti o dati statistici",⁶⁷ anche se tali dati non sono ufficialmente disponibili.

In Gran Bretagna, esaurienti statistiche etniche si sono rivelate uno prezioso strumento per lo sviluppo di politiche differenziate volte a migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti ai gruppi appartenenti a minoranze etniche e religiose. Queste statistiche hanno dimostrato che in materia di istruzione, sanità, protezione sociale, politiche di alloggio, offerta di servizi pubblici, occupazione e giustizia, le comunità pakistane e bangladeshi (che sono prevalentemente musulmane) sperimentano livelli particolarmente alti di svantaggio, privazione e discriminazione anche relativamente ad altre comunità appartenenti a minoranze etniche. Su questa base e sulla base di informazioni sulle discriminazioni subite riportate da rappresentanti musulmani, appare giustificabile la condotta di ulteriori ricerche e la compilazione di informazioni statistiche sulle comunità religiose in Gran Bretagna e in altri Stati membri. Poiché le decisioni relative a come dividere la popolazione in categorie riflettono decisioni politiche su quali schemi possano essere importanti e quali gruppi meritino protezione, l'avvio di tali iniziative di ricerca potrebbe dare un forte segnale che gli Stati membri sono impegnati nella protezione delle comunità musulmane e di altre minoranze razziali e etniche.

Le informazioni statistiche offrono una solida base per valutare la situazione dei gruppi minoritari, e per sviluppare politiche pubbliche efficaci destinate a risolvere le condizioni di svantaggio che questi possono trovarsi ad affrontare, *prima* di arrivare a situazioni di alienazione, disaffezione e persino conflitto. L'UE dovrebbe, in stretta

⁶⁶ Commenti del Governo della Repubblica Federale Tedesca sull'Opinione espressa dal comitato consultivo incaricato di valutare lo stato di attuazione del FCNM nella Rep. Federale Tedesca, p. 13.

⁶⁷ Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza, secondo rapporto sull'Italia, adottato il 22 giugno 2001 e reso pubblico il 23 aprile 2002, p. 30.

collaborazione con rappresentanti delle minoranze, dedicare risorse all'individuazione di metodi accettabili per condurre ricerche garantendo il rispetto della riservatezza e la protezione dei dati personali; dovrebbe anche incoraggiare gli Stati membri a utilizzare questi metodi per compilare ricerche sulla situazione delle popolazioni minoritarie vulnerabili, più complete di quelle attualmente disponibili.

3.2.2 Discriminazioni nei confronti dei Rom

Nonostante la quasi totale mancanza di dati affidabili, i rapporti dell'EUMAP contengono abbondanti indicazioni di tipo aneddotico che le comunità rom in Germania e Spagna si trovano in una situazione di serio svantaggio in diversi ambiti; sulla base di tali indicazioni, appare motivata una ricerca analitica e statistica più completa.

Come in Europa centro orientale, le comunità rom in Germania e Spagna si trovano ad affrontare svantaggi paralizzanti nell'ottenere un equo accesso all'istruzione. Questi svantaggi traggono in parte origine dalle misere condizioni di vita e dalla povertà, ma anche l'intensa emarginazione e discriminazione svolgono un ruolo importante. In Germania, un numero sproporzionato di bambini sinti e rom sono assegnati a "scuole speciali" per bambini con ritardi mentali o handicap comportamentali, senza riguardo per le loro effettive capacità intellettuali. I diplomati di tali scuole hanno scarse prospettive di accedere a un'ulteriore istruzione o di ottenere un impiego remunerativo. Benché i livelli di iscrizione scolastica tra bambini rom spagnoli siano migliorati dal 1980 in poi, alti tassi di abbandono e assenteismo continuano a porre seri problemi e pochi Rom/Gitani completano l'istruzione superiore. Le scuole pubbliche spagnole sono sempre più "ghettizzate" e sono state riferite difficoltà nell'accedere alle scuole materne e a determinate istituzioni scolastiche.

Sia il Governo tedesco che quello spagnolo hanno riconosciuto la necessità di affrontare la questione della disuguaglianza nell'accesso all'istruzione. Il Governo spagnolo ha sviluppato programmi educativi "compensativi" per offrire assistenza extra ai bambini Rom/Gitani. Tuttavia, alcuni leader rom hanno espresso la preoccupazione che tali iniziative possano rafforzare - o comunque facciano molto poco per risolvere - il problema della segregazione nell'istruzione. Inoltre, la mancanza di un coordinamento centrale ha condotto a un'ineguale applicazione tra una Comunità Autonoma e l'altra.

Il Governo tedesco ha avanzato la proposta di "scuole di promozione" come mezzo per offrire pari opportunità ai bambini sinti e rom. Secondo l'opinione di leader sinti e rom, molte di queste "opportunità di promozione" sono imposte arbitrariamente ai bambini sinti e rom e alcune autorità scolastiche riconoscono che le "scuole di

promozione” sono semplicemente “un nuovo nome per un vecchio problema”.⁶⁸ Alcuni Stati tedeschi offrono sostegno a iniziative di ONG volte a superare gli svantaggi che i bambini rom e sinti devono affrontare nell’accedere all’istruzione. Non vi è tuttavia ancora stata una sistematica valutazione della loro efficacia né una individuazione di “casi positivi” con l’intento di condividere e scambiare queste esperienze, né una politica esauriente per garantire che sia assegnato un sostegno finanziario adeguato e continuativo a iniziative il cui successo sia stato dimostrato.

Esistono ostacoli significativi all’**occupazione** dei sinti e dei rom. Oltre alla situazione di svantaggio dovuta a un generale basso livello di istruzione e formazione, essi risultano dover affrontare forti pregiudizi nell’ottenere un impiego, e anche sul posto di lavoro. Molte famiglie rom sono impiegate in una combinazione di occupazioni ufficiali e non ufficiali, svolgono lavori considerati indesiderabili dal resto della popolazione quali vendita ambulante, raccolta di rifiuti solidi o lavoro stagionale. Nonostante non sia stata svolta alcuna ricerca sistematica sul tema, leader rom tedeschi e spagnoli e organizzazioni impegnate nei diritti umani concordano nell’affermare che la discriminazione nei confronti dei Rom nel mercato del lavoro è una realtà quotidiana. Gli uffici di collocamento in Spagna riferiscono che molte aziende si rifiutano apertamente di impiegare candidati rom. Secondo un rappresentante di uno speciale programma per Rom “in cinque casi su dieci i datori di lavoro mi dicono che non vogliono Rom.”⁶⁹ Né in Germania né in Spagna si usa ricorrere ai tribunali in casi di discriminazione, ed esistono pochi precedenti giurisprudenziali in materia in entrambi i Paesi.

La risposta del Governo ai problemi di impiego che affliggono la comunità rom spagnola è stata strutturata in termini di cliché e generalizzazioni sulla carenza di abilità e sui diversi atteggiamenti culturali verso il lavoro all’interno delle comunità rom/gitana; poca attenzione è stata prestata al ruolo svolto dalla discriminazione razziale e di conseguenza sono state sviluppate poche risposte politiche strategiche adatte alla realtà della discriminazione. Uno sviluppo incoraggiante è “Acceder”, un programma sostenuto dall’Unione Europea, che per la prima volta include la comunità rom come gruppo specifico, quale obiettivo dei programmi operativi del Fondo Sociale Europeo.

Le autorità di alcuni Stati tedeschi hanno intrapreso tentativi per ridurre gli alti tassi di disoccupazione tra i Sinti e i Rom con vari progetti volti alla creazione di occasioni di lavoro; l’efficacia di questi progetti è stata tuttavia limitata. Per quanto riguarda l’ambito dell’istruzione, non c’è stata una valutazione su larga scala dei progetti di

⁶⁸ Tavola rotonda dell’OSI, Amburgo, aprile 2002.

⁶⁹ Intervista con una donna Rom che lavora in un ufficio di collocamento, che ha chiesto l’anonimità, dicembre 2001.

successo destinati alla creazione di nuovi impieghi, con l'obiettivo di scambiare esperienze per identificare pratiche di successo. Fare ciò potrebbe sostenere lo sviluppo di misure politiche più sistematiche per alleviare gli svantaggi che Sinti e Rom affrontano sul mercato del lavoro.

La maggioranza dei Rom vive in **abitazioni** inferiori agli standard, spesso in bidonville segregate (in Spagna) o in accampamenti (in Germania) nelle periferie dei centri urbani, con infrastrutture minime, e spesso in condizioni che comportano seri rischi per la **salute**. La discriminazione nell'accesso ad alloggi pubblici o privati così come a altri **beni e servizi** è stata riferita sia in Germania che in Spagna. Annunci di affitto di appartamenti che pongono come condizione: "no stranieri", "no Arabi", "no Zingari", "no persone dell'Est" sono comuni nel centro di Madrid e in altre grandi città della Spagna e sondaggi recenti indicano un persistente favore per la segregazione: molti non-Rom affermano che "[i Rom] dovrebbero vivere in aree separate", "non dovrebbero essere assegnati loro alloggi nei nostri quartieri" o "dovrebbero venire espulsi dal Paese".⁷⁰ In un'indagine del 1994, circa il 68 per cento dei Tedeschi affermava che non vorrebbero avere dei Sinti o Rom come vicini.⁷¹

Il Governo tedesco ha sia riconosciuto la necessità, sia confermato l'intenzione, di migliorare le condizioni di vita di Sinti e Rom e di promuoverne l'integrazione nella società, e alcuni Länder hanno dato inizio a efficaci progetti di ri-alloggio.⁷² Rappresentanti di Rom e di Sinti tedeschi sottolineano che la maggior parte dei progetti che hanno avuto successo li coinvolgono direttamente nel processo decisionale e invocano l'integrazione dei progetti ad hoc in una più ampia e completa politica governativa abitativa contro la segregazione diffusa.

In Spagna, negli anni '80 e '90 si è tentato di eliminare bidonville segregate spostando i Rom/Gitani in alloggi "provvisori" consistenti in edifici essenziali (e talora al di sotto degli standard), spesso situati nelle periferie dei centri urbani, come passo temporaneo volto ad una completa integrazione in quartieri misti. Benché tale politica abbia fatto poco per contrastare modelli di emarginazione e segregazione, nel breve termine il trasferimento di migliaia di famiglie da bidonville a appartamenti con acqua, elettricità e sanitari ha costituito un innegabile miglioramento.

⁷⁰ T. C. Buezas, citato da A. Piquero, "Accolti peggio che gente del Maghreb," *G. El Comercio*, 10 April 2000.

⁷¹ Citato in D. Strauss, "Anti-Gypsyism in German Society and Literature" in S. Tebbutt, ed., *Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature*, Oxford: Berghahn Books, 1998, p. 89.

⁷² Vedi, P. Widmann, *An den Rändern der Städte. Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik* (Ai confini delle città. Sinti e Jenische nella politica sociale tedesca), Berlino: Metropol, 2001.

Tuttavia, il trasferimento non fu concepito né realizzato come parte di una politica di lungo termine e non esiste un organismo centrale per coordinarne l'attuazione. Nonostante questo abbia garantito alle autorità locali grande flessibilità e discrezione nel definire politiche rispondenti alle condizioni locali - e alcune abbiano definito politiche di integrazione efficaci - questo ha anche significato che c'è stato poco o nessuno scambio coordinato di esperienze positive e negative tra le comunità, e scarse valutazioni. Soluzioni inizialmente improvvisate per risolvere situazioni di crisi minacciano di diventare permanenti: nell'agosto 2002, migliaia di famiglie Rom vivevano in alloggi provvisori, senza alcuna indicazione di quando questo periodo transitorio avrà fine.

Come per Sinti e Rom tedeschi, anche i leader rom spagnoli lamentano che il fallimento nel migliorare significativamente la situazione abitativa è un risultato diretto della inazione delle autorità statali nell'assicurare la loro attiva partecipazione allo sviluppo e all'attuazione dei progetti. Si è inoltre sviluppata la tendenza ad affidare la responsabilità della soluzione dei problemi abitativi a ONG, che - in particolare in mancanza di una complessiva politica da parte dello Stato - sono prive dell'autorità e delle competenze necessarie per trattare problemi di questa portata in maniera sistematica o efficace.

Non esistono statistiche o studi nazionali sulle condizioni di salute delle comunità rom né in Germania né in Spagna. Tuttavia, dati raccolti a livello locale o regionale in Spagna e abbondanti indicazioni di tipo aneddótico in entrambi i Paesi suggeriscono che i Rom soffrono di una durata media di vita più breve, di una più alta incidenza di malattie e di maggiori difficoltà nell'accedere ai servizi sanitari rispetto alla maggioranza.⁷³ I Rom sia in Germania che in Spagna asseriscono che il personale sanitario è spesso insensibile nei confronti delle loro diverse tradizioni e atteggiamenti, il che è un fattore che contribuisce al sotto utilizzo dei servizi sanitari primari e preventivi e all'eccessivo ricorso ai servizi di emergenza; in Germania, vi è una tradizionale diffidenza verso le istituzioni sanitarie risalente agli esperimenti medici dell'epoca nazista su Sinti e Rom.

La diretta conseguenza della quasi completa mancanza di informazione in questo ambito è che non esiste nessuno specifico programma né una politica governativa in nessuno di questi due Paesi che si occupi dei seri problemi sanitari cui le comunità Rom sono confrontate. Come primo passo dovrebbero essere fatti tentativi sistematici per affrontare i diffusi e antichi sospetti e la diffidenza che le comunità Rom nutrono verso i fornitori di servizi sanitari. Progetti di intermediazione sanitaria condotti in alcuni Paesi dell'Europa centro orientale, tra i quali la Romania, potrebbero essere un

⁷³ Vedi J. F. Gamella, *La popolazione Rom in Andalusia*, Junta de Andalucia, Sevilla, 1996, p. 171.

esempio da seguire. In Spagna, il sostegno dello Stato per i programmi sanitari rivolti ai Rom si concentra su AIDS, abuso di sostanze stupefacenti o disordini mentali – una scelta che i leader Rom hanno criticato come inopportuna e segnata dal pregiudizio.

La manifestazione più preoccupante delle attitudini discriminatorie è ovviamente la **violenza a motivazione razziale**, in aumento sia in Germania che in Spagna. Gli effetti di tale violenza sono esacerbati dalle persistenti e diffuse accuse di discriminazione nei confronti del **sistema giudiziario**, che includono maltrattamenti e molestie da parte delle forze dell'ordine. Nonostante la serietà di queste accuse, avanzate da diverse organizzazioni internazionali di monitoraggio riguardo ad entrambi i Paesi, la legislazione tedesca non prevede né un inasprimento delle pene per reati a sfondo razziale né circostanze aggravanti speciali per reati a motivazione razziale perpetrati da forze dell'ordine. Inoltre, la concessione di una assistenza legale è basata sulla probabilità di un esito favorevole. Benché il Codice Penale spagnolo proibisca l'istigazione alla discriminazione, all'odio e alla violenza razziale, e insista sull'inasprimento delle pene per i reati a sfondo razziale, queste misure sono state applicate solo molto raramente.

3.2.3 Discriminazione nei confronti dei Musulmani

Come evidenziato, è spesso difficile definire la portata della discriminazione esistente contro i Musulmani poiché pochi dati sono stati ad ora raccolti aventi la religione quale indicatore. Tuttavia, l'esperienza dei Musulmani in Gran Bretagna può risultare utile: molti Musulmani britannici giunsero come lavoratori immigrati diverse generazioni fa. E' solo dopo molti decenni e la compilazione di ampie statistiche a base etnica e razziale, indicanti maggiori svantaggi tra le comunità essenzialmente musulmane dei Bangladeshi e dei Pakistani, che la consapevolezza della discriminazione religiosa e la necessità di politiche mirate hanno iniziato a diventare sempre più evidenti. Raccogliere dati differenziati sulla situazione delle comunità musulmane in Gran Bretagna così come in altri Paesi dell'UE permetterebbe alle autorità in questi paesi di sviluppare politiche integrative bidirezionali efficaci prima che emergano problemi.

Esempi di segregazione nei confronti di bambini musulmani nel **sistema scolastico** sono stati evidenziati in diverse località della Gran Bretagna e sono considerate uno dei fattori chiave che hanno contribuito a seri disordini a Bradford, Burnley e Oldham

nell'estate del 2001.⁷⁴ La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) ha espresso sconcerto per la separazione dei bambini stranieri o con un background di immigrazione in corsi di istruzione speciali e in determinati distretti e scuole anche in Francia.⁷⁵

Vi sono ancora relativamente pochi bambini immigrati nel sistema scolastico italiano, ma esempi di frequenza e rendimento inferiori alla media e tassi più elevati di abbandono scolastico stanno già emergendo. Il Governo cerca di risolvere questa situazione tramite l'impiego di "mediatori linguistici e culturali" che assistano e supportino gli insegnanti con un importante numero di alunni stranieri.⁷⁶ Il "mediatore linguistico" è solitamente un adulto della stessa nazionalità degli alunni stranieri con il compito di aiutarli ad abituarti alla scuola e facilitare i rapporti tra scuola e famiglia. I "mediatori culturali" assistono gli insegnanti che si occupano di corsi di alfabetizzazione e integrazione per adulti stranieri.⁷⁷

Tuttavia, non sono disponibili dati differenziati che indichino in particolare la situazione dei bambini musulmani né in Francia né in Italia. Alla luce delle statistiche a base etnica della Gran Bretagna, che indicano che gli allievi provenienti dalle comunità pakistana e del Bangladesh dimostrano un rendimento inferiore agli altri allievi, a tutti i livelli dell'istruzione pubblica, la raccolta di tali dati potrebbe essere consigliabile al fine di definire una politica scolastica efficace.

Musulmani britannici e francesi riferiscono anche di un trattamento ingiusto risultante da politiche e pratiche scolastiche insufficientemente sensibili al loro background culturale.⁷⁸ In Francia, per esempio, è considerata una funzione importante delle istituzioni scolastiche il trasmettere i valori della Repubblica, compresa la *laïcité* (laicità). Questo ha portato a tensioni quando studentesse musulmane hanno affermato

⁷⁴ Rapporto del Gruppo Ministeriale per l'Ordine Pubblico e la Coesione della Comunità, *Building Cohesive Communities*, London: Home Office, 2001; Rapporto del Gruppo Indipendente di Revisione presieduto da Ted Cante *Community Cohesion*, London: Home Office, 2001.

⁷⁵ Vedi la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza, Secondo Rapporto sulla Francia, adottato il 10 dicembre 1999 e pubblicato il 27 giugno 2000, paragrafi 21–22;44. Il Governo francese ha riconosciuto che "esiste il fenomeno di una rappresentanza sproporzionata delle categorie svantaggiate," sebbene obiettasse all'ECRI l'uso del termine "separazione".

⁷⁶ *Programmatic Document regarding State policy towards immigration and foreigners in the territory of the State*, sulla base dell'Art. 3 della Legge 1998/40: 2001–2003, p. 50.

⁷⁷ Questi corsi sono offerti presso Centri Territoriali Permanenti appositamente creati per l'educazione e la formazione di immigrati adulti. I Centri sono creati dallo Stato e ricevono finanziamenti statali sulla base del O.M. 455/97.

⁷⁸ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, London: Home Office, 2001, pp. 23–36.

il diritto a indossare il velo, rivelando la difficoltà di bilanciare le esigenze della *laïcité* e di altri valori della Repubblica – che sono essenzialmente in sintonia con i valori della maggioranza – e la cultura dei Musulmani; simili difficoltà si verificano ogniqualvolta gli assunti culturali di un gruppo minoritario differiscono da quelli della maggioranza.

Una ricerca del Ministero dell'Interno britannico mostra che, rispetto ad altre comunità religiose, i Musulmani subiscono in maggior misura un trattamento ingiusto nell'ambito dell'impiego.⁷⁹ Inoltre, statistiche su base etnica mostrano che tra i Musulmani Pakistani e del Bangladesh si registrano tassi di attività economica e di occupazione inferiori, e livelli di disoccupazione più elevati rispetto ad altri gruppi etnici minoritari.⁸⁰ Benché non siano disponibili statistiche dettagliate riguardo alla discriminazione contro particolari gruppi etnici o religiosi in Francia, le agenzie francesi di lavoro temporaneo riferiscono di ricevere specifiche richieste dalle aziende di non mandare lavoratori musulmani. Infatti i Musulmani francesi riferiscono di discriminazioni nell'assunzione e sul posto di lavoro, più frequentemente che in qualsiasi altro settore, benché poche cause vengano intentate. Non esistono dati che dimostrino che i Musulmani si trovano in una situazione di particolare svantaggio rispetto agli altri immigrati in Italia, la maggior parte dei quali è impiegata o in posizioni che richiedono una bassa qualificazione, in occupazioni stagionali o in lavori illegali, spesso con insufficiente accesso alla protezione sociale.

La Direttiva sulla parità di trattamento in materia di lavoro esige da parte degli Stati membri, di proibire qualsiasi discriminazione, diretta ed indiretta, fondata sulla fede in materia di impiego. Questo richiederà ai datori di lavoro di monitorare su base religiosa le decisioni prese in materia di impiego per assicurare che una loro politica, provvedimento o criterio non abbia l'involontario effetto di svantaggiare i Musulmani o impiegati appartenenti a altre fedi. La Direttiva richiede anche l'emanazione di misure specifiche che ne garantiscano un'efficace applicazione attraverso la diffusione di informazioni, il dialogo sociale e quello con organizzazioni non governative;⁸¹ la legislazione dovrà essere integrata da linee guida su come informare persone alla ricerca di un impiego, datori di lavoro e largo pubblico, sui loro diritti e responsabilità.

⁷⁹ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, London: Home Office, 2001, pp. 37–50.

⁸⁰ Performance and Innovation Unit, *Improving labour market achievements for ethnic minorities in British Society*, London: Cabinet Office, 2001, p. 40.

⁸¹ Direttiva Quadro UE sul lavoro, Articoli 12–14.

Gli immigrati appaiono generalmente subire diffuse discriminazioni nell'accedere all'**abitazione**⁸², sia nel settore pubblico che privato, così come ad altri beni e servizi. Statistiche raccolte in base all'appartenenza etnica in Gran Bretagna rivelano che le comunità musulmane originarie dal Bangladesh e dal Pakistan affrontano una situazione di particolare svantaggio. Nonostante siano state effettuate poche ricerche sulla situazione dei Musulmani in particolare, alcuni studi in Francia hanno rivelato che la discriminazione razziale o etnica è comune nel processo di esame e di selezione dei candidati all'assegnazione di alloggi, particolarmente in caso di alloggi pubblici sovvenzionati, ma anche nel mercato immobiliare privato. Sia in Francia che in Italia è stato riferito di alcuni funzionari addetti all'assegnazione di alloggi pubblici che operano abitualmente sulla base di valutazioni discriminatorie nei confronti di candidati che si presumono essere di origine straniera.⁸³ In Italia, questa pratica è stata contestata con successo in tribunale almeno in un caso, ma la consapevolezza delle norme rimane bassa tra le comunità di immigrati e statistiche provenienti da una ricerca recente dimostrano che la disponibilità di alloggi pubblici per immigrati è molto bassa rispetto a quanto avviene per cittadini italiani o appartenenti all'UE.⁸⁴ Inoltre, gli alloggi che vengono offerti sono spesso di qualità inferiore.⁸⁵

La mancanza di considerazione da parte dei funzionari preposti a determinati servizi pubblici per le necessità specifiche della comunità islamica è una lamentela comune espressa da diverse comunità musulmane in Gran Bretagna. La carenza di informazioni e di statistiche sull'esperienza dei Musulmani rappresenta un ostacolo significativo allo sviluppo di politiche, e alla garanzia di un'offerta appropriata di servizi alle comunità musulmane presenti in Gran Bretagna, Francia e Italia.

Poche ricerche sono state condotte sul trattamento specifico di pazienti musulmani nel **sistema sanitario** pubblico francese, compresi gli ospedali pubblici, Testimonianze aneddotiche suggeriscono che comunemente i Musulmani si confrontano ad una insufficiente comprensione e considerazione per le loro diverse pratiche ed esigenze culturali e religiose quando si rivolgono ai servizi sanitari. Disuguaglianze documentate

⁸² Nota pubblicata dal GELD sugli alloggi pubblici, *Nota 3*, 10 Maggio 2001, "Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social" (Le discriminazioni razziali e etniche nell'accesso agli alloggi sociali) sotto la direzione di Patrick Simon (di seguito GELD, *Note 3*). Vedi la pagina web del GELD o: <http://www.sos-racisme.org/presse/notegeld.htm>, (consultato il 25 settembre 2002).

⁸³ Trib. Milano, 20 marzo 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, nella causa El Houssein, El Mouden, Zerai contro il Comune di Milano, non pubblicato. Agli atti dell'EUMAP.

⁸⁴ Vedi Rete d'urgenza contro il razzismo, *Reporto Annuale 2000*, pp. 16–21, su: <http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>, (consultato il 18 settembre 2002).

⁸⁵ Vedi Rete d'urgenza contro il razzismo, *Reporto Annuale 2000*, pp. 8–36, su: <http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>, (consultato il 18 September 2002).

nel tasso di esito positivo nelle cure sanitarie tra i diversi gruppi minoritari suggeriscono che i servizi sanitari non raggiungono la comunità musulmana oppure non ne soddisfano le necessità;⁸⁶ in base ad un documento del Ministero dell'Interno britannico, tre quarti delle organizzazioni musulmane consultate ha riferito di un trattamento diseguale da parte del personale e dei dipartimenti dei servizi sociali.⁸⁷

Considerata la tendenza all'interno delle popolazioni degli Stati membri ad associare i Musulmani con elementi "estranei" alle loro società e a considerare l'Islam come monolitico (vedi sopra), gli eventi dell'11 settembre 2001 hanno provocato un aumento della tendenza ad associare Islam con terrorismo e fondamentalismo. Un'ondata di odio e violenza rivolta contro Musulmani e persone ritenute musulmane si è scatenata dopo l'11 settembre 2001 in molti Paesi dell'UE, comprese Italia e Gran Bretagna.⁸⁸ Mentre il numero totale di atti razzistici in Francia è addirittura calato durante il 2001,⁸⁹ molti di quelli avvenuti sono collegabili all'11 settembre.

Secondo leader Musulmani britannici e francesi, nelle comunità musulmane vi è una crescente sensazione di essere fermati, interrogati e perquisiti non sulla base di prove o di sospetti ragionevoli, ma in base al loro "apparire Musulmani". Vari studi del **sistema penale** in Gran Bretagna mostrano differenze nelle condanne e negli arresti tra popolazione bianca e di colore.⁹⁰ Esistono anche indicazioni di disuguaglianze nel sistema giudiziario francese. Per esempio, benché non siano stati raccolti dati sistematici e sia impossibile isolarvi una motivazione religiosa, risultano esistere discriminazione nelle sentenze dove persone di, reale o supposta, origine etnica diversa dalla francese ricevono condanne più gravose per reati simili. Le forze dell'ordine dovrebbero cercare di promuovere buone relazioni con le comunità musulmane per diminuire la diffidenza e il sospetto; ciò potrebbe avere il collaterale effetto positivo di

⁸⁶ Social Exclusion unit, *Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal*, London: Cabinet Office, 2000, paragrafo 2.39, che cita l'esempio dei servizi per la salute sessuale che non vanno incontro alle necessità delle comunità minoritarie.

⁸⁷ P. Weller, A. Feldman, K. Purdam, *Religious Discrimination in England and Wales: Home Office Research Study 220*, London: Home Office, 2001, p. 72.

⁸⁸ C. Allen, J.S. Nielson, *Summary Report on Islamophobia in the EU after September 11 2001*, Vienna: Centro Europeo sul Razzismo e la Xenofobia, maggio 2002, pp. 23, 28-29; Commissione Islamica per i Diritti Umani, *UK Today: The Anti-Muslim Backlash in the Wake of 11th September 2001*, London: Islamic Human Rights Commission, 2001.

⁸⁹ Sessantasette atti di razzismo sono stati registrati nel 2001, contro i 146 del 2000. Rapporto del CNCDH del 2001, pubblicato nel marzo 2002.

⁹⁰ The Runnymede Trust Commission the Future of Multi-Ethnic Britain, *The Future of Multi-ethnic Britain – The Parekh Report*, London: Profile Books, 2000, p. 130.

offrire alla polizia assistenza nel combattere il crimine e nella raccolta di informazioni.⁹¹

In risposta alla violenza seguita all'11 settembre, la Gran Bretagna ha adottato una legislazione che riconosce la motivazione religiosa per alcuni reati di violenza come un reato separato,⁹² e la motivazione razziale o religiosa come un'aggravante per tutti i reati.⁹³ In Francia e in Italia, alcuni rapporti indicano che le comunità arabe, musulmane e di immigrati risultano essere soggette a violenza, appare però difficile isolare la motivazione religiosa.⁹⁴ In Francia, tuttavia, la violenza razziale ha spesso una chiara dimensione religiosa: luoghi di culto (moschee e sinagoghe) sono spesso bersaglio di attacchi, lancio di pietre e distruzione parziale o totale. Le forze dell'ordine dovrebbero essere formate ad investigare crimini commessi per odio "religioso" e l'applicazione e l'attuazione dovrebbero essere monitorate in tutti gli Stati membri.

3.3 Diritti delle minoranze

3.3.1 Riconoscimento delle minoranze

Molti Stati membri hanno adottato definizioni restrittive del concetto di "minoranza", creando una gerarchia di protezione tra i diversi gruppi. In Italia, per esempio, è garantita una gamma completa di diritti ai gruppi minoritari nazionali tradizionali, come le minoranze francese, tedesca e slovena. Sia i Musulmani che i Rom – plausibilmente i due gruppi maggiormente vulnerabili presenti nel Paese – ne sono esclusi.⁹⁵ I Rom/Gitani non sono riconosciuti come *pueblo* (popolo costituente in Spagna) e perciò sono in una situazione meno favorevole rispetto ad altri gruppi minoritari in

⁹¹ Discussione con Hanifa Chérifi, "Les musulmans victimes de discriminations. Une inégalité entre les religions" (I Musulmani vittime di discriminazione. Disuguaglianza tra le religioni), J.-M. Blier, S. de Royer, *Discriminations raciales, pour en finir*, 2001, Paris, éditions Jacob-Duvernet, p. 62.

⁹² Legge su Crimine e Disordine 1998, voll. 28–32 come emendato dalla Legge Antiterrorismo, Crimine e Sicurezza, 2001 vol. 39.

⁹³ Legge sui poteri delle Corti Penali, 2000, vedi 153 come emendato dalla Legge Antiterrorismo, Crimine e Sicurezza, 2001, s. 39.

⁹⁴ Vedi le recenti raccomandazioni dell'ECRI in reazione agli attacchi nei confronti dei Musulmani in Europa dopo l'11 settembre, <http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage>, (consultato il 18 Settembre 2002).

⁹⁵ La quasi totale mancanza di dati in Italia rende difficile distinguere tra gli svantaggi sperimentati dai Musulmani e dagli immigrati in generale. Vedi sez.3.2.1.

diversi ambiti della vita economica, politica e sociale. In Germania, i Sinti/Rom sono riconosciuti come gruppo minoritario insieme a Danesi, Frisoni e Sorbi, mentre i Musulmani non lo sono. In Gran Bretagna, il Governo ha adottato una definizione comprensiva di minoranza nazionale,⁹⁶ che esclude i Musulmani e i membri di altre comunità religiose dall'accesso ai diritti delle minoranze. Il concetto di minoranza non viene ritenuto rilevante in Francia: l'esistenza di minoranze è vista come una minaccia al modello repubblicano che ha lo scopo di garantire un uguale trattamento per tutti. Benché i rappresentanti dei Musulmani francesi non abbiano contestato questo modello, tra di essi sta emergendo l'idea che essi, come gruppo, sono trattati diversamente da altre minoranze religiose.⁹⁷

Come organo che esplicitamente richiede il rispetto e la tutela delle minoranze da parte di Paesi terzi e ha posto questo principio come requisito per nuovi membri, esigenze di coerenza interna richiedono che l'Unione Europea rivolga la propria attenzione al trovare una definizione comune di minoranza al proprio interno e conseguentemente ad incoraggiare gli Stati membri a concepire legislazioni e politiche volte alla tutela delle minoranze. Questa definizione dovrebbe essere soggetta a regolare revisione e valutazione per tener conto di, e conformarsi all'emergere di nuovi gruppi minoritari.

3.3.2 Problemi relativi al diritto alla cittadinanza

La maggioranza dei Musulmani che vive in Gran Bretagna gode del diritto alla cittadinanza, molti da due o tre generazioni. Invece, molti Musulmani in Francia sono diventati cittadini a tutti gli effetti solo nel decennio passato, o ancora non lo sono, e la maggior parte dei Musulmani residenti in Italia non possiedono la cittadinanza. Sia le "nuove minoranze" che i non cittadini sono esclusi da diritti concessi in base al regime delle minoranze.

I non cittadini sono particolarmente vulnerabili in diversi ed importanti ambiti: sono portati ad accettare lavoro illegale non regolamentato né protetto, sono spesso segregati in quartieri a basso costo e bassa qualità, si trovano ad affrontare discriminazione e violenza; a causa del loro statuto legale incerto e della scarsa consapevolezza dei diritti loro garantiti dalla legge, molti temono le forze dell'ordine ed i funzionari pubblici anziché averne fiducia. I diritti e i doveri dei non cittadini in genere ricadono sotto diversi regimi legali (al di fuori dei tradizionali regimi per la tutela delle minoranze),

⁹⁶ Vedi il Comitato consultivo sulla Convenzione strutturale per la tutela delle minoranze nazionali, *Opinione sul Regno Unito*, Strasburgo 2001, par. 14.

⁹⁷ Tavola rotonda OSI, Parigi, luglio 2002-10-29.

un esame dei quali esula dallo scopo di questi rapporti.⁹⁸ Tuttavia, è generalmente riconosciuto che i diritti umani fondamentali e una protezione di base debbano essere accordati universalmente, indipendentemente dallo status di cittadinanza. Alcuni Stati, come l'Italia, hanno risposto alla presenza di un ampio numero di persone non aventi la cittadinanza adottando una speciale legislazione per sottolineare che la protezione contro la discriminazione e la violenza sono inclusi tra questi diritti e protezioni fondamentali.⁹⁹

C'è una crescente coscienza del fatto che gli immigrati musulmani (inclusi i "lavoratori temporanei", coloro che chiedono asilo e gli emigranti economici) sono destinati a rimanere in Europa e che le economie europee sono crescentemente dipendenti dalla manodopera immigrata. I loro diversi background culturali e religiosi, linguistici e di valori, stanno già trasformando l'aspetto e il carattere di molti Stati membri dell'UE, come Italia e Spagna, che fino a poco tempo fa erano Paesi relativamente omogenei.

Molti Stati membri hanno riconosciuto che la concessione della cittadinanza è un passo chiave nel processo di integrazione e hanno intrapreso provvedimenti per facilitare la naturalizzazione dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. Un gran numero di Musulmani francesi ha ottenuto la cittadinanza nel decennio passato e una simile ondata è da attendersi in Italia. Dato che sempre più Musulmani diventano cittadini a tutti gli effetti, probabilmente aumenterà la domanda di godere dei tradizionali diritti delle minoranze in materia di istruzione, lingua, stampa e, in particolare, partecipazione politica.

La trasformazione degli Stati membri dell'UE in società multiculturali e multireligiose propone nuove sfide al regime giuridico di tutela delle minoranze esistente. L'integrazione deve essere un processo bidirezionale, che richiede non solo l'adattamento dei nuovi gruppi al contesto culturale e sociale europeo, ma anche la garanzia di eguale trattamento e di protezione contro la discriminazione ed il rispetto per identità diverse. Di ulteriori perfezionamenti nelle politiche per l'integrazione beneficerebbero

⁹⁸ Benché i rapporti dell'EUMAP siano concentrati sui diritti dei cittadini rom in Germania e Spagna, dovrebbe essere evidenziato che vi è anche un gran numero di Rom rifugiati e richiedenti asilo in questi e altri Stati membri dell'UE.

⁹⁹ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Di seguito, legge 286/1998. Tuttavia la legge 286/1998 è stata emendata l'11 luglio 2002 con l'introduzione di molti cambiamenti significativi e controversi comprendenti un provvedimento che esige che a tutti gli immigrati che facciano richiesta di permesso di soggiorno vengano prese le impronte digitali (il che è stato ora esteso anche ai cittadini italiani); la riduzione della validità del permesso di soggiorno da tre a due anni, l'inasprimento delle norme sulla riunificazione familiare escludendo i figli al di sopra dei 18 anni, e la perdita del permesso di soggiorno come conseguenza della perdita del lavoro.

anche altri gruppi emarginati, come Sinti e Rom, la cui cultura, lingua e storia sono state sottovalutate e trascurate per secoli.¹⁰⁰

Nonostante sia chiaro che spetta ad ogni Stato determinare quali gruppi minoritari debbano essere riconosciuti e quando, l'UE dovrebbe incoraggiare i propri Stati membri ad adottare definizioni più ampie e comprensive del concetto di "minoranza", estendendo i diritti previsti per le minoranze a gruppi non appartenenti alle minoranze tradizionali. L'Unione dovrebbe anche concentrarsi sull'articolazione di uno standard minimo di trattamento equo per quei gruppi che non rientrino nelle definizioni adottate. Gli Stati membri, inoltre, dovrebbero adottare misure per facilitare l'ottenimento della cittadinanza ai non cittadini.

3.3.3 Questioni in materia di diritti delle minoranze: riguardanti i Rom

Le comunità rom in Germania e Spagna hanno ricevuto un sostegno molto limitato da parte dei governi per la protezione e la promozione delle loro diverse identità culturali e linguistiche; in alcuni ambiti, la prassi dello Stato ha persino scoraggiato lo sviluppo di diritti delle minoranze per i Rom. In particolare, se confrontato con il generoso trattamento verso alcuni altri gruppi minoritari, il trattamento meno favorevole dei Rom costituisce già di per sé una forma di discriminazione.

Per esempio, nonostante le lingue di molti altri gruppi minoritari siano riconosciute e possano essere usate ampiamente nella sfera pubblica, il Calò, la lingua dei Rom spagnoli, non è legalmente riconosciuto in nessun luogo in Spagna, né è riconosciuto dallo Stato come lingua protetta in base alla Carta per le Lingue Regionali o Minoritarie.¹⁰¹ Benché pochissimi Rom/Gitani siano di madrelingua Calò, questa lingua svolge un ruolo di grande importanza come simbolo etnico unificante; nel contesto politico, il riconoscimento della lingua è essenziale per il riconoscimento dell'identità della minoranza, che è la chiave per il riconoscimento dei diritti politici di

¹⁰⁰ Per esempio, l'eredità della legislazione del passato (non più in vigore) che bandiva i costumi, gli abiti e la lingua dei Rom/Gitani consiste nel fatto che la lingua Calò è andata quasi perduta.

¹⁰¹ Consiglio d'Europa, *List of Declarations Made with Respect to Treaty no. 148, European Charter for Regional or Minority Languages*, cronologia completa del 18 maggio 2002. La Spagna ha riconosciuto come lingue regionali o minoritarie le lingue ufficiali riconosciute come tali negli statuti autonomi dei Paesi Baschi, Catalogna, Isole Baleari, Galizia, Valencia e Navarra; altre lingue, protette dagli Statuti di Autonomia nei territori dove vengono parlate tradizionalmente, sono pure considerate lingue regionali.

un gruppo.¹⁰² Perciò, la sopravvivenza del Calò è di grande importanza per la comunità Rom e i leader rom hanno ripetutamente chiesto l'appoggio del Governo per promuoverne lo studio e l'utilizzo.¹⁰³ Specialmente alla luce della storica persecuzione delle comunità Rom, tra l'altro proprio per l'uso del Calò,¹⁰⁴ sarebbe opportuno che lo Stato riconoscesse le passate ingiustizie tramite un appoggio a queste richieste.

All'agosto del 2002, l'Assia rimane l'unico Stato tedesco ad aver accettato tutti i 35 punti richiesti per l'applicazione della parte terza del CRML, nonostante il fatto che la lingua rom sia "parlata nella maggior parte dei Länder della Repubblica Federale Tedesca".¹⁰⁵ Riguardo al diritto di usare la lingua rom con i funzionari pubblici, il Governo ha affermato che, dal momento che Sinti e Rom "crescono bilingui tedesco-rom e, di regola, hanno padronanza di entrambe le lingue, non è stata osservata nessuna richiesta concreta di utilizzo della lingua rom nei rapporti con le autorità amministrative".¹⁰⁶ I leader rom e sinti hanno espresso preoccupazione per la mancanza di protezione della lingua rom.¹⁰⁷

Sia in Germania che in Spagna, il modo dominante di impostare l'insegnamento ai Rom è rappresentato da corsi compensatori o "promozionali" (vedi la sezione 3.1.2);¹⁰⁸ in questo contesto l'identità e la cultura rom sono spesso percepite dagli insegnanti come un problema da superare più che come un vantaggio da coltivare. Benché associazioni di insegnanti spagnoli e ONG rom abbiano ripetutamente richiesto l'inclusione di corsi universitari specifici sulla storia e sulla cultura dei gruppi etnici spagnoli e sulla comunicazione e l'insegnamento interculturale per insegnanti, psicologi, magistrati e operatori sociali, queste richieste non sono state accolte. Alcune informazioni di questo genere sono state pubblicate e distribuite in alcuni Stati

¹⁰² I. Alvarez Dorronsoro, "Intervista con Teresa Sà Romàn: Cambiamento e continuità con l'identità Rom", *Revista Hika* 111, <http://www.hika.net/revista/zenb111/Ha_a_Teresa.html>, (consultato il 20 Agosto 2002).

¹⁰³ "Manifesto per la costituzione di una piattaforma per lo statuto della nazione Rom" – Romipen," Toledo, 12 Febbraio 2000, para. 14, vedi: <<http://www.cenfor.com/Romipen/manifesto.htm>>, (consultato il 20 Agosto 2002).

¹⁰⁴ Vedi A. G. Alfaro, *The Great Gypsy Roundup*, Editorial Presencia Gitana, 1995.

¹⁰⁵ Rapporto sottoposto dal Governo tedesco al Comitato consultivo per l'applicazione della Convenzione quadro sulle minoranze nazionali, 1999, pp. 10–11 (di seguito, rapporto FCNM tedesco). Molti altri Stati hanno accettato la Parte II del CRML.

¹⁰⁶ Rapporto FCNM tedesco, p.79.

¹⁰⁷ "Sorge um Sprache: Sinti und Roma fordern Schutz des Romanes" (Preoccupazioni sulla lingua: Sinti e Rom chiedono la protezione della lingua Rom), *Wiesbadener Tagblatt*, 28 luglio 2001.

¹⁰⁸ J. D. Santiago, intervento pubblicato nei Documenti di lavoro 43 "Dibattito sul popolo Rom", p. 69.

tedeschi, ma i leader rom e sinti sostengono che i programmi scolastici tuttora non offrono informazioni adeguate sulla loro storia e cultura o sul loro sacrificio durante l'Olocausto.

In Germania la competenza per la maggior parte delle questioni educative e culturali rimane di competenza dei singoli Stati tedeschi. Con l'eccezione di Amburgo, nessuno Stato tedesco offre al momento la possibilità di istruzione in lingua rom all'interno del sistema scolastico pubblico, con la motivazione che "i genitori sinti tedeschi non desiderano una tale istruzione".¹⁰⁹ Il Governo ha anche affermato che la maggioranza dei Sinti e dei Rom¹¹⁰ è contraria allo sviluppo di una forma scritta di lingua rom e rifiuta che persone esterne alla comunità imparino e impartiscano istruzione in tale lingua.¹¹¹ Tuttavia questa affermazione non è basata su un'ampio esame delle opinioni delle comunità sinti e rom in tutta la Germania, ma sul punto di vista espresso dall'organizzazione riconosciuta dal Governo come rappresentante ufficiale delle comunità sinti e rom.¹¹²

Sia in Germania che in Spagna i Rom sono poco rappresentati nell'amministrazione pubblica e negli organismi governativi per promuovere o proteggere i diritti delle minoranze. In entrambi i Paesi diverse comunità rom sono rappresentate ufficialmente da una o più organizzazioni che ricevono la maggior parte dei loro finanziamenti dal Governo. Sebbene questa impostazione offra ai Governi un interlocutore disponibile e un partner affidabile nell'attuazione di vari progetti, non tende a favorire lo sviluppo di opinioni e atteggiamenti indipendenti da parte dei Rom e alimenta il conflitto più che la cooperazione tra le diverse organizzazioni rom.¹¹³ In Spagna, questo ha significato

¹⁰⁹ Rapporto FCNM tedesco, p. 112.

¹¹⁰ Il rapporto FCNM tedesco riconosce che alcune organizzazioni Rom hanno un diverso punto di vista, e "adducono argomenti a favore dell'inclusione della loro lingua nell'istruzione scolastica e desiderano provvedimenti di sostegno, come quelli presi negli Stati europei confinanti, per lo sviluppo di una forma scritta di questa lingua", ma indica altresì che il Governo tedesco sceglie di rispettare la volontà della maggioranza dei Sinti che insisterebbe "sul coltivare la propria lingua esclusivamente all'interno della famiglia e dei clan familiari." Rapporto FCNM tedesco, p. 96.

¹¹¹ Rapporto FCNM tedesco, p. 86.

¹¹² L'Alto Commissariato dell'OSCE per le Minoranze Nazionali ha evidenziato, relativamente alle ONG finanziate dallo Stato (in Spagna), che "non ci si può attendere che i rappresentanti delle ONG dispensino consigli totalmente disinteressati" quando questo potrebbe colpire i loro finanziamenti. Alto Commissariato dell'OSCE per le Minoranze Nazionali, *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, 2001, p. 145.

¹¹³ Nello stesso tempo, la mancanza di unità tra le organizzazioni rom è spesso considerata la causa primaria del limitato successo degli sforzi statali di migliorare la loro situazione. Vedi "Lo Stato e gli zingari", rapporto intermedio sul progetto di ricerca del Centro Europeo per la Migrazione, Berlino, novembre 2001, agli atti dell'EUMAP.

che la politica nazionale principale per migliorare la situazione dei Rom ha assunto il carattere di un programma di assistenza sociale piuttosto che di un piano strategico per proteggere e promuovere i diritti e l'identità della minoranza rom.

I Governi dovrebbero sviluppare meccanismi più inclusivi per garantire che ai Rom e ai Sinti siano riservate opportunità equivalenti a quelle degli altri gruppi minoritari riconosciuti, compreso il diritto a coltivare e studiare la propria lingua. Dovrebbero anche sviluppare meccanismi più sofisticati per garantire loro l'opportunità di partecipare pienamente alla vita pubblica, compresa la partecipazione attiva allo sviluppo di politiche e programmi a loro beneficio, e un ruolo primario nell'implementazione e nella valutazione di tali politiche e programmi.

3.3.4 Questioni in materia di diritti delle minoranze riguardanti i Musulmani

Per definizione i Musulmani sono essenzialmente non considerati nell'ambito dei regimi di tutela delle minoranze esistenti in Francia, Italia e Gran Bretagna (vedi sezione 3.3.1). Le istituzioni, anche quando sono formalmente neutrali o laiche, favoriscono spesso implicitamente (e talora anche esplicitamente) la cultura e la religione della maggioranza. Per esempio, Natale e Pasqua sono riconosciuti come giorni festivi pubblici, simboli e rituali religiosi sono spesso usati durante le cerimonie ufficiali dello Stato e i programmi scolastici sono informati alle tradizioni e alla storia cristiana (anche in scuole con pochi alunni, quando presenti, cristiani).¹¹⁴ Eppure, tutti e tre i Governi abbracciano formalmente i valori della multiculturalità e della diversità e si sono sforzati di considerare le necessità religiose e culturali delle comunità musulmane nel contesto delle strutture legali e istituzionali esistenti.

Vi sono significative differenze nelle relazioni di questi tre Stati con le diverse religioni. La Chiesa d'Inghilterra è la Chiesa di Stato in Inghilterra¹¹⁵ mentre in Italia un concordato regola le relazioni tra lo Stato e la religione della maggioranza (Cattolicesimo).¹¹⁶ Solo religioni rappresentate da una istituzione di culto riconosciuta

¹¹⁴ Sia in Italia che in Gran Bretagna, le scuole pubbliche devono offrire un'istruzione religiosa a tutti gli alunni iscritti, inclusa la preghiera collettiva quotidiana, sebbene i genitori possano scegliere di esonerare i propri figli.

¹¹⁵ La Chiesa di Scozia è la Chiesa nazionale scozzese; non esiste nessuna Chiesa di Stato in Galles e Irlanda del Nord.

¹¹⁶ Il Concordato è stato ratificato con la legge 121/25 del marzo 1985, Ratifica ed Esecuzione dell'Accordo, con Protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, con modifiche ai Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede.

ufficialmente sono legalmente ammesse a determinati benefici in Francia¹¹⁷ e Italia (come l'esenzione dalle tasse sugli edifici religiosi), determinando diseguaglianze nel trattamento rispetto a forme diverse di culto;¹¹⁸ in nessuno dei due Stati i Musulmani sono riusciti a concludere un accordo con lo Stato e perciò l'esercizio dei loro diritti religiosi è limitato nella pratica.

Per eliminare queste diseguaglianze, le autorità statali hanno incoraggiato i Musulmani in Francia e in Italia a designare un singolo rappresentante per facilitare il negoziato di un accordo col Governo, ma il processo si è dimostrato difficile. In Italia, ad esempio, sembra che la designazione di un'organizzazione come "rappresentativa" possa avere come risultato l'estromissione delle altre e lo Stato ha concluso che è troppo presto per un accordo. In Francia, molte associazioni musulmane hanno partecipato a un procedimento consultivo che ha prodotto una bozza di accordo sul metodo per l'elezione di un organismo rappresentativo, ma altri gruppi non vi hanno partecipato e i leader di alcune associazioni lamentano di esserne stati esclusi.

Finché tali accordi restano in fase di negoziato, i Musulmani che vivono in Francia e Italia non godono legalmente di importanti diritti religiosi. Sebbene alcune autorità locali abbiano preso iniziative per accogliere le necessità delle comunità musulmane, esse lo fanno a loro discrezione e talora si scontrano alla resistenza degli elettori; sia in Francia che in Italia, le comunità locali si sono spesso opposte alla costruzione di luoghi di culto islamici.

Le esistenti strutture di gestione delle relazioni con le comunità religiose minoritarie non si adattano in modi considerevoli alle realtà e alle esigenze delle numerose e diverse popolazioni musulmane. Questo non è sorprendente se si considera che esse sono state originariamente sviluppate in condizioni molto diverse da quelle che vigono attualmente, in risposta alle necessità di comunità religiose indigene. Alcuni Musulmani e non Musulmani hanno criticato l'impostazione dello Stato come "post-coloniale", intesa a controllare le comunità musulmane anziché a facilitarne la partecipazione alla vita del Paese. I Governi dovrebbero riesaminare le norme che regolano le comunità religiose per determinare in quale misura esse corrispondano alle necessità e agli interessi dei gruppi religiosi minoritari; dove opportuno, tali norme dovrebbero essere rivisitate per renderle più rispondenti alle esigenze attuali.

¹¹⁷ Protestantismo Luterano e Riformato, Ebraismo e Cattolicesimo sono tutte forme di pratica religiosa legalmente riconosciute dalla Legge Combes del 1905.

¹¹⁸ In Italia, per esempio, i gruppi che non hanno firmato un accordo con lo Stato non possono devolvere una quota delle tasse sul reddito alla loro comunità, dedurre dalle tasse donazioni alla stessa, incaricare insegnanti ad insegnare religione nelle scuole pubbliche, o astenersi legittimamente dal lavoro durante le festività religiose.

La diversità delle comunità musulmane in Francia, Italia e Gran Bretagna implica che esse non hanno un'unica "lingua minoritaria". Perciò, richieste di utilizzare la lingua minoritaria e il suo insegnamento non sono rilevanti per l'intera comunità musulmana, sebbene possano essere rilevanti per alcuni particolari gruppi linguistici. Nonostante le comunità musulmane in Francia e Gran Bretagna in particolare riconoscono la necessità di imparare la lingua della maggioranza, esse danno anche importanza all'insegnamento dell'arabo e al grado in cui le scuole promuovono la conoscenza dell'Islam e del contributo dell'Islam in condizione di parità con altre religioni. I Musulmani britannici hanno posto l'accento sull'importanza di fornire agli insegnanti della scuola pubblica conoscenze di base sull'Islam per permettere loro di operare più efficacemente in un ambiente pluriconfessionale. Il riconoscimento della dimensione islamica dell'identità degli studenti musulmani e la cooperazione con organi appartenenti alla comunità musulmana potrebbe essere importante per sviluppare politiche innovative orientate al miglioramento degli standard nella scuola.

Attualmente, la maggior parte dell'istruzione religiosa islamica e dell'insegnamento della lingua araba ha luogo in famiglia o in moschea, dopo le ore di scuola. Con poco tempo e poche risorse a disposizione, le moschee sono spesso in grado di impartire solo una conoscenza di base dell'arabo e dell'Islam. Le generazioni più giovani di Musulmani hanno perciò poche opportunità di coinvolgersi appieno con la loro religione e di acquisire un'adeguata conoscenza della storia e delle tradizioni dell'Islam. Senza adeguata educazione e conoscenza, i giovani musulmani sono mal preparati ad affrontare confronti e dialoghi con organizzazioni che offrono diverse, e a volte più radicali, interpretazioni dell'Islam.

Offrire corsi di arabo all'interno dei corsi di lingue moderne nelle scuole statali creerebbe un'opportunità per sviluppare l'interesse e le abilità degli allievi e dei genitori musulmani e la possibilità di integrare nei programmi scolastici conoscenze sulle comunità e culture di lingua araba. Laddove se ne presenti l'esigenza, le scuole dovrebbero considerare l'opportunità di offrire, insieme alle lingue moderne europee, la possibilità di optare per l'arabo come lingua straniera.

Come evidenziato, la consapevolezza pubblica delle tradizioni e della storia dell'Islam è estremamente scarsa e l'intolleranza nei confronti dei Musulmani è un problema esacerbato dal riferimento da parte dei principali mass media a immagini dell'Islam eccessivamente semplicistiche e stereotipate. La risposta dei Musulmani agli stereotipi dei media appare limitata; gli organismi che si occupano della regolamentazione dei media potrebbero offrire utilmente alle comunità musulmane un'informazione pubblica mirata riguardo ai meccanismi di ricorso disponibili. I governi e gli organi di stampa dovrebbero anche considerare la possibilità di sostenere progetti che incoraggino una più attiva presenza dei Musulmani all'interno dei media; laddove

progetti di questo tipo abbiano già ottenuto importanti successi, vi dovrebbero essere sforzi congiunti per identificare e promuovere esempi di pratiche positive.

4. L'IMPORTANZA DEL MONITORAGGIO E DELLA VALUTAZIONE

*Sebbene solo alcuni siano in grado di generare una politica, siamo tutti in grado di giudicarla.*¹¹⁹

4.1 Monitoraggio da parte di organizzazioni internazionali

E' principio del diritto internazionale ben saldo che determinati diritti umani e libertà fondamentali sono inderogabili, e sono stati elaborati meccanismi di monitoraggio per garantire che i firmatari di trattati e convenzioni internazionali sui diritti umani rispettino questi principi nella pratica. Nel decennio passato, anche l'Unione Europea ha reso il rispetto dei diritti umani la pietra miliare delle sue politiche: l'UE ha incluso clausole sui diritti umani nei suoi accordi commerciali con altri Stati e, ovviamente, ha richiesto agli Stati candidati di dimostrare rispetto per i diritti umani e delle minoranze come condizione per diventare membri dell'Unione.

Allo stesso tempo, molti Stati membri dell'UE non si sono dimostrati sensibili alle critiche o al monitoraggio condotto da organismi internazionali e alcuni sono rimasti in ritardo nel riferire agli organismi internazionali la situazione dei diritti umani nel loro Paese. All'interno della sua stessa area, l'UE non ha ancora prestato sufficiente attenzione ad una chiara articolazione dei propri requisiti in materia di diritti umani, e non ha istituito seri meccanismi per il monitoraggio interno del rispetto da parte degli Stati membri delle norme sui diritti umani.¹²⁰ I meccanismi esistenti per il monitoraggio interno dipendono

¹¹⁹ Pericle di Atene, circa 430 a. C., citato in K.R. Popper, *The Open Society and its Enemies, Volume I*, London: Routledge, 1945, p. 7.

¹²⁰ Per una trattazione completa sulla mancanza di meccanismi per monitorare i diritti umani all'interno dell'Unione Europea, vedi P. Alston e J.H.H. Weiler, "Un'Unione sempre più vicina" in "Necessità di una politica per i Diritti Umani: L'Unione Europea e i Diritti Umani", in Alston (ed), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

eccessivamente dalla cooperazione degli Stati membri e dovrebbero venire sostenuti e rafforzati.¹²¹

Alcuni Stati membri hanno reagito in modo difensivo a critiche presentate da organismi internazionali di monitoraggio in materia di diritti umani. Per esempio, la Grecia ha reagito al rapporto del 2000 della Commissione Europea per il Monitoraggio di Razzismo e Intolleranza (ECRI) affermando che:

Il testo abbonda di generalizzazioni e conclusioni, ma in molti casi non ci sono fatti che li supportino. In altri casi tali conclusioni sono chiaramente basate su incidenti isolati che sono considerati impropriamente (e scorrettamente) come norma e non come eccezione, anzi aberrazione, di cui in verità si tratta.¹²²

Il Governo tedesco ha dichiarato le conclusioni dell'ECRI riguardo a problemi di razzismo "troppo generiche e non corrispondenti alla reale situazione in Germania",¹²³ e ha giudicato come "inammissibile" la critica sull'insufficienza dei provvedimenti volti a promuovere l'integrazione.¹²⁴ Il Governo francese ha espresso insoddisfazione per l'apparente messa in discussione da parte dell'ECRI del "modello repubblicano francese ... che trae origine da una tradizione vecchia di duecento anni" e ha escluso "ogni 'riconsiderazione' dell'impostazione egalitaria sulla quale si fonda la Repubblica".¹²⁵

Il Centro Danese per i Diritti Umani ha evidenziato che le critiche da parte di organismi internazionali per l'aumento di razzismo e xenofobia in Danimarca "sono state respinte quasi all'unisono da politici e dalla stampa" e che:

Una gran parte dei politici e della stampa non ha mai riflettuto sul messaggio, ma ha invece deciso di colpire i messaggeri – un gruppo di osservatori stranieri. Anziché discutere i contenuti, le critiche sono state respinte come non

¹²¹ Il Centro Europeo per il Monitoraggio di Razzismo e Xenofobia (EUMC) fu creato nel 1997 per monitorare gli atteggiamenti del pubblico e dei media verso le minoranze razziali e etniche negli Stati membri dell'UE. Il centro ha prodotto utili rapporti su un'ampia gamma di argomenti. Tuttavia, le organizzazioni alle quali l'EUMC si affida per ottenere informazioni sono spesso finanziate dai Governi degli Stati membri; questi devono anche approvare i rapporti annuali dell'EUMC prima della loro pubblicazione. Questi fattori possono evidentemente minare l'indipendenza dell'EUMC e la sua capacità di pubblicare opinioni critiche.

¹²² Osservazioni fornite dalle autorità greche riguardo al Rapporto dell'ECRI sulla Grecia, 2001, p. 24.

¹²³ Osservazioni fornite dalle autorità tedesche riguardo al Secondo Rapporto dell'ECRI sulla Germania, 2000 p. 27.

¹²⁴ Approccio dell'ECRI Paese per Paese: Secondo Rapporto sulla Germania, 2000 p. 27.

¹²⁵ Osservazioni fornite dalle autorità francesi riguardo al Rapporto dell'ECRI sulla Francia, 2000, p. 24.

scientifiche e sfuggenti. Così, hanno evitato di doversi confrontare criticamente col problema se l'immagine dell'atteggiamento danese verso i rifugiati e gli immigrati tratteggiata nei rapporti rifletta o meno la realtà della società danese.¹²⁶

Gli Stati candidati all'UE si sono dimostrati ugualmente sensibili alle critiche esterne. In seguito alla diffusione dei rapporti regolari dell'UE del 2001, l'ex primo ministro ungherese Viktor Orbán ha affermato che l'Ungheria deve “stringere i denti e sopportare quando altri valutano il suo rendimento in rapporti se vuole entrare nell'Unione Europea. Noi non scriviamo rapporti su altri Paesi e perciò non ci è del tutto chiaro perché altri provino un irresistibile desiderio di fare rapporti su di noi”.¹²⁷ L'UE dovrebbe rendere chiaro ai suoi aspiranti membri che un esame della situazione dei fondamentali diritti umani e delle minoranze continuerà anche dopo l'adesione; il modo migliore per conferire serietà a questo messaggio è iniziare un genuino e attento esame di tutti gli Stati membri.

Gli organismi di controllo internazionale – inclusa l'Unione Europea – dovrebbero certamente sforzarsi di offrire valutazioni equilibrate e ben informate, con l'assistenza dei Governi che potrebbero raccogliere e offrire informazioni esaurienti sui loro sforzi per ottemperare agli obblighi assunti in materia di diritti umani. Le reazioni difensive alle critiche mascherano l'insufficienza dell'impegno al monitoraggio come strumento di automiglioramento; essi manifestano la mancanza di volontà nel riconoscere che l'ottemperare alle norme sui diritti umani non è un risultato che gli Stati possano conseguire definitivamente, ma piuttosto un obiettivo verso il quale devono tendere continuamente. I quindici Stati membri attuali dell'unione Europea, ora investiti dell'autorità di determinare le future dimensioni e forme dell'Unione stessa, hanno la speciale responsabilità di dare l'esempio nel modo in cui accettano critiche e ne fanno un uso costruttivo.

4.2 Monitoraggio da parte dei Governi

Il riconoscimento del ruolo e dell'importanza del monitoraggio è rivelato anche dalla misura in cui i governi mostrano una volontà di esaminare le loro stesse situazioni. Il monitoraggio offre informazioni utili all'erogazione efficace di beni e servizi pubblici. Nella misura in cui esso offre ai funzionari pubblici informazioni riguardo al modo in cui i servizi non stanno raggiungendo certi gruppi, il monitoraggio può essere anche considerato un importante strumento per la prevenzione dei conflitti.

¹²⁶ Centro Danese per i Diritti Umani, “I diritti umani in Danimarca, Status 2001, p. 10.”

¹²⁷ Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines, vol. 5, no. 217, parte II, 15 Novembre 2001.

In materia di tutela delle minoranze, il monitoraggio è il modo migliore che i fornitori di servizi pubblici possono usare per assicurarsi che le politiche in atto non siano indirettamente discriminatorie e che essi stiano offrendo un servizio uguale a tutti. Senza il monitoraggio, sarebbe difficile identificare i modi indiretti, spesso involontari, in cui le politiche svantaggiano determinate comunità o verificare se le politiche che mirano a ridurre disuguaglianze stiano raggiungendo i propri scopi. Per effettuare un controllo efficace ed effettivo i Governi devono identificare le diverse comunità che la legislazione intende proteggere, le istituzioni servire e i servizi pubblici raggiungere.

Il Governo può svolgere un ruolo cruciale nell'appoggiare strutture governative locali e regionali che hanno fallito nei loro sforzi di raggiungere le comunità minoritarie, anche attraverso linee guida pratiche dirette al miglioramento della situazione. Il Progetto del Consiglio locale Beacon che monitora l'offerta di servizi in Gran Bretagna potrebbe essere un modello da imitare in altri Stati membri così come nelle strutture dell'UE. Il progetto identifica casi di eccellenza in diversi ambiti di offerta di servizi da parte delle amministrazioni locali; i Consigli locali che ottengono lo status di Beacon ricevono fondi per diffondere le loro esperienze di successo ad altre amministrazioni locali. Questa tecnica potrebbe venire utilizzata per identificare in quale misura diverse comunità religiose, linguistiche, etniche o altre stiano realmente beneficiando delle politiche statali.

4.3 Società civile

Naturalmente la volontà e l'abilità dei governi all'autocritica è limitata in importanti settori; è da attendersi che i governi cerchino di dare valutazioni il più positive possibile dei propri risultati. Un importante apporto critico può essere ottenuto sollecitando le opinioni di coloro che dovrebbero beneficiare di protezione e benefici, prendendo provvedimenti per assicurare che le loro opinioni siano ben accette e garantendo che non deriveranno loro conseguenze negative per averle espresse.

Laddove le possibilità della società civile di offrire critiche costruttive sono limitate da carenze di capacità e finanziamenti o da un'atmosfera intollerante, la pratica del Governo tenderà a diventare più introversa e meno rispondente alle necessità sociali. Perciò è nell'interesse della società avere un Governo che non solo invita alla critica, ma sostiene anche lo sviluppo della capacità di organizzazioni della società civile ad articolare e offrire un'analisi costruttiva. Questo è forse particolarmente vero per le politiche riguardanti i gruppi minoritari, i quali sono talora in situazione di svantaggio nell'accedere a opportunità nel campo dell'istruzione e della formazione.

Il monitoraggio delle politiche governative sui diritti umani e delle minoranze da parte di organizzazioni appartenenti alla società civile comporta anche altri benefici.

Anzitutto, può potenzialmente accrescere la consapevolezza degli obiettivi e delle iniziative governative tra un pubblico più ampio. Questo è importante, in quanto la carenza del sostegno pubblico rappresenta spesso un ostacolo critico al successo di molti dei programmi adottati per la tutela delle minoranze (vedi sezione 2). Più in generale, inoltre, il monitoraggio incoraggia un atteggiamento attivo e impegnato da parte della società – una “cultura della critica costruttiva” – che incentiva i membri della società, minoranze comprese, ad essere più coinvolti e assumersi responsabilità nei confronti delle legislazioni, istituzioni e politiche destinate a beneficiarli. E il pieno godimento da parte dell'individuo del diritto di formulare e avanzare critiche – in particolare nei confronti delle politiche governative – è il marchio di garanzia di una società aperta.

5. RACCOMANDAZIONI

Raccomandazioni dirette a specifici Paesi sono incluse nei rapporti loro relativi. Qui di seguito sono elencate solo raccomandazioni applicabili generalmente agli Stati e raccomandazioni all'Unione Europea.

Agli Stati candidati e membri

- Laddove non esistano tali politiche, considerare l'opportunità di sviluppare e adottare uno speciale programma governativo (o più di uno) dedicato alla situazione delle popolazioni minoritarie vulnerabili.
- Intraprendere regolari revisioni del contenuto dei programmi esistenti per la protezione e l'integrazione delle minoranze in cooperazione con rappresentanti delle stesse, per assicurare che questi siano esaurienti nella loro impostazione e riflettano nel modo più completo possibile l'evolversi delle necessità e degli interessi delle comunità minoritarie.
- Fondare le revisioni dei programmi su ricerche di ampio respiro sulla situazione delle minoranze. Laddove tali informazioni fossero carenti, sviluppare meccanismi appropriati per la compilazione dei dati, in conformità ai requisiti previsti dalla legge per la protezione dei dati personali.
- Rivedere la legislazione nazionale per garantire la piena ottemperanza alle Direttive UE sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e sul lavoro.
- Nella maggior misura possibile, emanare norme che creino un obbligo positivo per le autorità di eliminare discriminazioni illecite nelle loro funzioni con

qualsiasi motivazione e di promuovere pari opportunità e buoni rapporti tra persone di diversa etnia, cultura, lingua e fede religiosa.

- Prendere provvedimenti per comunicare gli scopi e gli obiettivi dei programmi di protezione e integrazione delle minoranze al vasto pubblico, sottolineandone il collegamento con i valori comuni all'UE.
- Garantire che il sostegno politico ai programmi per la tutela delle minoranze sia chiaramente espresso, investendo gli organismi di coordinamento centrali di sufficiente autorità, risorse umane e finanziarie per coordinarne efficacemente l'implementazione.
- Fornire specifica preparazione sugli obiettivi del programma ai funzionari pubblici locali e regionali responsabili dell'applicazione delle politiche governative per le minoranze; tale formazione dovrebbe sottolineare l'obbligo positivo dei funzionari di garantire un eguale accesso a servizi di qualità.
- Riesaminare la normativa che regola l'esistenza delle comunità religiose per determinare in quale misura essa corrisponda alle necessità e agli interessi dei gruppi religiosi minoritari; laddove appropriato, emendare tale normativa per renderla più rispondente alla situazione attuale.
- Prendere provvedimenti per facilitare l'ottenimento della cittadinanza alle popolazioni che ne sono prive; promuovere l'idea che l'integrazione è un processo bidirezionale.
- Sviluppare e dare la preferenza a progetti che coinvolgono rappresentanti delle minoranze in posizioni attive e decisionali piuttosto che come destinatari passivi dell'assistenza governativa.
- Sostenere gli sforzi volti a facilitare buoni rapporti tra forze dell'ordine e comunità minoritarie, come modo per diminuire diffidenza e sospetto reciproci.
- Estendere il sostegno ad attività volte ad aumentare la capacità di formulare critiche giustificate, costruttive e correttamente formulate alla politica governativa. Mantenere un atteggiamento aperto verso la critica costruttiva offerta da organismi intergovernativi e da organismi indipendenti di monitoraggio non governativi come impulso al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività governativa.

All'Unione Europea

- Sottolineare che rispetto e tutela delle minoranze sono valori fondamentali comuni dell'Unione e obblighi permanenti per i membri dell'UE, i quali includono l'adozione di specifiche norme a livello di istituzioni europee.

- Porre l'accento sul fatto che un approccio comprensivo alla tutela delle minoranze – che includa sia prevenzione della discriminazione che promozione dei diritti delle minoranze – è un aspetto essenziale degli obblighi permanenti dell'appartenenza all'UE.
- Garantire il pieno ottemperamento da parte di tutti gli Stati membri delle Direttive sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e sul lavoro; considerare l'estensione della Direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza per includervi la discriminazione contro le minoranze religiose e sostenere la necessità di elaborare nuove direttive per assicurare che diritti umani di base siano assicurati ai gruppi cui per varie ragioni non siano ancora stati riconosciuti.
- Incoraggiare il dialogo tra Stati membri per sviluppare una linea comune nell'intendere termini come “minoranza”, “tutela delle minoranze” e “integrazione”, stimolando definizioni che siano il più possibile ampie e comprensive; articolare standard minimi che garantiscano un uguale trattamento ai gruppi che non rientrano nelle definizioni adottate.
- Assistere gli Stati nello sviluppo di efficaci politiche fondate su un approccio globale nei confronti della tutela delle minoranze; creare un obbligo positivo di eliminare tutte le forme di discriminazione nell'offerta di servizi e per promuovere pari opportunità e buoni rapporti tra persone di diversa razza, etnia e credo religioso.
- Rafforzare e sostenere meccanismi a livello di Unione Europea per l'identificazione e la condivisione di esperienze positive nell'implementazione delle politiche di tutela delle minoranze.
- Stanziare risorse per lo sviluppo di metodologie accettabili per la raccolta di dati in base alla composizione etnica e all'appartenenza religiosa, assicurando al contempo il rispetto della privacy e la protezione dei dati personali; incoraggiare gli Stati membri ad utilizzare queste metodologie per compilare ricerche di ampio respiro sulla situazione di popolazioni minoritarie vulnerabili.
- Rafforzare i meccanismi di controllo esistenti, come il Centro Europeo per il Monitoraggio del Razzismo e della Xenofobia (EUMC) e l'emergente “Rete di esperti in diritti umani” e sviluppare nuovi meccanismi per garantire il mantenimento dell'attenzione sugli sforzi necessari ad assicurare il rispetto dell'intera gamma di diritti umani.
- Offrire sostegno allo sviluppo della capacità di organizzazioni delle minoranze, in modo che esse possano svolgere un ruolo attivo nel monitorare l'efficacia delle politiche elaborate a loro vantaggio.

- Contrastare sentimenti ostili alle minoranze condannando apertamente e vigorosamente espressioni di razzismo da parte di politici negli Stati membri e sviluppando meccanismi che incoraggino un discorso pubblico responsabile, i quali includano tra l'altro il sostegno a programmi intesi a migliorare i livelli di partecipazione di membri delle minoranze nei media.
- Rivedere le procedure che le ONG devono seguire per ottenere e amministrare programmi di finanziamento Phare e altri, assicurando la massima semplicità e trasparenza; offrire formazione e assistenza localmente a potenziali candidati.
- Migliorare la quantità e la qualità delle informazioni disponibili al pubblico sull'aggiudicamento e l'uso dei finanziamenti UE destinati a sostenere i programmi di tutela delle minoranze.

Monitoraggio della protezione
delle minoranze nell'Unione Europea:
La situazione dei Musulmani in Italia

Indice

1. Sommario operativo	75
2. Premesse	77
3. Protezione delle minoranze: diritto e pratica	84
3.1 Protezione contro la discriminazione	85
3.1.1 Istruzione	87
3.1.2 Occupazione	92
3.1.3 Abitazione e altri beni e servizi	97
3.1.4 Assistenza sanitaria e altre forme di protezione sociale	101
3.1.5 Accesso alla giustizia	103
3.2 Protezione contro la violenza motivata dalla razza o dalla religione	107
3.2.1 Violenza da parte di privati	108
3.2.2 Violenza da parte di pubblici ufficiali	109
3.3 Diritti delle minoranze	110
3.3.1 Religione	111
3.3.2 Lingua	113
3.3.3 Istruzione	114
3.3.4 Media	117
3.3.5 Partecipazione alla vita pubblica	119
4. Istituzioni per la protezione delle minoranze ..	120
4.1 Enti pubblici	120
4.2 Società civile	123
5. Raccomandazioni	126

1. SOMMARIO OPERATIVO

Il Governo italiano ha ormai riconosciuto l'importanza che riveste l'immigrazione per rispondere alle esigenze di manodopera del Paese e ha assunto una serie di provvedimenti volti a facilitare l'integrazione degli immigrati. Tra questi ultimi, i Musulmani costituiscono oggi il secondo gruppo per numero di fedeli e sono la comunità che cresce più rapidamente. Essi sono diventati, per l'uomo della strada, simbolo e sinonimo di immigrazione. Allo stesso tempo, l'integrazione dei Musulmani -come gruppo culturalmente e religiosamente distinto dalla maggioranza della popolazione- rappresenta una sfida per una società che per lungo tempo è stata largamente omogenea dal punto di vista culturale e religioso.

Molti dei problemi che i Musulmani debbono affrontare nella vita sociale, economica e politica sono condivisi da tutti gli immigrati. Vi sono però alcune questioni specifiche che riguardano la comunità musulmana nel suo insieme, a prescindere dall'elevato grado di diversità interna che essa presenta. In particolare, l'atteggiamento di larga parte della popolazione italiana e dei mezzi di comunicazione e più in generale il dibattito pubblico indicano che i membri di tale minoranza si collocano tra quelli meno integrati nella società italiana. Inoltre, il fatto che le organizzazioni islamiche non siano ancora riuscite a concludere un'intesa con lo Stato segnala l'esistenza di problemi che riguardano specificamente i diritti religiosi dei Musulmani.

Discriminazione

In Italia il complesso dei provvedimenti giuridici volto a garantire protezione contro la discriminazione è di ampia portata e notevoli sforzi sono stati compiuti per assicurare la piena applicazione della Direttiva UE sull'origine etnica. Ciononostante, la conoscenza pubblica di questo complesso normativo è scarsa e le norme sono raramente utilizzate dai gruppi più vulnerabili, con la conseguente mancanza di una giurisprudenza sufficientemente consistente. Vi sono anche state poche iniziative da parte dello Stato italiano volte ad accrescere la consapevolezza pubblica delle possibilità che già esistono per combattere la discriminazione.

La mancanza di dati costituisce un ostacolo significativo per identificare i livelli di discriminazione religiosa e razziale cui sono esposti i membri di gruppi vulnerabili e per combattere tale discriminazione in sede giudiziaria, dove prove di natura statistica sono ammesse nei casi che riguardano assunzioni e licenziamenti.

Non vi sono ostacoli giuridici o politici che impediscano l'accesso dei minori stranieri alle scuole pubbliche, in posizione di parità con i cittadini. L'immigrazione è un fenomeno relativamente recente e dunque vi è ancora un numero limitato di immigrati nel sistema scolastico italiano e scarsi dati sono stati finora raccolti. Le ricerche condotte fino ad oggi mostrano che, tra gli immigrati, la frequenza e la riuscita scolastica sono inferiori alla media mentre il numero di abbandoni è più alto. Tutto ciò indica, in

pratica, che il pieno e paritario accesso all'istruzione pubblica per tutti i minori deve ancora essere raggiunto.

In materia di lavoro vi è una netta distinzione tra cittadini, che hanno accesso a impieghi qualificati e fruiscono di un'ampia protezione sociale, e immigrati che il più delle volte sono sprovvisti di preparazione e svolgono mansioni subordinate, non qualificate e malretribuite oppure svolgono "lavoro nero" senza alcuna protezione sociale.

Anche se il sistema giuridico garantisce l'accesso paritario dei cittadini e degli stranieri legalmente residenti (cioè in possesso di un permesso di soggiorno) ad adeguate strutture abitative e ad altri servizi e beni pubblici, nei fatti questo è ancora un serio problema per molti immigrati. Le condizioni abitative in cui molti di essi vivono sono estremamente precarie in conseguenza delle loro scarse disponibilità economiche e delle discriminazioni nell'accesso all'abitazione.

I dati sulle condizioni di salute tra gli immigrati, sia in generale sia specificamente riguardo agli immigrati Musulmani, sono insufficienti. Gli immigrati illegali hanno diritto alle cure sanitarie di base ma molti di essi di fatto non usufruiscono di tali cure poiché omettono di registrarsi presso il sistema sanitario.

Non sono infrequenti casi di violenza contro immigrati, inclusi i Musulmani, da parte sia di privati che di pubblici ufficiali. Non vi sono generalmente prove sufficienti per stabilire la motivazione razziale o religiosa di tali violenze e, in pratica, molte di esse restano impunte. Nella maggioranza dei casi queste violenze non sono denunciate e sfuggono ad ogni rilevazione statistica. Organizzazioni internazionali di monitoraggio hanno rilevato che il numero di detenuti stranieri è quasi dieci volte superiore alla percentuale degli stranieri sul totale della popolazione italiana.

Diritti delle minoranze

Il sistema giuridico italiano riconosce e garantisce un largo numero di diritti alle minoranze linguistiche o tradizionali e alle minoranze religiose il cui statuto giuridico è definito attraverso una legge speciale ed intesa con lo Stato. Poiché un'intesa non è stata ancora conclusa con i Musulmani, i loro diritti collettivi non risultano pienamente tutelati. I Musulmani incontrano difficoltà ad aprire moschee e luoghi di culto, ad osservare le proprie festività religiose ed esercitare altri riti religiosi.

La mancanza della cittadinanza impedisce una effettiva partecipazione alla vita politica della stragrande maggioranza degli immigrati, che non ha il diritto di voto nelle elezioni locali: vi sono indicazioni che una più intensa partecipazione dei Musulmani alla vita politica sia contrastata, tra l'altro, perché potrebbe portare alla costituzione di un "partito islamico". Analoghe preoccupazioni hanno inciso anche sulla predisposizione ad una intesa tra lo Stato e le organizzazioni musulmane.

Lo Stato sostiene diversi programmi di integrazione per gli immigrati: molti di essi sono realizzati e sviluppati in cooperazione con organizzazioni assistenziali, di natura religiosa o comunque appartenenti alla "società civile". In ogni caso vi è ancora poco dialogo tra lo Stato e la comunità musulmana e ciò rende difficile attivare una politica che permetta di superare gli svantaggi a cui questa comunità è esposta.

2. PREMESSE

Negli ultimi venti anni l'Italia si è trasformata da un paese di emigrazione in un paese di immigrazione. Il ricorso a manodopera straniera si è rivelato indispensabile per accelerare e sostenere il tasso di sviluppo economico e ciò ha portato alla costituzione di nuovi gruppi minoritari, tra cui quello rappresentato dai Musulmani.

I Musulmani attualmente rappresentano la seconda comunità religiosa in Italia per numero di fedeli.¹ Essi provengono da diversi gruppi etnici e da diverse parti del mondo, parlano lingue diverse e hanno diverse estrazioni sociali e giuridiche. In molti casi, l'unico vincolo tra questi diversi gruppi è la comune fede religiosa. Queste diversità hanno suscitato un ampio dibattito tra gli studiosi per valutare se i Musulmani in Italia possano essere considerati una singola "comunità".²

Anche se da un punto di vista giuridico o sociologico l'esistenza di una comunità musulmana unitaria può essere oggetto di discussione, non mancano indicazioni che i Musulmani sono accomunati da un sentimento di identità condivisa, anche se questa non è manifestata apertamente per timore di suscitare la reazione della parte più intollerante della società.³ L'insufficiente conoscenza della straordinaria diversità delle comunità musulmane presenti nel Paese fa sì che la maggioranza della popolazione

¹ La popolazione musulmana, concentrata principalmente nelle regioni Lazio, Lombardia, Campania, Sicilia, Veneto, Emilia-Romagna, è pari circa all'1,2% della popolazione italiana, e approssimativamente al 36% della comunità immigrata. Caritas, *Immigrazione, dossier statistico 2001. XI Rapporto sull'immigrazione*, Roma, Nuova Anterem, 2002, p. 251.

² Tavola rotonda promossa dall'OSI, Milano 20 giugno 2002. Questa tavola rotonda è stata organizzata per raccogliere osservazioni e suggerimenti su una prima bozza del rapporto. Erano presenti esperti provenienti da istituzioni governative, organizzazioni musulmane, giornalisti, giuristi, professori ed esponenti della società civile. I riferimenti a questo incontro contenuti nelle pagine seguenti non debbono essere intesi come approvazione del particolare punto di vista espresso dall'uno o dall'altro partecipante alla tavola rotonda.

³ Tavola rotonda promossa dall'OSI, Milano 20 giugno 2002.

italiana non distingua, quando parla di Islam, tra i diversi gruppi Musulmani.⁴ La crescente "islamofobia" può produrre il risultato, non voluto ma comunque negativo, di rafforzare l'identità musulmana attorno ad un sentimento condiviso di vulnerabilità, esclusione e incomprensione da parte della maggior parte della società di accoglienza.

Attualmente la popolazione musulmana in Italia è costituita da circa 700.000 individui. Tra di essi 40-50.000 (di cui circa 10.000 Cristiani convertiti all'Islam⁵) hanno la cittadinanza italiana ed i loro diritti e doveri sono definiti dalle medesime disposizioni che si applicano a tutti i cittadini italiani. La maggioranza dei Musulmani presenti in Italia sono invece immigrati giunti negli ultimi vent'anni e sono privi della cittadinanza italiana.⁶ Tra questi, circa 610-615.000 sono "regolari" e godono legalmente del diritto di vivere e lavorare in Italia. Gli altri 80-85.000 sono "irregolari", sprovvisti di permesso di soggiorno o di lavoro.⁷ In base alle stime più recenti, le persone che provengono da paesi tradizionalmente Musulmani costituiscono il gruppo di immigranti che presenta in Italia il più alto tasso di crescita.⁸

⁴ Cfr. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (di seguito, EUMC), *Summary Report on Islamophobia in the EU after 11 September 2001*, Vienna 2002, pp. 23-24.

⁵ Cfr. "Roma, un partito alla conquista dei Musulmani", in *Corriere della Sera*, 6 novembre 2001, p. 12. Questi dati debbono essere accolti con una certa cautela. Sugli Italiani convertiti all'Islam, v. Stefano Allievi, *I nuovi Musulmani*, Roma, Edizioni Lavoro, 1999.

⁶ Dell'intera popolazione immigrata presente in Italia, 160.000 provengono dal Marocco, 142.000 dall'Albania, 50.000 dalla Tunisia, 40.000 dal Senegal, 35.000 dall'Egitto e 13.000 dall'Algeria. E' importante tenere presente che non tutti gli immigrati provenienti da questi paesi sono Musulmani.

⁷ Fonte: Caritas, *Immigrazione, dossier statistico 2001*, p. 251.

⁸ Nel periodo 1995-2000, la popolazione musulmana è cresciuta dal 30,4 al 36,8 per cento dell'intera popolazione immigrata, mentre, nello stesso periodo, la percentuale dei Cristiani è diminuita dal 56,4% al 48,2%. V. Franco Pittau - Alberto Colaiacomo, *Appartenenza religiosa degli immigrati*, in <<http://www.caritas.it>>, consultato il 15 agosto 2002. Questa tendenza verrà probabilmente invertita dalla crescita dell'immigrazione dai paesi dell'Europa centro-orientale. Cfr. Caritas, *Anticipazioni dossier statistico immigrazione, 2002*, in <<http://www.caritasroma.it>>, consultato il 25 settembre 2002.

L'opinione pubblica

La crescente intolleranza di ampi strati della società italiana verso persone provenienti da paesi extra-comunitari⁹ è valutata con preoccupazione dagli organismi internazionali di monitoraggio. La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (di seguito ECRI) ha espresso preoccupazione per «l'atmosfera piuttosto negativa esistente in Italia verso i cittadini di paesi extra-comunitari», collegata alla «diffusa presenza nei dibattiti pubblici di stereotipi, inesattezze e, in alcuni casi, espressioni violente dirette a colpire cittadini extra-comunitari».¹⁰ Un recente rapporto del Centro Europeo di Monitoraggio sul Razzismo e la Xenofobia (EUMC) sottolinea «un marcato cambiamento nell'atteggiamento verso gli immigranti ed i rifugiati, così come verso le persone di origine araba» dopo l'11 settembre 2001, anche se un certo grado di pregiudizio anti-islamico era già presente prima di questa data.¹¹

Forse perché i Musulmani sono molto «visibili» in Italia, gli Italiani tendono ad associare l'immigrazione all'Islam, anche se in realtà i Musulmani non costituiscono la maggioranza degli immigrati.¹² Di conseguenza ogni discorso sui Musulmani si confonde sovente con un discorso più generale sugli stranieri e l'immigrazione.

⁹ Dati precisi circa le attitudini di intolleranza verso i Musulmani in particolare sono difficilmente reperibili, ma alcune ricerche mostrano che gli immigrati albanesi e marocchini sono meno amati di altri gruppi di immigrati. Cfr. Consiglio Regionale della Lombardia. Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, *Immigrazione e Integrazione*, I, Milano, Guerini, 1999, p. 107. In un sondaggio pubblicato su *Avvenire* il 20 marzo 2002 alla domanda «Quanta fiducia prova nei confronti di persone che provengono dai paesi arabi?», soltanto il 32,7% dichiara di provare molta o abbastanza fiducia: si tratta della percentuale più bassa in assoluto se posta a confronto con le risposte che riguardano immigrati provenienti da altre parti del mondo.

¹⁰ Nelle osservazioni al rapporto dell'ECRI, le autorità italiane sottolineano come l'atmosfera di sospetto sia diretta principalmente verso i clandestini, e non gli immigrati in genere. Cfr. European Commission against Racism and Intolerance, Second report on Italy, adottato il 22 giugno 2001 e reso pubblico il 23 aprile 2002, par. 39 (d'ora in poi «rapporto ECRI 2001»). Si tenga però presente che altri sondaggi indicano una diminuzione delle espressioni di intolleranza: alla domanda «gli immigrati sono un pericolo per la nostra cultura e la nostra identità?», il 27% degli Italiani ha risposto affermativamente nel 1999-2000; la stessa domanda, ripetuta nel 2002, ha ottenuto soltanto il 24% di risposte affermative (cfr. *La Repubblica*, 20 marzo 2002, «Gli immigrati fanno meno paura» e 21 giugno 2002, «Più controlli, meno libertà, il baratto dell'Italia impaurita»). Se si confrontano i risultati di questo sondaggio con quelli indicati alla nota precedente, sembra che il timore verso gli immigrati in generale sia diminuito ma che gli immigrati musulmani in particolare continuino ad ispirare poca fiducia.

¹¹ Cfr. EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

¹² I primi sono i Cristiani con circa 800.000 unità (48% della comunità immigrata). V. Caritas, *Immigrazione*, p. 251.

Media

In Italia, rappresentazioni negative dei Musulmani nei mezzi di comunicazione di massa sono precedenti agli avvenimenti dell'11 settembre 2001 e hanno contribuito alla crescente intolleranza sociale nei confronti della comunità islamica.¹³

Un recente rapporto dell'EUMC ha concluso che, durante gli anni novanta, «i principali giornali, sia pur con eccezioni degne di nota, hanno riprodotto forme di pregiudizio etnico nei loro articoli sia di carattere generale che dedicati ad un tema specifico, mentre la stampa di destra è stata in alcune occasioni apertamente razzista nella selezione e presentazione di notizie e commenti». Più in particolare, il rapporto afferma che le rappresentazioni dell'Islam sono frequentemente «fondate su stereotipi e semplificazioni. Arabi e Musulmani sono menzionati senza fare distinzioni, l'Islam è dipinto come una religione tribale araba e la sua dimensione globale è sconosciuta. Si è fatto ricorso a generalizzazioni che non danno conto della varietà e complessità della situazione nei e tra i differenti paesi islamici». L'Islam viene rappresentato come una religione ed un'ideologia «completamente estranea e alternativa al secolarismo illuminato dell'Occidente».¹⁴

A partire dall'11 settembre, la copertura dei *media* è diventata ancor meno benevola, ed alcuni giornalisti hanno chiaramente oltrepassato il confine della cronaca equilibrata ed imparziale.¹⁵ In un articolo che ha avuto un enorme impatto sull'opinione pubblica italiana, Oriana Fallaci ha scritto che «la nostra identità culturale non può sopportare un'ondata migratoria composta da persone che in un modo o nell'altro vogliono cambiare

¹³ Cfr. C. Merletti (a cura di), *Televisione e Islam. Immagini e stereotipi dell'Islam nella comunicazione italiana*, Torino, RAI – Nuova ERI, 1995; I. Siggillino (a cura di), *I media e l'Islam*, Bologna, Editrice missionaria italiana, 2001; K. Momanji Kebati, “Il ruolo dei media nella rappresentazione collettiva dell'Islam”, in R. Gritti – M. Allam (a cura di), *Islam, Italia. Chi sono e cosa pensano i Musulmani che vivono tra noi*, Milano, Guerini, 2001 pp. 161–71.

¹⁴ V. EUMC, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview for research and examples of good practice in the EU Member States, 1995–2000*, Vienna, febbraio 2002, pp. 252, 262.

¹⁵ Cfr. S. Allievi, *La tentazione della guerra. Dopo l'attacco al World Trade Center. A proposito di occidente, Islam e altri frammenti di conflitto tra culture*, Milano, Zelig, 2001. L'impatto degli eventi dell'11 settembre sull'opinione pubblica e sulla percezione dell'immigrazione musulmana sono temi ancora dibattuti sulla stampa. Cfr., ad es., *Italiani malati di razzismo latente*, in *Il Nuovo*, 29 gennaio 2002, in <<http://www.ilnuovo.it>>, (consultato il 15 agosto 2002); M. Fini, *Islam e occidente l'eterno conflitto*, *Il Giorno*, 14 aprile 2002, in <http://ilgiorno.quotidiano.net/chan/editoriali_commenti:3230685:/2002/04/14>, (consultato il 15 agosto 2002).

il nostro sistema di vita», concludendo che «da noi non c'è posto per i muezzin, per i minareti, per i falsi astemi, per il loro fottuto Medioevo, per il loro fottuto chador».¹⁶

La copertura mediatica dei gruppi islamici estremisti sembra essere sproporzionata¹⁷ e, a volte, l'appartenenza religiosa di Musulmani (come del resto quella di altri gruppi minoritari, come gli Ebrei) è stata riferita senza alcuna giustificazione, anche se di recente le autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza si sono sforzate di comunicare gli arresti di Musulmani in modo più responsabile.¹⁸ La regolare pubblicazione di tali cronache negative ha sortito un effetto cumulativo, nutrendo il diffuso sospetto e la diffidenza nei confronti dei Musulmani.

L'acutizzarsi dell'interesse di un vasto pubblico ha indubbiamente ampliato l'attenzione dedicata a tematiche collegate al mondo musulmano ed arabo. Sono apparsi numerosi articoli e libri sull'Islam ed alcuni giornali hanno pubblicato servizi equilibrati¹⁹ che hanno contribuito ad accrescere la conoscenza delle differenze interne alle comunità musulmane. In ogni caso, l'EUMC nota che questo aumento di attenzione è stato “nei casi migliori, ambivalente” e, in quelli peggiori, ha “semplicemente ribadito stereotipi islamofobici”.²⁰

Il dibattito pubblico

Alcune forze politiche hanno tentato di raccogliere consensi manifestando propensioni anti-musulmane e più generalmente contrarie agli immigrati. Dal giugno 2001, la coalizione di governo include la Lega Nord, all'interno della quale alcuni rappresentanti hanno fatto ricorso all'uso di propaganda razzista e xenofoba.²¹ Esponenti di primo piano della Lega hanno pubblicamente sostenuto l'idea che gli immigrati (e, in particolare, i Musulmani) siano una minaccia per la conservazione dell'identità

¹⁶ V. O. Fallaci, “La rabbia e l'orgoglio”, in *Il Corriere della Sera*, 29 settembre 2001. Come è noto, questo articolo è stato poi ampliato in un libro, che è stato tradotto in francese, inglese, spagnolo ed in altre lingue ancora.

¹⁷ Cfr. EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

¹⁸ Per esempio, la polizia ha rilasciato pubbliche dichiarazioni all'indomani dell'arresto di quattro Musulmani ed un Italiano sospettati di preparare un attentato contro una chiesa cattolica; il giorno seguente i cinque detenuti vennero liberati perché l'accusa si era rivelata infondata ed il Ministero dell'Interno ha criticato “la fretta” della polizia nel dare alla stampa la notizia dell'arresto. Cfr. *Il Corriere della Sera*, “Preparavano un attentato nella basilica”, 21 agosto 2002 e “San Petronio, cade l'accusa. In libertà i cinque fermati”, 22 agosto 2002.

¹⁹ Tavola rotonda dell'OSI, Milano 20 giugno 2002. Si vedano per esempio gli articoli di Tiziano Terzani sul *Corriere della Sera* dopo l'11 settembre 2001.

²⁰ EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

²¹ Nel suo rapporto 2001 (par. 73) l'ECRI identifica esplicitamente nella *Lega Nord* un partito politico interessato a ricorrere a propaganda razzista e xenofoba.

nazionale italiana, e siano collettivamente responsabili per il peggioramento della pubblica sicurezza in Italia.²² Mentre l'esigenza di una regolamentazione più severa per frenare l'immigrazione clandestina (e una più efficace applicazione delle norme) è generalmente riconosciuta negli ambienti politici italiani,²³ la Lega ha chiesto di bloccare l'ingresso degli immigrati musulmani in Italia²⁴ e ha proposto un emendamento al codice penale per sanzionare penalmente l'immigrazione clandestina.

Gli altri partiti della coalizione governativa hanno mantenuto un atteggiamento più cauto e alcuni di essi si sono apertamente dissociati dalle posizioni assunte dalla Lega Nord su questo problema.²⁵ Ciò ha conferito alla politica governativa un carattere talvolta ambivalente: per esempio, mentre il Presidente del Senato, con la visita alla moschea principale (e poi anche alla sinagoga) di Roma, cercava di riportare il dibattito politico alla moderazione dopo l'11 settembre e sottolineava il grande valore della cultura e religione musulmana, il Primo Ministro Silvio Berlusconi provocava una grande controversia a livello sia nazionale sia internazionale dichiarando che la civiltà occidentale è «superiore» alla civiltà islamica.²⁶

A partire dal concilio Vaticano II la Chiesa Cattolica ha mantenuto una posizione molto aperta verso gli immigrati e i Musulmani in particolare:²⁷ ne è stata una manifestazione, nel dicembre 2001, l'invito rivolto ai Cattolici da Papa Giovanni Paolo II ad unirsi ai Musulmani in un giorno di digiuno e preghiera al termine del Ramadan.²⁸ Al tempo stesso, però, alcuni importanti rappresentanti della gerarchia ecclesiastica hanno pubblicamente sostenuto, con forza crescente, la necessità di un rapporto di «reciprocità» con i paesi

²² Cfr. "Immigrati nel mirino, Europa e centristi i nemici", in *Il Corriere della Sera*, 24 giugno 2002.

²³ La nuova legge sull'immigrazione, adottata l'11 luglio 2002, rende più agevole e rapida l'espulsione degli immigrati illegali.

²⁴ Cfr. EUMC, *Anti-Islamic reactions in the EU after the terrorist acts against the USA. A collection of country reports from RAXEN National Focal Points (NFPs), 12 September to 31 December 2001. ITALY*, Vienna 2002, p. 6.

²⁵ Cfr. EUMC, *Anti-Islamic reactions*, pp. 11–12.

²⁶ L'affermazione di Berlusconi è stata ampiamente riportata dalla stampa. V., ad es., *Il Giornale*, 27 settembre 2001. Successivamente Berlusconi ha sostenuto che le sue parole erano state estrapolate dal loro contesto e, a sua volta, ha fatto visita alla principale moschea di Roma. In altre occasioni Berlusconi ha espresso grande apprezzamento per la civiltà musulmana. Cfr. per esempio *Il Giornale*, "Berlusconi: profondo rispetto per l'Islam", 3 ottobre 2001, dove vengono riportate dichiarazioni formulate da Berlusconi nel corso di un incontro con gli ambasciatori di alcuni paesi islamici in Italia.

²⁷ Istituzioni cattoliche di beneficenza, e la Caritas in particolare, hanno da sempre giocato un ruolo trainante nel fornire alloggio e aiuto agli immigrati, ivi compresi i Musulmani.

²⁸ L'invito è tanto più significativo in quanto intervenuto nel dicembre 2001, cioè dopo l'attacco alle due torri: cfr. EUMC *Anti-Islamic reactions*, p. 15.

musulmani. Questo concetto di reciprocità è stato interpretato in maniera diversa all'interno del mondo cattolico. In alcune occasioni, le restrizioni che colpiscono la libertà religiosa dei Cristiani in paesi musulmani sono state richiamate per invocare l'applicazione di analoghe restrizioni ai Musulmani che vivono in Italia.²⁹ In altri casi non è stata richiesta alcuna limitazione dei diritti religiosi dei Musulmani ma è stata avanzata una pressante domanda perché sia riconosciuta maggiore libertà religiosa ai Cristiani nei paesi musulmani.³⁰ In ogni caso, alcuni esponenti di primo piano della gerarchia ecclesiastica hanno sostenuto che bisognerebbe preferire l'immigrazione da Paesi cattolici, alla luce della difficoltà di integrare i Musulmani nella società italiana.³¹ Una disposizione della legge 189/2002,³² che favorisce i lavoratori domestici, è stata interpretata da alcuni come una attuazione di questo principio: le collaboratrici domestiche sono principalmente donne cristiane provenienti dall'America meridionale, delle Filippine e dell'Europa orientale, mentre gli immigrati musulmani sono più comunemente uomini,³³ cui risulta più difficoltoso trovare lavoro come collaboratori domestici.

E' palese come l'esistenza di significative differenze culturali e religiose tra gli immigrati musulmani e la maggioranza della popolazione italiana renda più complessa l'integrazione dei primi che non quella di altri gruppi di immigrati. Ciononostante, un ristretto ma influente gruppo di esponenti politici e intellettuali ha spesso scelto di enfatizzare la "peculiarità" musulmana come modo per suggerire che i Musulmani «non possono» essere integrati nella società italiana.³⁴

²⁹ Per esempio, illustrando la propria contrarietà al finanziamento pubblico di una moschea, un parroco di Napoli ha affermato: «Non è questione di intolleranza ... la gente qui si domanda perché, se in Italia ci possono essere delle moschee, in Arabia Saudita non ci possano essere chiese. E' questione di reciprocità». Cfr. D. Williams, "Public funding for new mosque splits Naples", *International Herald Tribune*, 13 maggio 2002, p. 7.

³⁰ Cfr. per esempio una recente dichiarazione del Card. Martini: "Martini: libertà per i Cristiani in terra islamica", in *Il Corriere della Sera*, 19 giugno 2002.

³¹ Queste idee sono state avanzate ripetutamente dall'Arcivescovo di Bologna e dal Vescovo di Como, tra altri. V. *La Repubblica*, 14 settembre 2000 e *Il Resto del Carlino*, 30 settembre 2000.

³² Legge 30 luglio 2002, n. 189 "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo", in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 199 del 26 agosto 2002.

³³ Le donne rappresentano meno del 20% della popolazione immigrata del Nord Africa, e il 30% di quella dell'Albania. Tuttavia, più recentemente, il numero di permessi di soggiorno concessi a scopo di ricongiungimento familiare è aumentato, in particolare tra i nordafricani.

³⁴ V. Giovanni Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Rizzoli, 2000.

Alcuni personaggi pubblici hanno contrastato la «demonizzazione» degli immigrati,³⁵ sottolineando come l'immigrazione sia una potenziale fonte di arricchimento culturale e sociale per l'Italia. Esperti di finanza ed economia hanno evidenziato in particolare la vitale necessità dell'immigrazione per il Paese, alla luce del bassissimo tasso di crescita demografica, e dell'esigenza di manodopera, dato che gli immigrati spesso vengono impiegati in mansioni che gli Italiani non hanno intenzione di svolgere.³⁶

Benchè questo rapporto sia prevalentemente dedicato alla situazione dei Musulmani, molti dei problemi che quest'ultimi affrontano sono problemi che interessano tutti gli immigrati. Per questa ragione le osservazioni che seguono tratteranno ampiamente delle leggi e delle istituzioni volte a proteggere cittadini ed immigrati dalla discriminazione ed a promuovere la tolleranza ed il pluralismo nell'intera società.

3. PROTEZIONE DELLE MINORANZE: DIRITTO E PRATICA

L'Italia ha ratificato i principali strumenti internazionali di lotta contro la discriminazione e protezione dei diritti delle minoranze.³⁷ E' stato siglato, ma non ancora ratificato, il XII protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Carta Europea per le Lingue Regionali e Minoritarie. In seguito alla ratifica, i trattati internazionali divengono parte del diritto interno e in caso di conflitto le norme di diritto internazionale prevalgono su quelle di diritto interno.³⁸

³⁵ V., ad es., le affermazioni del premio Nobel Dario Fo e della scrittrice Dacia Maraini, che hanno deplorato la denigrazione della cultura musulmana e il tono violento dell'articolo di Oriana Fallaci: cfr. *Corriere della Sera*, 30 settembre 2001, "Il ritorno della Fallaci entusiasma e divide", p. 11. Tra gli esponenti di spicco della Chiesa cattolica cfr. le dichiarazioni del card. Achille Silvestrini su *La Stampa* del 21 settembre 2001 ("Sbagliato criminalizzare i Musulmani").

³⁶ Consiglio dei Ministri, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998, n. 10, 2001-2003* (approvato il 15 marzo 2001), pp. 4-5. Cfr. anche *Le Monde*, "En Italie, la nouvelle loi sur l'immigration inquiète les PME", 22 giugno 2002; *Il Corriere della Sera*, "Duri contro i clandestini ma chi lavora va tutelato", 16 maggio 2002.

³⁷ Per una completa panoramica, v. ECRI 2001, par. 1.

³⁸ Costituzione della Repubblica Italiana, approvata dall'Assemblea costituente il 22 dicembre 1947 e pubblicata sulla G.U. del 27 dicembre 1947, n. 298. In alcuni casi, i trattati garantiscono un trattamento più favorevole rispetto alle norme nazionali. Per esempio, di recente la Corte di Cassazione ha concesso a dei medici dentisti di origine siriana di esercitare la propria attività nel territorio dello Stato sulla base di un accordo stipulato tra l'Italia e la dissolta Repubblica Araba Unita; l'accordo, che prevede parità di trattamento per i cittadini degli Stati contraenti nell'esercizio delle professioni mediche, è considerato ancora in vigore. Cfr. Cass., 22 novembre 2000, n. 15078, in *Riv. Dir. Int. Priv. Proc.*, 2002, p. 716.

Le persone di religione musulmana che hanno la cittadinanza italiana godono degli stessi diritti e sono soggetti agli stessi doveri di tutti gli altri cittadini italiani. Lo statuto giuridico degli immigrati che non hanno la cittadinanza italiana è disciplinato dal Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero*. Queste norme sono state modificate dalla legge 189/2002 che ha introdotto alcuni importanti e controversi cambiamenti.³⁹

3.1 Protezione contro la discriminazione

La Costituzione italiana stabilisce l'eguaglianza davanti alla legge e la pari dignità sociale senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali per tutti i cittadini.⁴⁰ Inoltre la Corte costituzionale ha confermato che l'«eguaglianza davanti alla legge» si applica anche ai non cittadini, ivi inclusi gli immigrati irregolari.⁴¹ Nel suo complesso, l'organizzazione giudiziaria italiana si è mostrata disposta a dare concreta applicazione a queste norme.

Queste disposizioni costituzionali trovano attuazione nel decreto legislativo 286/98, che contiene una dettagliata definizione di discriminazione diretta e indiretta,⁴² oltre ad una procedura semplificata per denunciare le violazioni della legge.⁴³ In caso di discriminazione che si assume perpetrata dal datore di lavoro ai danni del lavoratore, quest'ultimo può servirsi, per provare la discriminazione subita anche di dati statistici che mostrino una disparità nell'assunzione o licenziamento dei lavoratori. Le dispo-

³⁹ Alcune delle nuove disposizioni sono state accusate di essere discriminatorie e restrittive dai partiti di opposizione e dai membri di organizzazioni non governative. In particolare, le critiche si sono concentrate sulla norma che obbliga tutti gli immigrati che richiedono un permesso di soggiorno a dare le proprie impronte digitali. In risposta a queste critiche, il Governo ha proposto di estendere a tutti, inclusi i cittadini, questo adempimento. Altri provvedimenti al centro del dibattito sono: la riduzione del periodo di validità di un permesso di soggiorno da tre a due anni, la restrizione delle regole in materia di riunificazione familiare in modo da escludere i figli maggiori di 18 anni e la perdita del permesso di soggiorno in caso di perdita del posto di lavoro. Il dibattito su questi emendamenti è stato ampiamente seguito dalla stampa: cfr. per esempio il *Corriere della Sera*, 12 luglio 2002, pp. 1–3.

⁴⁰ Costituzione, art. 3.

⁴¹ V. ECRI 2001, para. 5.

⁴² Le “Concluding observations” del UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) hanno espresso soddisfazione per la completa definizione di discriminazione razziale contenuta nella normativa italiana. V. UN document A/56/18 (30 July – 17 August 2001) paras. 312 and 313.

⁴³ V. d. 286/98, art. 42.

sizioni della legge 286/98 (che tutelano in primo luogo gli immigrati stranieri) vengono espressamente estese anche ai cittadini italiani.⁴⁴

Tuttavia, l'effettività del sistema normativo può risultare circoscritta dalla limitata consapevolezza della sua esistenza, in particolare in seno alla comunità immigrata.⁴⁵ Anche se non è stata condotta alcuna ricerca scientifica sulla conoscenza dei propri diritti nelle comunità musulmane in particolare, l'ECRI ha rilevato come «i casi portati dinnanzi ai tribunali non corrispondono al numero effettivo di atti di razzismo compiuti in Italia».⁴⁶

Nel febbraio 2002, il Parlamento italiano ha approvato un disegno di legge di recepimento delle direttive comunitarie 2000/43/CE sulla parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e 2000/78/CE relativa alla parità di trattamento sul posto di lavoro, e ha delegato il Governo ad attuarle entro un anno dalla promulgazione.⁴⁷

Mancanza di dati

L'Italia è sul punto di dare piena applicazione alla Direttiva UE sulle parità di trattamento. Però la mancanza di dati affidabili e sufficientemente generali costituisce un ostacolo significativo per l'individuazione dei livelli di discriminazione e di esclusione che toccano i membri dei gruppi maggiormente vulnerabili, tra cui vi sono minoranze tradizionali come i Rom e comunità immigrate come i Musulmani. In assenza di tali dati, le disposizioni contro la discriminazione che già esistono – sono difficilmente applicabili.

Pur esistendo una crescente quantità di ricerche sociologiche su vari aspetti della condizione dei Musulmani in Italia, si riscontra scarsità di dati circa la loro situazione a livello nazionale. Inoltre la c.d. «Legge sulla Privacy» del 1996 ha introdotto particolari restrizioni circa la raccolta di dati personali, relativi per esempio all'appartenenza etnica, religiosa, ecc..⁴⁸ Di conseguenza la maggior parte delle statistiche, delle disposizioni

⁴⁴ L'estensione dell'applicazione delle disposizioni anti-discriminazione agli Italiani e agli altri cittadini dell'UE viene espressamente prevista dall'art. 43, c. 3. V. EUMC, *Anti-Discrimination Legislation in EU Member States: Italy*, pp. 8–9.

⁴⁵ Cfr. I. Schincaglia, *Lo straniero quale vittima del reato*, rapporto finanziato dal CPII, DAS, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1999.

⁴⁶ V. ECRI 2001, para. 12.

⁴⁷ Art. 29 l. n. 39/02 in *Suppl. ord. N. 54/L alla Gazz. Uff. 26/3/2002 n. 72*. Dettagli e commenti sono disponibili su *Guida al diritto*, n. 14 del 13 aprile 2002.

⁴⁸ L'art. 22 della legge richiede una manifestazione scritta del consenso dell'interessato e l'autorizzazione della speciale Autorità Garante per il Trattamento dei Dati Personali per la raccolta di dati sulla base (fra l'altro) del «credo religioso». Legge 31 dicembre 1996, n.675, «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali».

normative e delle linee politiche che interessano l'immigrazione e la condizione della comunità immigrata in Italia sono formulate in termini generali, rendendo difficile l'estrapolazione di dati o informazioni che riguardano gruppi specifici come quello musulmano. I dati che si riferiscono agli immigrati musulmani sulla base dell'area geografica di origine non sono completamente attendibili.⁴⁹

Molte delle questioni e delle sfide affrontate dalla maggior parte dei Musulmani presenti in Italia sono simili a quelle affrontate dagli immigrati più in generale. Tuttavia, vi sono anche questioni che riguardano specificamente la comunità musulmana in differenti aree della vita sociale, economica e politica.

3.1.1 Istruzione

Non vi sono in Italia ostacoli né legali né politici al pieno e paritario accesso all'istruzione, senza distinzione di cittadinanza, nazionalità o confessione religiosa.⁵⁰

La Costituzione italiana stabilisce il principio della piena integrazione nel sistema di istruzione con la disposizione: «la scuola è aperta a tutti».⁵¹ I minori stranieri, a prescindere dalla loro condizione giuridica di regolari o irregolari, godono del medesimo diritto allo studio (e sono sottoposti ai medesimi obblighi scolastici) dei minori italiani.⁵² I minori stranieri, come i cittadini italiani, possono richiedere l'inserimento scolastico in ogni momento dell'anno.

Ciononostante, frequenza e rendimento sotto la media ed una più alta percentuale di abbandoni tra minori immigrati indicano che il pieno e paritario accesso al sistema di pubblica istruzione per tutti i minori che risiedono in Italia deve ancora essere raggiunto.⁵³

⁴⁹ Per esempio, paesi dell'Europa orientale (tradizionalmente considerata una regione "cristiana") come la Bulgaria, la Bosnia e in particolare l'Albania hanno una significativa popolazione musulmana. Parimenti un numero significativo di immigrati provenienti da quelli che sono comunemente considerati paesi "musulmani", come l'Egitto, sono cristiani.

⁵⁰ V. G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati, Il Mulino, Bologna, 2001. Per i dati relativi all'educazione religiosa dei Musulmani nel sistema di pubblica istruzione, v. Sezione H3.3.1.

⁵¹ V. art. 34, c.1, Cost.

⁵² V. art. 38 d.lgs. 286/98, e l'art. 45 del regolamento di attuazione.

⁵³ V. ECRI 2001, para 63. V. anche *ERRC Country Report on Italy: Campland, Racial Segregation of Roma in Italy*, nel sito <<http://www.errc.org>>, visitato il 22 luglio 2002.

Frequenza

Poiché l'immigrazione è un fenomeno relativamente recente, vi è ancora un numero relativamente basso di immigrati presenti nel sistema scolastico.⁵⁴ Inoltre, non esistono statistiche su base nazionale relative alla frequenza scolastica dei minori musulmani in particolare.

Il numero dei minori immigrati iscritti nelle scuole è sensibilmente aumentato negli ultimi dieci anni. Agli inizi degli anni novanta 25.756 immigrati risultavano iscritti, mentre nel 2000 i dati mostravano un aumento a 147.406 (con una crescita annuale di 28.000 studenti).⁵⁵ Tra questi, il 20% frequentava la scuola materna, il 44% la scuola elementare, il 24% la scuola media inferiore e il 12% la scuola media superiore. Africani e Asiatici rappresentavano il 45% della popolazione scolastica immigrata.

In alcune regioni il livello di integrazione degli immigrati, inclusi quelli musulmani, nelle scuole è molto alto. Per esempio, in provincia di Torino il 94,5% degli immigrati iscritti nelle scuole elementari, medie e superiori (senza distinzione per confessione religiosa) frequenta regolarmente, anche se il dato diminuisce leggermente ai livelli superiori (96,6% di frequenza nelle scuole elementari, 92,8% nelle scuole medie inferiori, 92,9% nelle scuole medie superiori).⁵⁶ In ogni caso, i rapporti ufficiali mostrano come solo poco più della metà dei minori immigrati nel Paese sia iscritta a scuola.⁵⁷

Rendimento

Secondo rapporti ufficiali, in rapporto ai loro compagni italiani il livello di rendimento scolastico tra gli studenti immigrati è piuttosto basso, mentre il tasso di abbandono scolastico, al contrario, è piuttosto elevato.⁵⁸ Non vi sono dati che prendano in considerazione l'andamento scolastico dei minori musulmani in particolare; la maggior parte dei dati si riferiscono alla comunità immigrata in generale, o ad aree geografiche o Paesi di origine.

⁵⁴ I dati sulla frequenza scolastica della provincia di Torino confermano che l'immigrazione è un fenomeno recente in Italia. Nelle scuole materne, la maggioranza (60,6%) dei minori immigrati nel triennio 1997-1999 era nata in Italia, con un restante 39,4% di minori nati nei Paesi d'origine. Tra gli allievi di scuola elementare, invece, solo il 30,1% era nato in Italia, mentre nelle scuole medie inferiori solo l'8% e il 3,8% delle scuole medie superiori. Dati raccolti sulla base del Paese di nascita. V. CIDISS, p. 9.

⁵⁵ I dati sono raccolti sulla base degli studenti di estrazione nazionale e culturale diversa. V. Caritas, *Immigrazione*, p. 7.

⁵⁶ La maggioranza di questi (95-98%) frequenta la scuola pubblica. V. CIDISS, *Allievi stranieri a scuola con noi: rapporto sulle presenze e sulle caratteristiche degli allievi stranieri nelle scuole materne, elementari, medie e superiori di Torino e Provincia nel triennio 1997-1998-1999*, Secondo rapporto 1999, p. 9.

⁵⁷ V. Consiglio dei ministri, *Documento programmatico*, p. 50.

⁵⁸ V. Consiglio dei ministri, *Documento programmatico*, p. 53.

Un recente studio sul triennio 1997–1999 nella provincia di Torino ha mostrato come la percentuale di immigrati bocciati sia superiore a quella dei loro compagni italiani e aumenti con l'innalzamento del livello scolastico. Una media di 8,6 minori immigrati non venivano promossi alla classe successiva, con un 2,1 per cento di bocciati nelle scuole elementari, 15,6 per cento nelle scuole medie inferiori e 22,1 per cento nelle scuole medie superiori. Dati scorporati per nazionalità indicano i tassi di bocciatura tra i Marocchini (0,7%, 19,6% and 24,7%) e gli Albanesi (1,1%; 9,8%; 22,9%).⁵⁹

Problemi legati alla conoscenza della lingua, alla povertà e ad un contesto scolastico insufficientemente interculturale incidono negativamente sui risultati scolastici ottenuti dagli studenti musulmani e più in generale immigrati. Per esempio un recente studio condotto a Torino e Genova ha rivelato che le barriere culturali e linguistiche influenzano profondamente i livelli di rendimento scolastico tra i minori immigrati, con un *gap* nel rendimento che si amplia in proporzione alla distanza tra la cultura di origine e quella italiana. Il 43,8% degli studenti nordafricani e mediorientali presentano un rendimento basso o medio-basso.⁶⁰ Le autorità hanno identificato una serie di altri fattori che possono contribuire al raggiungimento di risultati scolastici relativamente bassi tra gli studenti immigrati: tra questi fattori vanno ricordate le difficoltà connesse con l'inserimento degli studenti in classi corrispondenti alla loro età e livello di educazione e con la mobilità delle famiglie immigrate.⁶¹

Un altro studio svolto a Torino ha evidenziato un distacco considerevole, in termini di risultati scolastici, tra gli studenti stranieri appartenenti a famiglie poco integrate socialmente e a basso reddito (molte di esse provenienti dall'Africa del nord e dall'Asia) da un lato e gli studenti italiani dello stesso ceto sociale dall'altro.⁶² Al contempo è stato dimostrato come gli studenti immigrati che provengono da famiglie socialmente ben integrate e con redditi superiori (provenienti principalmente dall'Europa occidentale e orientale) ottengono risultati simili a quelli dei loro compagni italiani di medesima estrazione sociale e fascia di reddito.

Non risultano studi o statistiche relative all'apprendimento della lingua italiana tra i Musulmani e, più in generale, tra gli immigrati.

⁵⁹ V. lo studio del CIDISS, p. 76.

⁶⁰ V. G. Giovannini and L. Q. Palmas, (a cura di), *Una scuola in comune: esperienze scolastiche in contesti multi-etnici italiani*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2002.

⁶¹ Cfr. CIDISS, pp. 4–5.

⁶² V. L. Fischer and M. G. Fischer, *Scuola e società multi-etnica: modelli teorici di integrazione e studenti immigrati a Torino e Genova*, in "Contributi di Ricerca", Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2002.

Integrazione

Non vi sono molti studi sui problemi incontrati dagli studenti musulmani nelle scuole, anche se vi sono alcune indicazioni che essi vivono un certo disagio verso le strutture educative dello Stato, con ricadute negative sulla loro frequenza e rendimento scolastici.

Per esempio, secondo alcune ricerche condotte a Modena, Torino, Brescia, Bologna, Genova, Bari, Padova, Arezzo e Ravenna, circa un terzo degli studenti immigrati ha manifestato il desiderio di disporre di una istruzione separata per i membri del proprio gruppo. Fra gli studenti di origine nord-africana, il 71.4% preferisce una scuola comune, ma il 46.5% dei ragazzi ha affermato di sentirsi a disagio nel clima “libero” delle scuole italiane.⁶³

Il curriculum scolastico non offre corsi sulla cultura dei paesi di origine degli immigrati né prevede l'insegnamento della loro lingua nativa.⁶⁴ Un certo numero di esponenti Musulmani ha sostenuto, in occasione di alcune interviste, che il sistema scolastico statale non ha un approccio sufficientemente inter-culturale: mentre l'istruzione religiosa cattolica è prevista nel curriculum scolastico, scarse informazioni sono fornite a proposito di altre religioni; inoltre la rappresentazione dell'Islam nei testi scolastici è, secondo questi esponenti, non accurata e talvolta distorta⁶⁵ (cfr. la sezione 3.3.3). Le esigenze particolari degli studenti musulmani non sono sempre prese in considerazione.⁶⁶

Occasionalmente, genitori ed anche insegnanti hanno mostrato atteggiamenti intolleranti verso studenti musulmani. Questi atteggiamenti hanno assunto maggiore rilevanza dopo gli eventi dell'11 settembre 2001.⁶⁷

⁶³ Circa 1000 studenti sono stati intervistati. Cfr. G. Giovannini, L. Queirolo Palmas (a cura di), *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multi-etnici italiani*,

⁶⁴ Cfr. P. Falteri, *L'immagine del mondo non occidentale nei libri di testo della scuola dell'obbligo*, Firenze, Quaderni Euridyce, Bdp. 1993.

⁶⁵ Intervista con il prof. Salem El Sheikh, Università di Firenze, 26 aprile 2002; interviste con rappresentanti musulmani a Roma, 28 aprile – 1 maggio 2002.

⁶⁶ Fra l'altro, le mense scolastiche spesso non tengono in considerazione i requisiti alimentari degli studenti musulmani.

⁶⁷ Rappresentanti musulmani hanno affermato che dopo l'11 settembre 2002, alcuni genitori ed insegnanti hanno abusato verbalmente di studenti musulmani, chiamandoli “terroristi” e “amici di Bin Laden”: intervista con rappresentanti musulmani, Roma, 28 aprile – 1 maggio 2002. Questa tendenza può essere rilevata in tutta Europa. Cfr. il rapporto “Anti-islamic reaction within the European Union after the recent attacks on the USA”, 3 ottobre 2001, in <<http://www.eumc.eu.int>>, (visitato il 28 aprile 2002).

Le iniziative del Governo

Le autorità italiane, preoccupate per il crescente numero di stranieri che evade l'obbligo scolastico,⁶⁸ hanno preso provvedimenti volti ad agevolare l'accesso paritario all'istruzione.

Lo Stato, le Regioni e le altre amministrazioni locali sono tenute a facilitare l'accesso su base paritaria all'istruzione, organizzando corsi di lingua e altre attività che consentano a minori stranieri di apprendere la lingua italiana e partecipare pienamente al lavoro di classe.⁶⁹

Il Governo ha sponsorizzato l'impiego di «mediatori culturali e linguistici» per assistere e sostenere gli insegnanti che lavorano con molti studenti stranieri.⁷⁰ Il «mediatore linguistico» è normalmente un adulto della stessa nazionalità degli studenti stranieri, il quale ha il compito di aiutare gli studenti al momento dell'inserimento a scuola, e di facilitare le relazioni tra la scuola e la famiglia. I «mediatori culturali» assistono anche gli insegnanti di corsi, sovvenzionati da finanziamenti pubblici, di alfabetizzazione ed integrazione per adulti.⁷¹ Nella maggior parte dei casi i mediatori sono invitati dalle scuole a partecipare alla fase di iscrizione, durante la quale vi sono spesso barriere linguistiche che impediscono la reciproca comprensione.⁷² Un ruolo speciale per assistenti qualificati, per i quali si organizzano anche corsi di aggiornamento,⁷³ è tenuto dal Provveditorato agli studi in ogni Provincia.

Gli sforzi governativi sono sostenuti dal lavoro di istituzioni private (principalmente organizzazioni assistenziali cattoliche) e ONG, che offrono un'ampia gamma di corsi di alfabetizzazione e lingua italiana⁷⁴ per facilitare l'ingresso dei minori stranieri al sistema di pubblica istruzione italiano.⁷⁵

⁶⁸ Cfr. *Documento programmatico*, p. 50.

⁶⁹ V. C. Traficante (a cura di), *La presenza degli alunni stranieri nelle scuole materne, elementari, medie e superiori di Milano*, Quaderno 1, Fondazione Cariplo-ISMU, Milano, 1995; CIDISS, *Allievi stranieri*, pp. 3-5.

⁷⁰ V. *Documento Programmatico*, p. 50.

⁷¹ Questi corsi sono offerti dai Centri territoriali permanenti per l'educazione e la formazione degli immigrati adulti. I centri sono istituiti e ricevono finanziamenti pubblici in base all'O.M. 455/97.

⁷² V. M. Tarozzi, *La mediazione educativa. Mediatori culturali tra uguaglianze e differenze*, Clueb, Bologna, 1998.

⁷³ V. F. Cicardi, *Atteggiamenti verso alunni extracomunitari*, Irrsae Lombardia, Milano, 1994.

⁷⁴ V. G. Favaro (a cura di), *Imparare l'italiano. Alunni stranieri e apprendimento della seconda lingua*, Guerini Associati, Milano, 1999; A. Tosi, *Dalla madrelingua all'italiano*, La Nuova Italia, Firenze, 1995.

⁷⁵ V. G. Favaro, "Per una politica della formazione dei migranti. L'alfabetizzazione e l'istruzione degli adulti e l'inserimento scolastico dei minori", in E. Granaglia and M. Magnaghi (a cura di), *Immigrazione: quali politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 1993.

3.1.2 Occupazione

La Costituzione italiana prevede parità di trattamento tra cittadini e stranieri residenti anche in ambito lavorativo.⁷⁶ Il Testo Unico 286/98 proibisce ogni forma di discriminazione contro cittadini e lavoratori stranieri⁷⁷ e prevede l'inversione dell'onere della prova in casi di discriminazione contro i lavoratori da parte dei datori di lavoro.⁷⁸

Non vi è ancora un sufficiente numero di decisioni giurisprudenziali che consentano di sapere con sicurezza se questa disposizione sia realmente efficace. Alcuni esperti hanno sottolineato che “la parziale inversione dell'onere della prova è probabilmente insufficiente per adempiere a quanto prescritto in questo campo dalle direttive UE, che vanno oltre la semplice possibilità di produrre particolare materiale probatorio, e la parziale inversione ... si applica solo in materia di discriminazione da parte di datori di lavoro”.⁷⁹

Nonostante la situazione degli immigrati musulmani sia eterogenea (si pensi ad esempio ad alcuni imprenditori che hanno raggiunto un considerevole successo economico), essi, come molti altri immigrati, sono costretti a far fronte a molte difficoltà, in particolare per quanto attiene a promozioni ed avanzamenti di carriera. I numerosi immigrati assunti con contratto di lavoro stagionale, hanno diritto solo ad alcune prestazioni assicurative e previdenziali,⁸⁰ mentre la consistente massa di lavoratori in nero (o comunque irregolari) e di disoccupati sono del tutto esclusi dal godimento di tali diritti.

L'esistenza di una netta distinzione tra cittadini italiani (che spesso ottengono posizioni qualificate e con mansioni direttive) ed immigrati, che frequentemente si trovano in posizioni di subalternità e meno retribuite, non è sempre la conseguenza di una discriminazione. Occorre infatti considerare la stretta relazione esistente tra livello di istruzione e qualità del lavoro: gli immigrati extracomunitari spesso non raggiungono il livello di istruzione richiesto per le posizioni lavorative più qualificate. In proiezione

⁷⁶ La Costituzione prevede il lavoro tra i valori fondamentali della nazione (Art. 1). L'Italia ha inoltre ratificato i più importanti accordi internazionali sulla protezione dei lavoratori immigrati, ad eccezione della Convenzione Onu del 1990 sulla Protezione di tutti i lavoratori immigrati e delle loro famiglie. L'Italia ha anche ratificato le convenzioni ILO nn. 92, 133 e 143, nonché la Convenzione ILO sulla discriminazione sul lavoro e nelle professioni e la Convenzione europea sui lavoratori immigrati.

⁷⁷ Come anticipato, il T.U. 286/98, Art. 43.3 estende la protezione dalle discriminazioni ai cittadini italiani e dell'Unione Europea. Inoltre la legge 300/1970, art. 15, punisce ogni discriminazione sul lavoro fondata, fra l'altro, sulla razza e la religione.

⁷⁸ T.U., Art. 44.9.

⁷⁹ Cfr. il rapporto EUMC, “*Anti-Discrimination in EU Member States – Italy*”, p. 17.

⁸⁰ I lavoratori stagionali hanno diritto alle stesse prestazioni assicurative di cui beneficiano tutti i lavoratori subordinati. T.U. 286/98, Artt. 24-25.

futura, pertanto, la qualità dell'istruzione assicurata agli immigrati sarà un elemento fondamentale per l'accesso a lavori più qualificati.

Accesso al lavoro

Il Governo italiano ha proclamato i lavoratori immigrati una risorsa fondamentale per l'economia nazionale⁸¹ e ha predisposto strumenti normativi finalizzati a disciplinare l'immigrazione in accordo con le concrete esigenze economiche.⁸² Molti immigrati sono così stati assunti, anche se principalmente per mansioni poco qualificate,⁸³ occupazioni che generalmente i lavoratori italiani (specialmente le generazioni più giovani) rifiutano.⁸⁴ Nel corso dell'anno 2000, le quote di accesso previste dal Governo hanno riservato posti di lavoro per 6000 Albanesi, 3000 Tunisini e 3000 Marocchini.⁸⁵

Mancano dati per stabilire se l'adesione ad una religione o le origini etniche costituiscono un fattore penalizzante nell'accesso al lavoro, in particolare per quanto attiene ad occupazioni poco qualificate, per le quali gli immigrati sono generalmente assunti. Nonostante vi sia necessità anche di figure professionali maggiormente qualificate provenienti da paesi extracomunitari, (dall'operaio specializzato all'ingegnere) le complesse procedure burocratiche impiegate dagli uffici di collocamento, spesso scoraggiano lavoratori stranieri qualificati dal presentare la propria candidatura.⁸⁶

Inoltre, la qualificazione educativa e professionale ottenuta nel paese di origine è raramente riconosciuta e ciò rende difficile trovare un lavoro adeguato anche ad immigrati altamente qualificati.

⁸¹ Per i dettagli circa la politica perseguita dal Governo in materia di immigrazione, v. <http://www.governo.it/sez_newsletter/indice_tematico/immigrazione.html>, visitato il 17 settembre 2002.

⁸² T.U. 286/98, Art. 21. Le determinazioni per il 2001 si trovano in D.P.C.M. 9 aprile 2001, in *G.U.* n. 113, 17 maggio 2001; le determinazioni per il 2002 sono disponibili ai siti <http://www.minlavoro.it/norme/dm_04022002.htm> e <http://www.minlavoro.it/norme/DM_12032002.htm>, visitati il 15 agosto 2002.

⁸³ V. CNEL, *Le iniziative per contrastare il razzismo, l'intolleranza, la xenofobia, la discriminazione nel mondo del lavoro. Le attività delle forze sociali in Italia. Rapporto preliminare dell'indagine*, Roma, 21 giugno 2001.

⁸⁴ Le generazioni più giovani di Italiani generalmente rifiutano impieghi che determinano uno status sociale basso, quali le collaborazioni domestiche o il lavoro nelle cucine dei ristoranti. V. sul punto Ministero del Welfare, Dipartimento per gli Affari Sociali, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, p. 40. V. anche EUMC Newsletter, Issue 11, March 2002, p. 2.

⁸⁵ V. Documento programmatico in materia di immigrazione per il triennio 2001–2003, approvato con D.P.R. 30 marzo 2001, p. 13.

⁸⁶ Rete d'urgenza contro il razzismo, rapporto annuale 2000, p. 43.

Accesso al pubblico impiego

Si segnalano alcuni casi di discriminazione contro immigrati regolarmente residenti nell'accesso al pubblico impiego; spesso la normativa che stabilisce i requisiti necessari all'assunzione nel settore pubblico, prescrive il possesso della cittadinanza italiana o comunitaria.⁸⁷

In un recente caso, tuttavia, il Tribunale amministrativo della Liguria ha dichiarato illegittima una norma che disponeva in tal senso, affermando il diritto degli immigrati regolarmente residenti ad accedere al pubblico impiego a parità di condizioni rispetto ai cittadini italiani e comunitari,⁸⁸ sulla base delle disposizioni generali del T.U. 286/ 98.⁸⁹

Lo stesso T.U. 286/ 98, tuttavia, ammette espressamente la possibilità che l'accesso ad alcune professioni sia riservato a cittadini italiani o comunitari,⁹⁰ in chiaro contrasto con i summenzionati principi generali ispirati, invece, al principio di parità.

Lavoro autonomo

La condizione di reciprocità ha in passato rappresentato un problema per immigrati regolarmente residenti sul suolo italiano che volevano avviare una propria attività commerciale; essi erano infatti tenuti a provare che il loro paese d'origine prevedesse un'eguale possibilità per i cittadini italiani.⁹¹

In diverse occasioni, l'impossibilità di provare la sussistenza di tale condizione ha di fatto impedito l'avviamento di attività economiche da parte di immigrati non appartenenti all'Unione Europea, inclusi quelli che si trovavano in condizioni regolari ed erano in possesso di un valido permesso di lavoro.

⁸⁷ V. Università di Bari, Concorso Pubblico per esami, ad un posto di categoria C, categoria economica C1, area tecnica, tecnico scientifica, ed elaborazione dati presso il Dipartimento di farmacologia e fisiologia umana, <<http://www.gazzettaufficiale.it/index.jsp>>, visitato il 17 settembre 2002.

⁸⁸ T.A.R. Liguria, sez. II, 13 Aprile 2001, Rehhal Oudghough v. Ente Opere Riunite Devoto Marini Sivori, in *D&L- Rivista critica di diritto del lavoro*, 2001, p. 643 ss., con commento di A. Guariso, *Un passo (forse) decisivo verso la parità tra Europei ed extracomunitari nell'accesso al pubblico impiego*

⁸⁹ V. Art. 2 D.P.R n. 487/ 1994. La Corte Costituzionale ha di recente sottolineato che la parità di trattamento per gli immigrati è obbligatoria anche in relazione a categorie oggetto di protezione speciale, come i disabili. Corte Cost. n. 454, 30 December 1998, in *D&L, Rivista critica di diritto del lavoro*, con commento di A. Guariso, *Sul principio di parità di trattamento tra lavoratori italiani ed extracomunitari* 1999, p. 277.

⁹⁰ T.U. 286/98, Art. 26.1.

⁹¹ Disposizioni preliminari al Codice Civile, art. 16.

L'entrata in vigore del T.U. 286/98 ha rimosso tale ostacolo e dal 1998 si è registrato un netto aumento delle attività private avviate da cittadini extracomunitari.⁹² In particolare, gli immigrati egiziani, marocchini, tunisini e senegalesi si sono dimostrati estremamente attivi in tale processo.

Dopo l'11 settembre 2001 vi è stata notizia di alcuni attacchi diretti contro imprese di proprietà di Musulmani.⁹³

Lavoro nero

Un gran numero di cittadini extracomunitari è disoccupato o lavora illegalmente. Ciò suscita notevoli preoccupazioni per l'assenza dell'assistenza previdenziale e della tutela giuridica normalmente garantite dagli enti previdenziali e dai sindacati.⁹⁴ Le statistiche relative all'anno 2000 mostravano che il 48.3 % degli immigrati albanesi, il 27.3 % dei marocchini ed il 31 % dei tunisini erano disoccupati.⁹⁵

I datori di lavoro assumono immigrati "in nero" per evitare gli alti costi del lavoro regolare,⁹⁶ mentre gli immigrati spesso accettano tali condizioni per bisogno di una qualsiasi fonte di reddito e per ignoranza dei propri diritti. In un circolo vizioso, la mancanza di una regolare posizione lavorativa rende inammissibile la richiesta di un permesso di soggiorno e la mancanza di quest'ultimo comporta quale scelta obbligata l'accettazione di un lavoro in nero.

I recenti emendamenti portati alla legge 286/98 hanno introdotto l'espulsione immediata degli immigrati illegali e puniscono con la prigione coloro che agevolano

⁹² A Milano, per esempio, nel 2000, 1153 Egiziani erano titolari di un'attività privata, a fronte dei 631 censiti nel 1993 e dei 966 del 1999: un aumento di oltre l'80%. Tra gli immigrati marocchini, l'aumento delle attività private è stato ancora più significativo: dal 1993 al 2000 l'incremento complessivo è stato del 364,3%. Dati ISMU e Camera di Commercio.

⁹³ EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

⁹⁴ V. Fondazione Lelio Basso, "Il lavoro servile e le forme di sfruttamento paraschiavistico, in <<http://www.minwelfare.it/main/Areaimmigrazione/puzzle/working19.doc>>, visitato il 15 aprile 2002.

⁹⁵ Per un'analisi più dettagliata v. M. Ambrosini, "La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia", Mulino, Bologna, 2001; L. Zanfini "La discriminazione nel mercato del lavoro" in Fondazione Cariplo Ismu, *Quinto rapporto sull'immigrazione*, 1999, Angeli, 2000; M. Vitiello, "Gli immigrati tra lavoro e devianza", in E. Pugliese, *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Roma, Ediesse, 2000.

⁹⁶ Anche un gran numero di cittadini italiani è impiegato irregolarmente. In base ad un recente rapporto, su un totale di 3,5 milioni di lavoratori irregolari, 350-400,000 sono immigrati. La percentuale di immigrati che lavora in nero è dunque molto più elevata rispetto alla percentuale dei cittadini italiani. V. Caritas, *Immigrazione, dossier statistico 2001*, pp. 302-303.

l'ingresso di persone prive di validi documenti di immigrazione.⁹⁷ Questi emendamenti limitano inoltre l'immigrazione a persone che possano provare di avere un lavoro disponibile. I datori di lavoro avranno l'obbligo di fornire l'abitazione agli immigrati ed un biglietto di ritorno al paese di origine, in modo da garantire che i lavoratori vi facciano ritorno una volta che il loro contratto sia terminato.⁹⁸

La Corte di Cassazione ha di recente affermato l'obbligo per i datori di lavoro di assumere solo personale in regola con il permesso di soggiorno e di garantire a tutti eguali condizioni lavorative, quali importanti aspetti del diritto alla piena parità di trattamento nel lavoro.⁹⁹

L'Islam sul posto di lavoro

Le esigenze religiose dei lavoratori musulmani possono essere soddisfatte non soltanto per mezzo di un accordo tra lo Stato italiano ed una rappresentanza della comunità musulmana in Italia, ma anche tramite la contrattazione collettiva a livello regionale o locale. In diverse Regioni, i lavoratori musulmani sono riusciti a negoziare con i datori di lavoro accordi speciali finalizzati a consentire loro di osservare i propri riti (preghiere, disponibilità di cibo *halal*, ecc.) e le proprie festività religiose.

Il "Contratto collettivo per i lavoratori del settore agricolo nella provincia di Ragusa" ad esempio, permette ai lavoratori musulmani di stipulare con i datori di lavoro intese finalizzate a consentire l'osservanza delle festività religiose, ed in particolare del *Ramadan*.¹⁰⁰

Nelle regioni industrializzate del nord-est sono in vigore diversi accordi tra imprenditori locali e lavoratori musulmani, con il risultato che appositi spazi destinati alla preghiera e ad altre attività religiose sono spesso messi a disposizione dei lavoratori.¹⁰¹ In molti casi i lavoratori possono accedere a tali luoghi arredati liberamente secondo le proprie esigenze – durante le pause.

Le associazioni sindacali sono tradizionalmente attive nell'assistere alle trattative e nell'affrontare i problemi degli immigrati sul posto di lavoro. I sindacati hanno svolto con efficacia anche il delicato compito di informare gli immigrati a proposito dei loro

⁹⁷ Art. 12 e 13 della legge 268/98, come modificata dagli art. 11 e 12 della legge 189/2002.

⁹⁸ Legge 286/98, art. 5bis. Questo articolo è stato aggiunto a questa legge dalla legge 189/2002. Cfr. EUMC Newsletter, n. 11, marzo 2002, p. 2.

⁹⁹ V. Cass. Civ., Sez. Un., 30 marzo 2000, n. 62, in *D&G*, 2000, 13, (Bellocchi).

¹⁰⁰ V. L. Musselli, "Rilevanza civile delle festività islamiche", in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, Bologna, Mulino, 2001, p. 193.

¹⁰¹ Cfr. "Il Veneto assume", in *Dialogo*, 2001, p. 18 ss. V. anche, in generale, CESPI, *Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei processi produttivi locali italiani*, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 15 settembre 2002.

diritti, di prevenire trattamenti discriminatori e di promuovere l'integrazione.¹⁰² Inoltre, sono stati conclusi numerosi accordi di cooperazione con le associazioni sindacali di alcuni paesi da cui provengono consistenti flussi migratori verso l'Italia, in particolare Marocco, Tunisia e Senegal.

Autorità e cittadini italiani hanno generalmente un atteggiamento tollerante nei confronti di differenti abitudini di abbigliamento. Le donne musulmane che vogliono indossare il *chador* o lo *hjab* sul posto di lavoro non si sono viste opporre divieti. Lo svilupparsi di un conflitto su questo punto appare un'ipotesi remota.¹⁰³

3.1.3 Abitazione e altri beni e servizi

Il Testo Unico 286/98 garantisce a cittadini e stranieri residenti legali parità di trattamento nell'accesso all'abitazione e agli altri servizi pubblici (in particolare scuole e ospedali).

La concreta attuazione di tale principio è delegata alle Regioni ed ai poteri locali,¹⁰⁴ alcuni dei quali non lo hanno ancora recepito nella propria normativa.¹⁰⁵

Vi è stata almeno una decisione giudiziaria che ha condannato un'amministrazione comunale che aveva ommesso di modificare la propria normativa per adeguarla alle disposizioni della legge 286/98, ma contro questa decisione è stato immediatamente proposto appello.¹⁰⁶ Inoltre, nel caso di un Comune dell'Italia settentrionale, sono stati adottati provvedimenti che vietano ai non Cristiani (e in particolare ai Musulmani) l'accesso a chiese ed aree circostanti, in evidente violazione dei principi costituzionali: il provvedimento è stato annullato.¹⁰⁷

¹⁰² La CISL è particolarmente attiva in questo campo, soprattutto promuovendo e sviluppando le attività dell'associazione ANOLF (*Associazione nazionale oltre le frontiere*), che fa registrare una larghissima presenza di immigrati tra i suoi membri. Cfr. <<http://www.anolf.it>>, visitato il 17 settembre 2002.

¹⁰³ V. S. Carmignani Caridi, "Libertà di abbigliamento e velo islamico" in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, p. 233 s.

¹⁰⁴ T.U. 286/ 1998, Artt. 40-41.

¹⁰⁵ Alcune norme locali, adottate prima del 1998, richiedevano la condizione di reciprocità per l'accesso alle case popolari: in altri termini si richiedeva la dimostrazione che un analogo diritto fosse garantito al cittadino italiano nello Stato d'origine del richiedente. V. L. R. Veneto n. 10 del 2 aprile 1996, L. R. Abruzzo n. 96 del 25 ottobre 1996 and L. R. Umbria n. 33 del 23 dicembre 1996.

¹⁰⁶ Il Governo ha ammesso l'esistenza di ritardi nell'applicazione della legge 286/98 a livello locale. Cfr. *Documento programmatico*.

¹⁰⁷ V. Minority Rights Group, Interrights and European Roma Rights Centre, *Implementing European Anti-Discrimination Law*, luglio 2001.

In diverse recenti controversie, i tribunali italiani hanno applicato il principio della parità di trattamento al fine di proteggere gli immigrati regolarmente residenti contro pratiche discriminatorie a livello locale. Tuttavia, ottenere un alloggio dignitoso e godere dei beni e servizi che vi sono correlati resta un serio problema.¹⁰⁸

Condizioni di vita

Le condizioni di vita dei Musulmani residenti in Italia sono diversificate e non si prestano a facili generalizzazioni. Nonostante vi siano professionisti musulmani originari da paesi africani o medio orientali che vivono in condizioni agiate e sono bene integrati nel tessuto sociale, la maggioranza degli immigrati, inclusi i Musulmani, appartiene a classi economicamente svantaggiate e vive in condizioni di concreta o potenziale povertà.

I media hanno spesso evidenziato le condizioni di vita disagiate di molti immigrati che vivono e lavorano nelle grandi realtà urbane del nord, ma tali problemi si presentano anche nelle regioni e città meridionali.¹⁰⁹

Non esistono statistiche relative alla segregazione di residenti musulmani ma, in effetti, la segregazione non appare essere un problema diffuso in Italia; a parte alcune eccezioni, la società italiana sembra evolversi verso la coabitazione tra cittadini e stranieri immigrati, inclusi quelli di religione musulmana.¹¹⁰ Di conseguenza, i servizi pubblici a disposizione dei Musulmani sono generalmente di pari qualità rispetto a quelli garantiti ai cittadini, in particolare per quanto attiene a scuole ed ospedali.

All'interno dei quartieri, invece, gli stranieri spesso abitano case di qualità inferiore e sono guardati con diffidenza e sospetto dagli abitanti italiani.¹¹¹ A Milano, ad esempio, mentre i prezzi delle case aumentano continuamente in tutta la città, compresi i quartieri più poveri, nell'area in cui sorge l'Istituto culturale islamico la tendenza è

¹⁰⁸ Ministero del Welfare, Dipartimento per gli affari sociali, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, 2000*, in <<http://www.provincia.bologna.it/portici/ottobre01/immigrazione4.html>>, visitato il 17 settembre 2002; v. anche <<http://www.provincia.torino.it/xatlante/legis/lecas01.htm#L9>> e il rapporto ECRI sull'Italia per il 2001.

¹⁰⁹ V. M.T. Marino, "Per gli immigrati trovare casa resta un miraggio. I dati nel rapporto Ares", *La gazzetta del mezzogiorno*, 16 Marzo 2001. V. anche A. Sciotto, "Dopo il lavoro una casa", *Il Manifesto*, 19 luglio 2001.

¹¹⁰ Una significativa eccezione riguarda la comunità rom/sinti. Circa un terzo dell'intera popolazione rom/sinti (circa 120,000, 2/3 dei quali sono cittadini italiani) è segregata in campi, in condizioni di estrema povertà. V. rapporto ECRI 2001, paragrafi 60-61. V. Anche European Roma Rights Center, "Campland".

¹¹¹ Sulla percezione della realtà urbana da parte degli immigrati, v. Massimo Pendenza, *Noi visti da loro*, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

contraria ed i prezzi delle case scendono. Ciò indica con chiarezza la diffidenza, se non proprio la paura, ad investire in un'area largamente popolata da immigrati e di recente segnalata come possibile rifugio di persone operanti all'interno di organizzazioni fondamentaliste.¹¹² Allo stesso tempo, a Mazara del Vallo, la pacifica coabitazione tra la popolazione locale ed una numerosa comunità tunisina, per lo più occupata nell'industria della pesca, rappresenta un esempio di integrazione riuscita.¹¹³

I problemi relativi alla casa sono naturalmente connessi alla questione del lavoro. In molti casi, il lavoro in nero che molti immigrati sono costretti ad accettare implica salari bassissimi, del tutto insufficienti per pagare affitti, invece, molto alti.¹¹⁴ In molti casi, gli immigrati sono costretti a richiedere una fideiussione bancaria per garantire il pagamento dell'affitto, nonché a subire canoni locativi decisamente più alti rispetto a quelli riservati ai cittadini, a parità di condizioni abitative.¹¹⁵ Gli alti affitti, peraltro, spesso costringono gli immigrati ad accettare condizioni di vita inadeguate, come, ad esempio, abitare in gruppo in un monolocale o, addirittura, dormire in macchina.

Parità nell'accesso

Le statistiche citate in uno studio recente dimostrano che, nonostante il numero di case popolari messe a disposizione di cittadini extracomunitari sia costantemente aumentato dal 1995 al 2000, esso è comunque di gran lunga inferiore al numero di alloggi messi a disposizione di cittadini italiani e comunitari.¹¹⁶

¹¹² V. G. Meroni, *Milano, crollano i prezzi vicino alla moschea*, 18 gennaio 2001, <<http://web.vita.it/home>>, visitato il 17 settembre 2002. Alcuni osservatori hanno sostenuto che la riduzione dei prezzi non può essere attribuita al fondamentalismo, poiché lo stesso fenomeno si è registrato in zone abitate da immigrati cinesi e comunque non musulmani. Cfr. tavola rotonda OSI, Milano 20 giugno 2002.

¹¹³ V. nel dettaglio, A. Cusumano, *Cittadini senza cittadinanza, 2000*, in <<http://www.cresm.it/it/publicazioni/libri/rappimm/cittpag22.html>>, visitato il 18 settembre 2002. Alcuni osservatori hanno contestato che Mazara costituisca un buon esempio di integrazione, sostenendo che la numerosa comunità tunisina di questa città vive largamente separata dalla popolazione italiana.

¹¹⁴ In effetti, gli affitti elevati sono consentiti dalla vigente normativa italiana, ed affliggono allo stesso modo cittadini italiani e stranieri, specialmente nelle regioni settentrionali. Infatti, il caro affitti nel nord Italia ha inibito notevolmente il fenomeno dell'immigrazione interna, da sud a nord. V. *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, nota 50, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

¹¹⁵ V. Rapporto Ares 2000, *Il colore delle case*, Settembre 2000 <<http://www.casaeconsumi.it/files/home1.html>>, visitato il 25 settembre 2002.

¹¹⁶ V. Rete d'urgenza contro il razzismo, *Rapporto annuale 2000*, 16–21, <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, visitato il 18 settembre 2002.

Inoltre, in tutto il Paese, le abitazioni private a disposizione degli stranieri non comunitari sono spesso di qualità inferiore rispetto a quelle offerte ai cittadini.¹¹⁷ Scarse sono le statistiche disponibili per valutare il fondamento di queste affermazioni o per mostrare se e quanto esse riguardino specificamente i Musulmani.

Nondimeno vi sono prove di discriminazione nella possibilità per gli immigrati di accedere ad alloggi pubblici. In un caso, una norma del Comune di Milano che disciplinava l'accesso alle case popolari prevedeva un trattamento di favore per i cittadini rispetto agli stranieri con pari requisiti (età, stato di famiglia, lavoro etc.) ed assegnava alloggi su questa base.¹¹⁸ Il Tribunale di Milano, applicando le disposizioni contenute nel T.U. 286/98 che espressamente proibisce ogni pratica discriminatoria fondata su ragioni religiose, razziali e di origine nazionale o etnica,¹¹⁹ ha dichiarato illegittima la norma locale, ordinando al Comune di interrompere il comportamento discriminatorio e condannandolo al risarcimento dei danni patrimoniali e morali.

Inoltre vi sono stati casi di probabile discriminazione indiretta da parte delle autorità locali in relazione all'assegnazione di alloggi pubblici. Il Comune di Pordenone sembra richiedere agli immigrati alcuni documenti di fatto molto difficili da ottenere tempestivamente (ad es. certificati di famiglia ed altra documentazione da richiedere alle autorità amministrative del Paese d'origine) come condizione necessaria per poter aspirare all'assegnazione di un alloggio popolare.¹²⁰

Vi sono anche indicazioni di discriminazione nell'accesso ad alloggi privati. Nei casi peggiori, il rifiuto di affittare ad extracomunitari è chiaramente determinato da razzismo: recentemente, a Parma, un uomo ha messo sulla porta un avviso che negava la disponibilità ad affittare ad immigrati di colore. Vi sono inoltre numerose segnalazioni di proprietari ed intermediari che rifiutano di affittare abitazioni ad immigrati extraeuropei, inclusi quelli musulmani. Secondo l'EUMC, lavoratori stagionali musulmani hanno sostenuto che i proprietari di abitazioni sono sempre più riluttanti ad affittare loro le proprie abitazioni.¹²¹

I tribunali hanno dimostrato determinazione anche nel reprimere discriminazioni nel mercato delle abitazioni private. In un recente caso a Milano, un agente immobiliare è stato dichiarato colpevole di discriminazione per essersi rifiutato di stipulare un contratto con degli immigrati africani. Testimoni hanno riferito di aver udito l'agente dire che i padroni

¹¹⁷ V. Rete d'urgenza contro il razzismo, Rapporto annuale 2000, pp. 8–36, <<http://www.unimondo.org/reteurg/ra00it.zip>>, visitato il 18 settembre 2002.

¹¹⁸ Trib. Milano 20 marzo 2002, Dr.ssa Paola Gandolfi, El Houssein, El Mouden, Zerai / Comune di Milano, inedita, consultabile sul sito EUMAP.

¹¹⁹ T.U. 286/98, Artt. 43-44.

¹²⁰ V. F. Longo, Case agli Italiani, in *Il Manifesto*, 5 Aprile 2000.

¹²¹ EUMC, *Summary Report on Islamophobia*, p. 23.

dell'immobile non avrebbero permesso l'accesso in casa loro a dei cittadini extracomunitari. Alla parte soccombente è stato ordinato di interrompere il comportamento discriminatorio e la stessa è stata condannata al risarcimento dei danni patrimoniali e morali.¹²²

Una pronuncia analoga è stata emessa a Bologna contro i creatori di un sito internet che offriva case agli immigrati a condizioni deteriori rispetto a quelle garantite a cittadini italiani e dell'UE.¹²³

Le iniziative del Governo

La legge 286/98 richiede ai datori di lavoro di fornire un'abitazione ai lavoratori immigrati e di comunicare all'ufficio locale del Ministero del Welfare dettagliate informazioni sulle loro condizioni abitative: ciò allo scopo di evitare il rischio che agli stessi vengano assegnati alloggi inadeguati.¹²⁴

I datori di lavoro che forniscono l'abitazione agli immigrati hanno il diritto di trattenere un terzo del salario del lavoratore immigrato a titolo di recupero delle spese sostenute per provvedergli un alloggio.¹²⁵

Diversi organismi privati, inoltre, si occupano dei problemi abitativi degli immigrati. Per esempio, un'associazione privata operante in Umbria, la Alisei, ha promosso un progetto finalizzato a ridurre i costi della casa. Il progetto, che contempla accordi con le autorità locali, prevede che siano gli stessi immigrati a costruire la propria casa, sotto la guida di tecnici ed esperti.¹²⁶

3.1.4 Assistenza sanitaria e altre forme di protezione sociale

La Costituzione garantisce l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani.¹²⁷ Il decreto legislativo 286/98 dedica molti articoli all'assistenza sanitaria,¹²⁸ mentre una legislazione

¹²² Trib. Milano, 30 marzo 2000, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001/3, p. 875.

¹²³ Trib. Bologna, 22 Febbraio 2000, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2001, n. 1 pp. 101–103.

¹²⁴ T.U. 286/98, Art. 22, comma 2 (come modificato dalla legge 189/2002)

¹²⁵ Cfr. “Una casa ai dipendenti stranieri, verrà trattenuto un terzo dello stipendio”, in *Corriere della Sera*, 9 settembre 2002. Questo provvedimento è previsto all'art. 2 del Decreto legge n. 195 del 9 settembre 2002, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 211 del 9 settembre 2002.

¹²⁶ Per dettagli, v. <<http://www.alisei.org/focus2001/autocostruzione.htm>>, visitato il 18 settembre 2002.

¹²⁷ V. art. 32 Cost.

¹²⁸ V. Angelo Passaleva, “Politiche sanitarie e socio-sanitarie”, in *Stati generali sull'immigrazione: politiche locali e percorsi di immigrazione*, Vicenza, 12 gennaio 2001.

sanitaria complementare è stata adottata dalle singole Regioni.¹²⁹ Le disposizioni del Testo Unico garantiscono agli immigrati regolari la stessa copertura sanitaria pubblica degli Italiani, sulla base della mera iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN).¹³⁰ Piena assistenza medica è accordata ai minori immigrati, senza distinzione circa la condizione giuridica dei genitori.¹³¹

Gli immigrati irregolari godono della protezione sanitaria primaria (inclusa l'assistenza preventiva) per ogni infermità o patologia che possa interessare la salute pubblica o individuale, tra cui l'assistenza prenatale, per maternità, infantile, le vaccinazioni, la profilassi internazionale e la prevenzione, la diagnosi e la cura di malattie contagiose. Una Circolare del Ministero della salute estende ulteriormente la definizione della protezione sanitaria considerata "primaria" o "fondamentale".¹³²

Condizioni sanitarie

I dati sui ricoveri ospedalieri degli immigrati dimostrano il c.d. "effetto migrante sano" (gli emigranti sono solitamente coloro che hanno le migliori condizioni di salute all'interno della propria comunità).¹³³ Tuttavia, gli stessi dati evidenziano anche la "fragilità sociale" degli immigranti, che sono spesso ricoverati per aborto volontario, o infortuni sul lavoro.¹³⁴ Inoltre le probabilità che gli immigrati subiscano incidenti sul lavoro sono più alte della media, poiché essi svolgono sovente lavori potenzialmente pericolosi e godono di una insufficiente protezione.

¹²⁹ V. Titolo V Cost.

¹³⁰ V. art. 34 d.lgs. 286/98. Coloro che non sono in Italia per lavoro (dipendenti, autonomi, o iscritti alle liste di collocamento), per questioni familiari o di asilo, devono essere assicurati. Tuttavia, come forma assicurativa, possono registrarsi presso il SSN. V. anche G. Baglio, M. Loiodice, S. Geraci, "Immigrazione e salute: aspetti normativi", in *Annali di Igiene, Medicina preventiva e di comunità*, n. 7, pp. 165–177; S. Geraci (a cura di), *Immigrazione e salute: un diritto di carta? Viaggio nella normativa internazionale, italiana e regionale*, Caritas ROMA, Anterem, Roma, 1996. V. anche G. Zinconone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, p. 273 ss.

¹³¹ V. art. 35, d.lgs. 286/98.

¹³² V. Circ. Min. Sanità, n. DPS/40/98/1010 del 22 aprile 1998, che specifica il contenuto del d.lgs. 286/98.

¹³³ I ricoveri ospedalieri degli immigrati rappresentano il 2% di tutti i ricoveri, coerentemente con la proporzione degli immigrati sull'intera popolazione. V. S. Geraci, *Argomenti di medicina delle migrazioni*, Peri Tecnes, Roma, 1995.

¹³⁴ V. Caritas, *Immigrazione, dossier statistico*, pp. 241–250; P. Lemma, G. Costa, L. Bandera, P. Borgia, "Stranieri in Italia: lo stato di salute e il sistema sanitario", in M. Geddes (a cura di), *La salute degli Italiani*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1999.

Non esistono dati che consentano di valutare le condizioni sanitarie della comunità musulmana in particolare né di confrontare il livello di accesso al servizio sanitario di questa comunità con quello di altri gruppi di immigrati e non risultano lagnanze circa discriminazioni nell'accesso al sistema sanitario. Tuttavia molti immigrati regolari (circa il 30% del totale) non si iscrivono al Servizio sanitario nazionale (SSN) e pertanto non usufruiscono del diritto loro legalmente riconosciuto.

Il Governo ha iniziato a prendere misure volte ad affrontare il problema della salute degli immigrati.¹³⁵ Il Piano sanitario nazionale (PSN) per il 1998–2000 si è concentrato sulla necessità di rafforzare la protezione delle fasce vulnerabili, ivi compresi gli immigrati,¹³⁶ e il Governo si è adoperato per aumentare nella comunità immigrata la coscienza dei propri diritti e per sensibilizzare il personale del SSN.¹³⁷

3.1.5 Accesso alla giustizia

I Musulmani cittadini e residenti in Italia godono di un accesso paritario al sistema giudiziario italiano.¹³⁸

L'accesso alla giustizia per gli stranieri è stato facilitato dalla procedura semplificata prevista dal decreto legislativo 286/98, secondo cui i casi di presunta discriminazione possono essere denunciati personalmente (così eliminando i costi di un avvocato) e i requisiti per la rappresentanza legale possono essere tralasciati. Inoltre, per tali casi ha competenza territoriale anche il foro dell'attore e sono previste procedure semplificate durante le udienze.¹³⁹

Non vi sono dati che rivelino un'attitudine particolarmente ostile o discriminatoria contro i Musulmani all'interno del sistema giudiziario italiano.¹⁴⁰ Al contrario, vi è un condiviso sentimento popolare che i magistrati non siano sufficientemente severi con

¹³⁵ V. *Documento programmatico*, p. 50.

¹³⁶ V. l'obiettivo n. 4 del PSN. Una Commissione ministeriale speciale per la redazione di «Assistenza sanitaria degli immigrati» è stata istituita dal D.M. 2 novembre 1998. V. anche, C.M. 24 marzo 2000, pubblicata su *G.U.* 1 giugno 2000, n. 126.

¹³⁷ V. rapporto ECRI 2001, par. 42.

¹³⁸ «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», art. 24 Cost.. V. anche G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto*, p. 401.

¹³⁹ V. Minority Rights Group, Interights and European Roma Right Centre, *Implementing*, luglio 2001

¹⁴⁰ Non sono disponibili studi statistici, né sono note proteste ufficiali per discriminazione contro gli immigrati. Il rapporto 2001 dell'ECRI fa riferimento a «lamentele per lo squilibrio tra le condanne inflitte [...] a stranieri e ad Italiani accusati di reati simili». (ECRI, par. 18).

gli immigrati delinquenti e che «li lasciano andare» troppo facilmente. In assenza di dati, è difficile sostenere o confutare accuse e informazioni relative a casi di discriminazioni contro immigrati o specificamente contro Musulmani. L'ECRI ha «incoraggiato le autorità italiane a svolgere ricerche in questo settore».¹⁴¹

Immigrati nel sistema penitenziario

I dati del Dipartimento di amministrazione penitenziaria (DAP) indicano che la comunità immigrata è indubbiamente sovra-rappresentata nel sistema carcerario. Tra i 55.383 detenuti nel sistema penitenziario al 31 maggio 2001, 16.330 erano stranieri; gli stranieri, che sono circa il 3% della popolazione totale, costituiscono così il 29,5% della popolazione carceraria.¹⁴² Anche se non sono disponibili dati relativi all'appartenenza religiosa,¹⁴³ sei dei dieci gruppi nazionali più rappresentati all'interno del sistema penitenziario italiano provengono da paesi tradizionalmente musulmani.¹⁴⁴

Tra i carcerati, una parte significativa (9.751, o il 48,8%) è costituita da detenuti in carcerazione preventiva senza una condanna. Apparentemente gli immigrati sono sottoposti alla carcerazione preventiva in base all'elevato rischio di fuga,¹⁴⁵ alle difficoltà di identificazione e ai problemi connessi all'assenza di una residenza stabile. Il rischio, in effetti, sembra essere confermato dalla realtà, che mostra come la stragrande maggioranza degli immigrati non sottoposti a custodia cautelare in attesa di – o durante il – processo, non compaia in udienza e sia giudicata in contumacia.¹⁴⁶

Dati recenti rivelano che la percentuale di immigrati condannati è maggiore della percentuale delle condanne tra Italiani della stessa età e dello stesso sesso.¹⁴⁷ Ciò rappresenta un'inversione di tendenza significativa, dal momento che alla fine degli anni ottanta, erano gli Italiani ad essere condannati, percentualmente, più degli immigrati.

¹⁴¹ V. rapporto ECRI 2001, par. 18.

¹⁴² Dati raccolti dal Dipartimento di Amministrazione Penitenziaria, disponibili su <<http://www.giustizia.it>>, visitato il 18 settembre 2002.

¹⁴³ V. M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998; M. Pastore, "Lo straniero e la legge penale", in *Produzione normativa e costruzione sociale della devianza e criminalità tra gli immigrati*, Quaderni ISMU, n. 9, 1995.

¹⁴⁴ Il Marocco è primo, la Tunisia seconda, l'Albania terza, l'Algeria quinta, l'Egitto nono e il Senegal decimo, con un totale di circa 10.000 detenuti. Fonte: DAP (<<http://www.giustizia.it>>, visitato il 18 settembre 2002.).

¹⁴⁵ Consentito dall'art.274, lett.a, c.p.p..

¹⁴⁶ Fonte: DAP (<<http://www.giustizia.it>>, visitato il 18 settembre 2002.).

¹⁴⁷ I dati locali dimostrano anche che gli immigrati presenti nell'Italia centrale e settentrionale hanno un tasso più alto di condanne rispetto agli immigrati residenti al sud. V. M. Barbagli, *Immigrazione e criminalità in Italia*, p. 117.

Le autorità italiane sostengono che l'alto tasso di immigrati detenuti (in particolare gli irregolari) è dovuto «alla circostanza che molti irregolari vengono più agevolmente coinvolti in attività criminali» e insistono sul punto che «non vi può essere alcuna differenza in una sentenza che interessi un cittadino italiano o un non-cittadino per lo stesso reato».¹⁴⁸

Per agevolare la conoscenza dei diritti dei detenuti, il DAP ha finanziato la traduzione nelle lingue maggiormente parlate dagli immigrati di alcune parti del regolamento penitenziario e di testi informativi sui diritti dei carcerati. Il DAP ha anche intrapreso attività di cooperazione con il CIES (una ONG che fornisce mediazione culturale e linguistica e servizi di supporto all'integrazione) con lo scopo di facilitare il processo di integrazione degli stranieri, in particolare degli extracomunitari.¹⁴⁹

Prescrizioni alimentari

In aggiunta ai recenti tentativi di soddisfare le esigenze religiose degli immigrati sul luogo di lavoro (cfr. la sezione 3.1.2), nel 2000 è stato adottato un nuovo regolamento carcerario che contiene anche una nuova disciplina sull'osservanza dei precetti religiosi in carcere. Il decreto afferma che le regole religiose devono essere tenute in considerazione per quanto possibile nella preparazione degli alimenti dei detenuti, che spazi adeguati devono essere messi a disposizione per il culto e la formazione religiosa e che le visite di rappresentanti religiosi devono essere consentite su richiesta del detenuto.¹⁵⁰

Aiuti per l'esercizio della tutela giurisdizionale

Il patrocinio gratuito è disponibile per tutte le persone non abbienti sulla base di una semplice dichiarazione giurata approvata dall'Autorità consolare, senza alcuna discriminazione di fede, razza, sesso o lingua.¹⁵¹ Ciononostante, il rapporto EUMC 2002 sull'Italia afferma che «le tutele garantite dalla legge del 1998 sono poco conosciute tra gli stessi avvocati».¹⁵²

¹⁴⁸ Il Governo italiano sottolinea che non può essere diversamente, stante l'art. 133 c.p., che specifica che «la pena deve essere proporzionata alla gravità del fatto e deve tenere in considerazione la capacità criminale del reo». Rapporto ECRI 2001, osservazioni del Governo italiano, par. 18.

¹⁴⁹ V. le osservazioni del Governo italiano al rapporto ECRI 2001, par. 56.

¹⁵⁰ V. artt. 11, 58, 116 D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

¹⁵¹ E' il caso dei non-cittadini, che non possono presentare dichiarazioni fiscali, per i quali viene pertanto richiesto l'intervento dell'Autorità consolare. V. L.217/90 (come modificata dalla L.134/01), cit. in rapporto ECRI 2001, par. 19.

¹⁵² V. EUMC, Anti-discrimination Legislation in EU Member States: A comparison of national anti-discrimination legislation on the grounds of racial or ethnic origin, religion or belief with the Council Directives; Italy, Vienna, 2002, p. 18.

Non vi sono programmi di sussidio legale specifici per i cittadini musulmani o per i membri di minoranze religiose; essi non sono ritenuti necessari, dal momento che l'ordinamento italiano (sia civile che penale e amministrativo) si ispira al principio di laicità.

In ogni caso, in attuazione del diritto alla difesa, costituzionalmente sancito, in ogni stato e grado del procedimento,¹⁵³ gli imputati che non parlano la lingua italiana hanno diritto ad un interprete gratuito.¹⁵⁴ Tutti devono essere informati dei propri diritti in una lingua da loro conosciuta e la Corte di Cassazione ha dichiarato che ogni atto giudiziario che non sia stato tradotto nella lingua dell'indagato o dell'imputato deve essere considerato nullo e privo di effetti.¹⁵⁵ Nel processo civile, coloro che non parlano italiano possono essere assistiti da un interprete e il giudice determinerà su quale parte graveranno le spese.¹⁵⁶ Ciononostante l'ufficio italiano della Federazione di Helsinki ha recentemente sottolineato che gli immigrati ricevono ancora un'assistenza legale insufficiente "anche per ragioni linguistiche".¹⁵⁷

Inoltre, come sottolineato dall'ECRI, le autorità italiane hanno intrapreso una serie di programmi intesi a migliorare la condizione degli stranieri in carcere, tra cui l'utilizzo di mediatori culturali, la preparazione del personale carcerario con corsi di lingua, cultura e *background* culturale del detenuto straniero e la predisposizione di iniziative volte a garantire il libero esercizio del culto, oltre al mantenimento di registri, ad opera delle autorità giurisdizionali, per prevenire il maltrattamento dei carcerati.¹⁵⁸

Uno studio recente ha mostrato come negli ultimi dieci anni si sia registrata un'inversione di tendenza nell'attitudine degli avvocati italiani nei confronti dei clienti immigrati.¹⁵⁹ Nei primi anni novanta la difesa degli immigrati veniva ritenuta degradante per il prestigio professionale, ma da allora essa è divenuta una parte sostanziale dell'attività di molti avvocati, ed un numero consistente di giovani avvocati lavora quasi esclusivamente con immigrati.

¹⁵³ V. art. 24, c. 2, Cost.

¹⁵⁴ V. art. 143 c.p.p.

¹⁵⁵ V. osservazioni del Governo italiano al rapporto ECRI, 2001, par. 17, riferite all'art. 111 Cost. e ad una recente sentenza della Corte di Cassazione.

¹⁵⁶ V. art. 11, 122 c.p.c.

¹⁵⁷ International Helsinki Federation, *Annual Report 2002*.

¹⁵⁸ V. ECRI 2001, para.56.

¹⁵⁹ V. M. Cossa, T. Ferrari, I. Osmani, C. Boccazzi Varotto (a cura di), *Giustizia: lingua, ruoli e attori*, IRES, Torino, 2000.

3.2 Protezione contro la violenza motivata dalla razza o dalla religione

L'ordinamento giuridico italiano reprime penalmente ogni violenza o incitazione alla violenza fondate su motivi religiosi, razziali e di origine etnica o nazionale, al pari della diffusione di idee basate sulla superiorità di una razza sull'altra o sull'odio razziale o etnico.¹⁶⁰ Un aumento della pena è previsto per i casi in cui l'incitamento a commettere (o la commissione di) atti di violenza e altri reati abbia una motivazione religiosa, razziale o relativa all'origine etnica o nazionale.¹⁶¹

È inoltre punita la partecipazione in associazioni finalizzate ad incitare la discriminazione razziale o la violenza per le ragioni sopra indicate, con particolare attenzione ai casi in cui ciò avviene in occasione di manifestazioni sportive. Ad esempio, il possesso durante una manifestazione sportiva, di simboli o emblemi razzisti determina il divieto di accedere allo stadio per un determinato periodo.¹⁶²

I pubblici ufficiali delegati ad indagare crimini associativi di carattere razzista o reati commessi per le ragioni che qui ci interessano hanno particolari poteri investigativi con specifico riferimento a perquisizioni e sequestri. I reati qui in esame, inoltre, sono perseguibili d'ufficio.¹⁶³

Occorre sottolineare che ben raramente è possibile raggiungere la prova che l'appartenenza religiosa della vittima sia il reale motivo di tali violenze.¹⁶⁴ Benché l'inversione dell'onere della prova sia possibile nei processi civili, del tutto inaccettabile sarebbe chiamare l'imputato in un processo penale a dimostrare l'assenza di motivazioni razziali poste a fondamento dei reati commessi. Di conseguenza, autorevoli voci in dottrina sottolineano come la tutela penale risulti in molti casi inadeguata.¹⁶⁵

¹⁶⁰ L. 205/93 "misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa" che modifica la precedente L. 654/1975, ratifica delle Convenzioni internazionali sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, in Gazzetta Ufficiale n. 148, 26 giugno 1993.

¹⁶¹ La violenza motivata da odio etnico, religioso o razziale è punita con la reclusione. Il Giudice può anche irrogare sanzioni accessorie, quali lavori socialmente utili, divieto di uscire la sera per non più di un anno, sospensione della patente di guida o di documento di identità valido per l'espatrio, o il divieto di detenere armi o di partecipare ad attività politiche fino a tre anni.

¹⁶² L. 205/93, Art. 2.2. V. anche ECRI 2001, para 11.

¹⁶³ Art. 5 D.L. 26 Aprile 1993 n. 122, come modificato da L. 205/93.

¹⁶⁴ V. le recenti raccomandazioni dell'ECRI contro gli attacchi ai Musulmani in Europa dopo l'11 settembre <http://www.coe.int/T/E/Communication_and_Research/Press/Themes_files/Combating_racism/e_ECRI_Rec5.asp#TopOfPage>, visitato il 18 settembre 2002.

¹⁶⁵ V. per esempio L. Fiorino, *Brevi considerazioni sul reato di incitazione a commettere violenza razziale*, in *Cassazione penale*, 1999, p. 983.

Di fatto, in molti casi questi reati sfuggono alla punizione anche quando sono denunciati.

3.2.1 Violenza da parte di privati

Le statistiche relative agli atti di violenza non sono disaggregate per tipo di reato e non vi sono dati riguardanti il numero di violenze religiosamente o razzialmente motivate. Non vi sono neppure dati che riguardino in particolare i reati commessi contro Musulmani.

Vi sono recentemente state numerose segnalazioni di casi di maltrattamenti e molestie determinati da razzismo avvenuti in Italia, in particolare in occasione di manifestazioni sportive; le osservazioni conclusive del comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (30 luglio – 17 agosto 2001) esprimono particolare preoccupazione per episodi che si verificano spesso negli stadi durante le partite di calcio¹⁶⁶.

E' diffusa la preoccupazione che atti di razzismo compiuti da individui o organizzazioni non siano adeguatamente puniti.¹⁶⁷ L'ECRI osserva, a tal proposito, che “dovrebbe essere migliorata l'applicazione delle disposizioni che prevedono motivi razzistici quali circostanza aggravante e di quelle relative all'istigazione alla discriminazione razziale e alla violenza per motivi razzistici, etnici, nazionali o religiosi”.¹⁶⁸

Solitamente è difficile raggiungere la prova della motivazione razziale o religiosa della violenza. Per esempio, in un caso portato avanti la Corte di Cassazione nel 1998, l'accusa non è riuscita ad ottenere la condanna per violenza razziale.¹⁶⁹ Nella fattispecie, due cittadini italiani furono condannati per aver aggredito un immigrato nord africano: tuttavia i giudici non sono stati in grado di riconoscere con certezza la motivazione razziale che aveva determinato l'aggressione.

Inoltre, rappresentanti di minoranze ed alcuni esperti affermano che molti casi di violenza motivata da ragioni razziali, etniche o religiose non sono denunciati. Gli

¹⁶⁶ CERD A/56/18, par. 312 e 313.

¹⁶⁷ La Federazione Internazionale di Helsinki ha sottolineato nel suo rapporto del 2002 che “I Rom in Italia sono stati frequentemente vittime di violenze per motivi razziali da parte della polizia. Questi abusi della polizia hanno assunto forme diverse, che vanno dai pestaggi in occasione dell'arresto o della detenzione, a sparatorie e confisca illegale di proprietà personali con minaccia di maltrattamenti. Questi episodi sono accomunati dal fatto che tali abusi sono andati totalmente impuniti” (Annual Report 2002)

¹⁶⁸ Rapporto ECRI 2001, par.12.

¹⁶⁹ Cass. Pen., sez. III, 24 novembre 1998, n. 434, *Rivista penale*, 1999, n. 266.

immigrati illegali, che sono l'oggetto più facile della violenza razziale, temono che rivolgersi alla polizia possa portare alla propria espulsione.¹⁷⁰

3.2.2 Violenza da parte di pubblici ufficiali

Vi sono alcune segnalazioni di controlli discriminatori, interrogatori abusivi, maltrattamenti e, nei casi peggiori, violenze contro immigrati commesse da ufficiali di polizia.¹⁷¹ Un rapporto del 2001 di Amnesty International menziona “segnalazioni di pubblici ufficiali che aggrediscono fisicamente dei detenuti” aggiungendo che “nonostante le segnalazioni riguardino casi in cui vittime delle aggressioni sono sia cittadini italiani che stranieri, molte delle vittime erano comunque di origine africana o rom”.¹⁷²

Nell'aprile del 2001 tre carabinieri sono stati accusati di aver ucciso un Tunisino a Ladispoli. Testimoni locali hanno riferito di avere visto il tunisino salire su un'auto dei carabinieri: il suo corpo è stato ritrovato mezz'ora più tardi lungo la strada e l'autopsia ha identificato la causa della morte nella frattura del cranio provocata da molteplici percosse. I carabinieri erano sotto inchiesta nell'agosto 2002.¹⁷³

Nel maggio del 2001 un Tunisino si è suicidato in prigione a Potenza; in precedenza si era lamentato di essere stato maltrattato dal personale carcerario e una visita medica aveva rivelato ferite corrispondenti alle sue lamentele. Nel febbraio del 2002 dieci persone appartenenti allo staff medico e carcerario sono state poste sotto inchiesta per avere inflitto gravi danni fisici ed avere falsificato certificati medici.¹⁷⁴

Molti immigrati diffidano delle forze dell'ordine e sono restii a denunciare casi di discriminazione e reati subiti, sia perché dubitano del buon risultato di un'azione legale sia perché temono di essere a loro volta messi sotto accusa.

Il CERD ha raccomandato che lo Stato “assicuri che le autorità locali prendano iniziative più decise per prevenire e punire atti di violenza a motivazione razziale contro

¹⁷⁰ M. Merelli e M. G. Ruggerini, *Le paure degli altri, sicurezza e insicurezza urbana nell'esperienza migratoria*, nei working papers pubblicati dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento affari sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

¹⁷¹ Rapporto ECRI, 2001, par. 51.

¹⁷² Amnesty International, Annual Report 2001, Italy (<http://www.web.amnesty.org/web/ar2001.nsf/webeurcountries/ITALY>), visitato il 25 settembre 2002.

¹⁷³ Amnesty International Annual Report 2001: Italy, in <<http://www.web.amnesty.org/web/ar2001.nsf/webeurcountries/ITALY>>, visitato il 12 agosto 2002.

¹⁷⁴ Cfr. Amnesty International Annual Report 2001: Italy, in <<http://www.web.amnesty.org/web/ar2001.nsf/webeurcountries/ITALY>>, visitato il 12 agosto 2002.

Rom ed altre persone di origine straniera".¹⁷⁵ L'ECRI ha poi raccomandato al Governo italiano di sviluppare nuove e più incisive misure per prevenire violenze razziali. Nello specifico l'ECRI ha sottolineato come, tra gli ufficiali di polizia e più in generale nelle forze dell'ordine, sia necessario aumentare la consapevolezza della necessità di contrastare la violenza razziale e la discriminazione, nonché di trovare il modo di convincere le vittime di tali crimini a presentare denuncia.¹⁷⁶

3.3 Diritti delle minoranze

L'Italia possiede un sistema pienamente sviluppato di tutela dei diritti di alcune minoranze riconosciute.¹⁷⁷ Questi gruppi godono di estesi diritti in materia linguistica e scolastica,¹⁷⁸ ivi compreso il diritto di utilizzare la propria lingua nelle scuole,¹⁷⁹ nella comunicazione con le pubbliche autorità e nei *mass-media* della minoranza.¹⁸⁰ Sono anche previste norme atte a garantire la rappresentanza politica di alcune minoranze in certe Regioni.¹⁸¹

Questi diritti non si applicano ai Musulmani e ad altri gruppi che non hanno lo *status* di minoranza riconosciuta. La politica ufficiale del Governo è di promuovere l'integrazione di questi gruppi nella società italiana, pur salvaguardandone l'identità. In tal senso, il decreto legislativo 286/98 incoraggia espressamente lo sviluppo di programmi e politiche di scambio culturale¹⁸² e numerosissimi documenti e progetti ufficiali pro-

¹⁷⁵ Cfr. CERD A/56/18, par. 308.

¹⁷⁶ Cfr. <http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Ecri/1-ECRI/2-Country-by-country_approach/Italy/CBC2-Italy.asp>, visitato il 18 settembre 2002.

¹⁷⁷ Come previsto dall'art.6 Cost., la l. 482/1999 dispone l'adozione di una normativa speciale per la protezione e la promozione della lingua e della cultura delle popolazioni albanesi, catalane, tedesche, greche, slovene e croate, come delle popolazioni che parlano francese, franco-provenzale, friulano, ladino, occitano e sardo. V. rapporto ECRI 2001, par. 6.

¹⁷⁸ L'Italia ha ratificato la maggior parte degli strumenti internazionali per la tutela delle minoranze nel campo educativo, e in particolare il Protocollo Addizionale n. 1 della European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (l. 848/1955), la UN Convention on the Rights of the Child (l. 176/1991) e la Framework Convention for the Protection of National Minorities (l. 302/1997, Art. 13).

¹⁷⁹ Per esempio, nella regione Valle d'Aosta, gli allievi seguono un insegnamento bilingue in francese e italiano: v. art. 39 Statuto Regionale Valle d'Aosta. Nella regione Trentino-Alto Adige, gli allievi possono scegliere se seguire l'insegnamento in italiano o in tedesco: v. art.19 Statuto Regionale Trentino – Alto Adige. Per ulteriori informazioni v. E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 29–50.

¹⁸⁰ Cfr. la legge 482/1999 e E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*.

¹⁸¹ Cfr. la legge 482/1999 e E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*.

¹⁸² V. art. 38 d.lgs. 286/98.

muovono e sostengono la multiculturalità e l'interazione con altre culture (in particolare quelle degli immigrati in Italia).

3.3.1 Religione

La Costituzione italiana riconosce il diritto di libertà religiosa a tutti e vieta ogni discriminazione basata sulla religione.¹⁸³ Queste disposizioni costituzionali vengono generalmente rispettate; ogni individuo può professare la propria religione (o nessuna religione) senza incorrere in alcun pregiudizio nel godimento dei propri diritti civili e politici. La libertà di manifestare la propria religione è limitata soltanto quando si giudica che una pratica religiosa costituisca una minaccia all'ordine pubblico o al buon costume.¹⁸⁴ L'esercizio di diritti religiosi collettivi, al contrario, è più problematico.

A tutte le confessioni religiose è riconosciuta «uguale libertà» dalla Costituzione italiana.¹⁸⁵ Ciò non significa, però, che tutte le confessioni siano regolate dalla stessa legge. A parte alcuni diritti collettivi fondamentali (come la libertà di riunione per scopi religiosi, il diritto di costituire associazioni religiose, ecc.), la disciplina legale delle confessioni religiose si fonda largamente su accordi bilaterali con lo Stato. Per esempio un Concordato (1984) regola i rapporti tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano,¹⁸⁶ e vi sono intese tra lo Stato e numerosi gruppi religiosi minoritari.¹⁸⁷

I gruppi religiosi che non hanno concluso alcuna intesa vengono disciplinati dalla legge del 1929 sulle religioni di minoranza¹⁸⁸ o dal diritto comune delle associazioni.¹⁸⁹ Un disegno di legge che sostituisca la legge del 1929 è attualmente in discussione in Parlamento.¹⁹⁰

¹⁸³ V. artt. 19 e 3 Cost.

¹⁸⁴ V. art. 19 Cost.

¹⁸⁵ V. art. 8 Cost.

¹⁸⁶ Il Concordato fu ratificato con legge 25 marzo 1985, n.121, Ratifica ed esecuzione dell'«Accordo», con Protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, con modifiche ai Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede.

¹⁸⁷ Intese sono state concluse con i Valdesi, gli Avventisti, i Battisti, i Pentecostali, gli Ebrei e i Luterani. Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova devono ancora essere approvate dal Parlamento. Il testo delle intese può essere rinvenuto in P. Moneta, *Il codice di diritto ecclesiastico*, Piacenza, La Tribuna, 1999.

¹⁸⁸ Legge 24 giugno 1929, n.1159, Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi.

¹⁸⁹ V., in particolare, artt.14-42 c.c.

¹⁹⁰ Cfr. Camera dei Deputati, Disegno di legge n. 2531, Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi, presentato il 18 marzo 2002. Il testo di questo progetto di legge si può trovare in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001/2, pp. 567-75.

Non è stata siglata alcuna intesa tra la comunità musulmana e lo Stato italiano e pertanto i Musulmani non godono dei benefici che derivano da tali accordi. Per esempio, a differenza dei gruppi che hanno firmato una intesa, i Musulmani non possono destinare una quota dell'IRPEF alla propria comunità né dedurre le donazioni alla comunità musulmana dalle proprie tasse, né mandare insegnanti di religione musulmana nelle scuole pubbliche, né astenersi dal lavoro in occasione di feste religiose.¹⁹¹

Osservatori diversi indicano ragioni diverse per la mancanza, sino ad oggi, di una intesa. I fattori comunemente richiamati includono la relativa novità della presenza della comunità musulmana in Italia;¹⁹² l'esiguo numero di Musulmani cittadini italiani; la molteplicità delle istituzioni musulmane che pretendono rappresentare l'intera comunità che vive in Italia (cfr. la sezione 4.2).

Un certo numero di rappresentanti musulmani ha sostenuto che il vero problema non è l'assenza di un accordo con lo Stato ma il sistema di relazioni tra Stato e gruppi religiosi in sé stesso: esso infatti tende ad imporre alla comunità musulmana una omogeneità che non corrisponde alla realtà. La richiesta di condurre negoziati con un unico rappresentante esprime più gli interessi dello Stato che le esigenze delle diverse comunità musulmane e rafforza inoltre lo stereotipo di un islam monolitico.¹⁹³

L'esigenza di una intesa potrebbe diventare meno urgente se fosse data più ampia applicazione alla legislazione già esistente. Questa soluzione costituirebbe una risposta alle domande più pressanti della comunità musulmana e darebbe alle autorità statali il tempo di studiare e dibattere con i rappresentanti musulmani ulteriori misure, quali l'elaborazione di una intesa adeguata e bene accettata ad entrambe le parti.

L'apertura di trattative per la conclusione di un'intesa tra lo Stato e la comunità musulmana non gode di un grande sostegno politico e quindi è improbabile che questo passo sia compiuto in un futuro vicino.¹⁹⁴ Inoltre alcuni ambienti politici, religiosi ed intellettuali italiani si oppongono ad un accordo temendo che esso possa rafforzare lo

¹⁹¹ V. R. Aluffi Beck-Peccoz, *Tempo, lavoro e culto nei paesi musulmani*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2000.

¹⁹² Comunità più piccole ed ugualmente "nuove" (per esempio i Buddisti) hanno però già firmato un accordo con lo Stato.

¹⁹³ Viene inoltre giudicata incompatibile con la nozione di Stato laico la previsione costituzionale di uno statuto privilegiato per la Chiesa cattolica. Cfr. interviste con rappresentanti musulmani a Milano, Firenze e Roma, 20 aprile – 1 maggio 2002 e tavola rotonda organizzata dall'OSI, Milano, 20 giugno 2002.

¹⁹⁴ Cfr. R. Guolo, "La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese", in S. Ferrari (a cura di), *Musulmani*, p. 67.

status della comunità musulmana in Italia ed includere disposizioni non coerenti con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano.¹⁹⁵

Moschee

Vi sono pochissime moschee e sale di preghiera in Italia: circa un centinaio per una comunità che conta 700.000 membri¹⁹⁶. La maggior parte dei Musulmani si riunisce e prega in luoghi di culto situati in cantine, garage e appartamenti che spesso sono privi dei più elementari servizi per ospitare incontri cui partecipa un gran numero di persone. Questi incontri di conseguenza hanno sovente suscitato le proteste di coloro che abitano nelle vicinanze.¹⁹⁷

Vi è stata una sensibile opposizione alla destinazione di fondi pubblici per la costruzione di nuove moschee (come a Varese e in altre città del Nord). A Lodi, la decisione dell'amministrazione comunale di sostenere economicamente la costruzione di una moschea ha suscitato la ferma opposizione della Lega Nord, che ha promosso pubbliche manifestazioni contro questo progetto. A Napoli, i progetti per la costruzione di una nuova moschea finanziata con denaro pubblico hanno scatenato controversie e suscitato l'opposizione di parlamentari, esponenti del clero e abitanti.¹⁹⁸ In altri luoghi, come per esempio a Milano, i Musulmani pregano sul marciapiede a causa della insufficienza di spazi attrezzati per il culto.

3.3.2 Lingua

I Musulmani che vivono in Italia non parlano un'unica lingua. Non vi è alcuna disposizione riguardante l'uso di una delle lingue comunemente parlate dagli immigrati musulmani nei rapporti con le autorità pubbliche o sulla segnaletica pubblica; non vi sono restrizioni all'uso privato delle numerose lingue parlate dai Musulmani.

¹⁹⁵ Per ulteriori dettagli su questo dibattito, v. i contributi di Renzo Guolo e Giuseppe Casuscelli in Silvio Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, Bologna.

¹⁹⁶ Queste cifre sono emerse nel corso di incontri con il prof. El Sheikh dell'Università di Firenze, il prof. Allievi dell'Università di Padova, l'ambasciatore Scialoja del Centro islamico di Roma e Moustafa El Ayoubi del periodico *Confronti* di Roma.

¹⁹⁷ V. Mustafa El Ayoubi, "Questa moschea non s'ha da fare", in *Confronti*, febbraio 2002, pp. 36–37. Altri dati, unitamente all'esposizione del quadro normativo del problema, possono essere rinvenuti in Raffaele Botta, "Diritto alla moschea tra intesa islamica e legislazione regionale sull'edilizia di culto", in Silvio Ferrari (a cura di), *Musulmani in Italia*, pp. 109–130.

¹⁹⁸ V. D. Williams, "Public Funding for new mosque splits Naples", *International Herald Tribune*, 13 maggio 2002, p. 7.

Le autorità pubbliche, di regola, comunicano in italiano¹⁹⁹ ma spesso divulgano informazioni in lingue straniere parlate dagli immigrati (principalmente inglese, francese, arabo, albanese, spagnolo, romeno e cinese). Agli impiegati pubblici e ai pubblici ufficiali che lavorano in uffici che hanno rapporti con la comunità immigrata (come il corpo dei vigili urbani) viene richiesto di frequentare lezioni e corsi di aggiornamento sul *background* culturale degli immigrati; essi possono scegliere di frequentare anche corsi di lingua volti a facilitare la comunicazione con gli stranieri.

Non vi sono restrizioni all'uso delle varie lingue parlate dalla comunità musulmana nè all'uso di nomi e cognomi musulmani, anche se quelli scritti in arabo o in altri alfabeti non latini devono essere traslitterati, dal momento che l'anagrafe utilizza esclusivamente i caratteri dell'alfabeto latino.

Non vi è segnaletica pubblica nelle lingue parlate dagli immigrati.²⁰⁰ Ciononostante, nei quartieri a più alta densità di immigrati, è comune incontrare cartelli in lingue diverse, soprattutto per pubblicizzare prodotti specifici, come la carne *halal*.

3.3.3 Istruzione

Gli immigrati Musulmani parlano le diverse lingue dei propri Paesi d'origine: le più comuni sono le lingue "neo-arabe", che differiscono notevolmente dall'arabo classico e letterario. Non esiste istruzione pubblica in arabo per Musulmani (nè altre lingue per altri gruppi di immigrati).²⁰¹ Non vi sono dati relativi alla richiesta di istruzione pubblica in arabo o in altre lingue parlate dai Musulmani e non è stato intrapreso alcun programma per sviluppare iniziative in questo settore.

Istruzione religiosa

Secondo il dettato della Carta costituzionale, il sistema scolastico italiano non prevede finanziamenti pubblici speciali per istituti scolastici religiosi.²⁰² Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato, qualora garantiscano ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali e rispettino le disposizioni relative al curriculum scolastico.²⁰³ Le scuole

¹⁹⁹ Il diritto di usare la lingua materna nei rapporti con le autorità pubbliche, riconosciuto ad alcune minoranza storiche, è disciplinato dalla l. 482/1999.

²⁰⁰ Il diritto di affiggere insegne nella lingua della minoranza è riconosciuto ad alcune minoranza storiche secondo quanto disposto dalla l. 482/1999.

²⁰¹ L'arabo è insegnato in un certo numero di Università italiane, insieme ad altre lingue parlate dai Musulmani.

²⁰² V. artt. 7, 8, 33 e 34 Cost.

²⁰³ V. art. 33, c. 3-4, Cost.

private, incluse quelle ad ispirazione religiosa, possono ricevere finanziamenti pubblici diretti o indiretti, sovente attraverso il canale regionale.²⁰⁴ Le numerose scuole private cattoliche presenti in Italia operano sulla base di queste disposizioni.

Non si è a conoscenza di alcuna scuola musulmana legalmente riconosciuta.²⁰⁵ Alcuni rappresentanti musulmani sostengono che, in quanto minoranza non riconosciuta, vi è un'oggettiva situazione di svantaggio nell'ottenere finanziamenti statali per creare e gestire un proprio sistema di istruzione.²⁰⁶

Il curriculum scolastico prevede l'istruzione religiosa cattolica nelle scuole pubbliche ma ogni studente ha il diritto di frequentare o non frequentare queste lezioni.²⁰⁷ Non esistono corsi di religione islamica nelle scuole, anche se richieste in tal senso sono state formulate da rappresentanti e genitori musulmani.²⁰⁸

Il problema dell'insegnamento della religione è destinato ad acquistare importanza con il progressivo aumento degli studenti musulmani nelle scuole pubbliche: le autorità scolastiche dovranno far fronte ad una forte domanda di inserire alcune ore di insegnamento della religione musulmana nel calendario scolastico, secondo le modalità già utilizzate per altri gruppi religiosi (e probabilmente anche qualche forma di insegnamento dell'arabo come lingua straniera, come è avvenuto per altre comunità musulmane nei paesi dell'Unione Europea). Fino ad ora non sono state prese iniziative in tal senso.

²⁰⁴ Per una descrizione di queste fonti di finanziamento cfr. A. Ferrari, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Torino, Giappichelli, 2002, sez. III, cap. 1.

²⁰⁵ In occasione di alcune interpellanze parlamentari, è stata sollevata la questione di una scuola musulmana "illegale" a Cremona, aperta in condizioni di grande precarietà. Alfredo Mantovano, Sottosegretario agli Interni, ha reso noto che circa 30 alunni, di età scolare e pre-scolare, frequentavano questa scuola per ottenere un certificato riconosciuto dalle autorità consolari di alcuni paesi stranieri (ma non dal Ministero dell'Istruzione italiano). Cfr. Camera dei Deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 98, 14 febbraio 2002, p. 58, in <http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed098/s230>, visitato il 18 settembre 2002. Alcuni Paesi musulmani hanno istituito proprie scuole in Italia: esiste per esempio una scuola egiziana a Milano e una tunisina a Mazara del Vallo, oltre a due scuole libiche a Roma.

²⁰⁶ Intervista con il prof. Salem El Sheikh, Firenze, 26 aprile 2002; interviste con rappresentanti musulmani a Roma, 28 aprile – 1 maggio 2002.

²⁰⁷ Un numero significativo di studenti cattolici e non cattolici ha scelto di non frequentare l' "ora di religione". Ma alcuni rappresentanti musulmani hanno mostrato insoddisfazione per questo sistema, poiché gli studenti che scelgono di non frequentare l'insegnamento della religione cattolica sono abbandonati a se stessi nel periodo in cui i loro compagni assistono all' "ora di religione". Cfr. interviste con rappresentanti musulmani a Milano, Firenze e Roma, aprile–maggio 2002.

²⁰⁸ Cfr. interviste con rappresentanti musulmani a Milano, Firenze e Roma, 16 aprile – 1 maggio 2002. In assenza di una intesa, l'insegnamento della religione musulmana (come quello di altre religioni) può essere impartito nel contesto delle "attività culturali" previste dalla legge 517/1977.

Le minoranze a scuola

Il sistema statale di istruzione non mira a sviluppare un'educazione differenziata per i gruppi minoritari che non siano storicamente presenti in Italia.²⁰⁹

Per i gruppi non attualmente riconosciuti come minoranze, il Governo ha concentrato l'attenzione sulla promozione della loro integrazione nella società italiana e sullo sviluppo della cultura e dell'identità della minoranza nel quadro del sistema scolastico statale.²¹⁰ La prima circolare in materia, la C.M.P.I. 301/89 («sull'inserimento degli stranieri nella scuola dell'obbligo») intendeva, anzitutto, promuovere il diritto allo studio, mentre la seconda, la C.M.P.I. 205/90 («Scuola dell'obbligo per gli studenti stranieri. Educazione interculturale»), ha introdotto i concetti di «educazione interculturale» e «mediazione» per la promozione di una società multiculturale.²¹¹ Qualche anno più tardi, la C.M.P.I. 122/92 ha riaffermato l'importanza dell'istruzione per l'integrazione degli immigrati. Nel 1994, la C.M.P.I. 73/94 («Dialogo interculturale e coesistenza democratica. L'impegno progettuale della scuola») ha introdotto concetti come «clima relazionale» e «attivazione del dialogo». Il decreto del Presidente della Repubblica 275/99, propugnando l'autonomia scolastica, ha concesso alle scuole una certa libertà nell'organizzazione di attività curriculari ed extracurriculari offerte agli studenti.²¹²

Molti enti pubblici²¹³ ed istituzioni private²¹⁴ ricevono sussidi statali per perseguire tali fini. Gli sforzi governativi sono sostenuti dal lavoro di organizzazioni private (principalmente organizzazioni assistenziali cattoliche) e ONG, che offrono un'ampia gamma di corsi di

²⁰⁹ Per un approccio specifico alla cultura musulmana e araba v. L. Operti (a cura di), *Cultura araba e società multi-etnica. Per un'educazione multiculturale*, Irrsae Piemonte, Bollati Boringhieri, Torino, 1998; I. Sigillino, *L'Islam nella scuola*, Franco Angeli, Milano, 1999.

²¹⁰ V. E. Besozzi, «Insegnare in una società multi-etnica: tra accoglienza, indifferenza e rifiuto», in G. Giovannini (a cura di), *Allievi in classe stranieri in città. Una ricerca sugli insegnanti di scuola elementare di fronte all'immigrazione*, Ismu, Franco Angeli, Milano, 1998; E. Camilletti e A. Castelnovo, *L'identità multicolore. I codici di comunicazione interculturale nella scuola dell'infanzia*, Franco Angeli, Milano, 1994; F. Poletti, *L'educazione interculturale*, La Nuova Italia, Firenze, 1992; G. Tassinari e altri (a cura di), *Scuole e società multiculturale*, La Nuova Italia, Firenze, 1992; G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*.

²¹¹ V. Ministero della Pubblica Istruzione, *Migrazioni e società multiculturale: il ruolo della scuola*, Seminario di Punta Ala, 5-7 dicembre 1991.

²¹² V. D. Demetrio e G. Favaro, *Immigrazione e pedagogia interculturale*, La Nuova Italia, Firenze, 1992.

²¹³ Per es. il Comitato per i Minori Stranieri; la Commissione per le Politiche di Integrazione; la Consulta per i Problemi degli Immigrati Stranieri e delle loro Famiglie.

²¹⁴ Per es., la Fondazione per le Iniziative e lo Studio sulla Multi-etnicità (ISMU) di Milano e il Centro Informazione Documentazione Inserimento Scolastico Stranieri (CIDISS) di Torino.

alfabetizzazione e lingua italiana²¹⁵ per facilitare l'ingresso dei minori stranieri nel sistema di pubblica istruzione italiano.²¹⁶ Però sono poche le organizzazioni musulmane che operano in questo settore e alcuni rappresentanti della comunità musulmana sostengono che nelle scuole manca ancora un approccio realmente interculturale, mentre sarebbe importante assicurare una presentazione più accurata ed articolata dell'Islam nei testi scolastici.²¹⁷

Il Governo ha anche sostenuto l'impiego di mediatori culturali e linguistici per promuovere l'integrazione dei minori stranieri (cfr. la sezione 3.1.1).

3.3.4 Media

La piena libertà di espressione è garantita sia dalle norme internazionali vigenti in Italia²¹⁸ sia dalla legislazione interna.²¹⁹ I tribunali hanno costantemente applicato il principio secondo cui la libertà di espressione è un diritto da attribuirsi a chiunque, a prescindere dall'origine etnica.²²⁰

Nell'ultimo decennio, numerose pubblicazioni concernenti l'Islam hanno visto la luce in Italia.²²¹ Un certo numero si rivolgono a specifici gruppi o istituzioni e sono pertanto stampate in funzione di una circolazione meramente interna. Altre pubblicazioni pe-

²¹⁵ V. G. Favaro (a cura di), *Imparare l'italiano. Alunni stranieri e apprendimento della seconda lingua*, Guerini Associati, Milano, 1999; A. Tosi, *Dalla madrelingua all'italiano*, La Nuova Italia, Firenze, 1995.

²¹⁶ V. G. Favaro, "Per una politica della formazione dei migranti. L'alfabetizzazione e l'istruzione degli adulti e l'inserimento scolastico dei minori", in E. Granaglia and M. Magnaghi (a cura di), *Immigrazione: quali politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 1993.

²¹⁷ Intervista con il prof. Salem El Sheikh, Firenze, 26 aprile 2002 e interviste con rappresentanti musulmani, Roma 28 aprile – 1 maggio 2002.

²¹⁸ CEDU, Art. 10. Gazz.Uff. n. 221, 24 Settembre 1955.

²¹⁹ Una visione d'insieme sulla disciplina vigente in Italia in materia di media è a disposizione nel sito del Comune di Bologna: cfr. A. Lallini, E. Fronza, *Libertà di stampa e discriminazione razziale* <<http://www2.comune.bologna.it/bologna/immigra/ar/liberta.htm>>, visitato il 18 settembre 2002.

²²⁰ Art. 21 Cost. In un'importante decisione il tribunale di Milano ha stabilito che la libertà di espressione di cui all'art. 21 Cost. debba essere assicurata ad ogni essere umano secondo le disposizioni attualmente vigenti, ed in particolare con riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Cfr. *Diritto, informazione e informatica*, 1992, p. 856.

²²¹ V. D. Filesi, «La comunicazione musulmana in Italia», in Roberto Gritti – Magdi Allam (a cura di), *Islam, Italia*, pp. 150–151.

riodiche sono prodotte ad ampia tiratura e destinate alla diffusione su tutto il territorio italiano.²²² Solitamente queste pubblicazioni non ricevono finanziamenti statali.

In molti casi la lingua utilizzata è l'italiano. Vi sono tuttavia alcuni periodici in arabo o in altre lingue riconducibili ai principali Stati musulmani. In Italia operano anche diversi editori specializzati in pubblicazioni sull'Islam.²²³

A causa dei costi di pubblicazione relativamente contenuti e del crescente numero di utenti, internet va acquistando sempre maggiore importanza quale mezzo di comunicazione e di diffusione di idee. La cultura ed il credo musulmano sono ben rappresentati nel web, sia per mezzo di siti registrati e gestiti in Italia sia per mezzo di domini collocati altrove. Uno studio recente ha identificato quindici siti web musulmani.²²⁴

I promotori dei siti sono generalmente associazioni culturali o centri religiosi,²²⁵ ma spesso assistenza religiosa ed informazioni sull'esercizio del culto sono fornite direttamente da siti appartenenti alle ambasciate di Stati musulmani, come, ad esempio, il sito dell'ambasciata saudita.²²⁶

Le emittenti radiotelevisive pubbliche non contemplano, allo stato attuale, una programmazione regolare curata da rappresentanti di comunità musulmane;²²⁷ lo stesso

²²² I più importanti esempi: *Il Messaggero dell'Islam*, edito dal Centro Islamico di Milano e Lombardia; *Islamica*, edito dalla Lega Musulmana in Italia (due numeri sono disponibili al sito <http://www.lega-musulmana.it/Rivista_Islamica/Islamica1/Islamica.html> e <http://www.lega-musulmana.it/Rivista_Islamica/Islamica2/Islamica.html>, (visitati il 18 settembre 2002). V. anche *Assadakah* (<<http://www.assadakah.it>>, visitato il 18 settembre 2002), di proprietà della Lega Araba e pubblicato mensilmente dal Centro Italiano-Arabo e Mediterraneo di Roma. Per un esempio di pubblicazione in rapido sviluppo v. *Il puro Islam* (<<http://digilander.iol.it/ahlalibait/ilpuroislam-menu1.htm>>, visitato il 18 settembre 2002) edito dall'associazione sciita *Ahl al Bait* di Napoli.

²²³ Istituto culturale islamico romano (I.C.I.R.), Roma, specializzato in diritto islamico e pubblicazioni religiose, che spesso critica e mette in discussione altri credi, in particolare la religione cristiana; Centro editoriale studi islamici in Italia (C.E.S.I.), Roma, pubblica libri sulla lingua araba e su profezie religiose; Società Italiana Testi Islamici (S.I.T.I.) Trieste, specializzata in letteratura musulmana classica. Ulteriori indicazioni in D. Filesi *La comunicazione*, pp. 150-51.

²²⁴ V. Cristina Sebastiani, «Lo spazio di internet», in Innocenzo Sigillino, *I media*, pp. 14-50.

²²⁵ V. ad esempio *Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia (U.C.O.I.I.)*, <<http://www.islam-ucioi.it>>, (visitato il 18 settembre 2002); Associazione islamica *Ahl al Bait* (<<http://www.shia-islam.org>>, visitato il 18 settembre 2002); Lega Musulmana mondiale- Italia (<<http://www.lega-musulmana.it>>, visitato il 18 settembre 2002); Centro Islamico di Milano e della Lombardia (<<http://www.islam.it>>, visitato il 18 settembre 2002).

²²⁶ <<http://www.arabia-saudita/ambasciata.it>>, visitato il 18 settembre 2002.

²²⁷ Al contrario, la Chiesa cattolica e altre confessioni religiose hanno regolarmente accesso ai mass media.

si può dire a proposito delle emittenti private a diffusione nazionale. Comunità ed organizzazioni musulmane hanno accesso a radio ed a televisioni locali, nell'ambito delle quali mandano in onda propri programmi.²²⁸

3.3.5 Partecipazione alla vita pubblica

La grande maggioranza dei Musulmani residenti in Italia non possiede la cittadinanza italiana e pertanto non può partecipare pienamente alla vita politica del Paese.

Diversi studiosi criticano con decisione la disciplina vigente in materia di cittadinanza, basata sul principio dello *jus sanguinis*,²²⁹ considerato anacronistico ed adeguato ad un paese origine di emigrazione e non meta di consistenti flussi migratori.²³⁰ Mentre il T.U. 286/ 98 è chiaramente orientato a favorire un processo migratorio regolamentato, la vigente legge in materia di cittadinanza sembra restringere la possibilità per gli immigrati di diventare cittadini italiani, penalizzando di fatto i residenti in pianta stabile.²³¹

Pertanto, mentre l'acquisto della cittadinanza italiana dovrebbe rappresentare il momento conclusivo dell'esperienza migratoria, alcuni recenti studi hanno evidenziato un andamento in senso contrario:²³² il numero di nuovi cittadini italiani, infatti, non aumenta proporzionalmente al numero dei nuovi immigrati residenti.

In base alle disposizioni vigenti, la naturalizzazione richiede dieci anni di ininterrotta residenza in Italia. Al termine di tale periodo non è previsto alcun test di conoscenza della lingua italiana. I bambini nati in Italia da genitori non italiani possono ottenere la cittadinanza al compimento del diciottesimo anno d'età, per effetto di una dichiarazione, a condizione che essi siano sempre stati residenti in Italia.²³³

²²⁸ Cfr. D. Filesi, *La comunicazione*, pp. 157–159. Anche queste trasmissioni non godono di finanziamenti pubblici.

²²⁹ L. 91/1992, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n. 38 15 febbraio 1992.

²³⁰ “Riformare la legge sulla cittadinanza”, Roma, 22 febbraio 1999, in <<http://www.minwelfare.it>, visitato il 25 settembre 2002.

²³¹ V. anche rapporto ECRI 2001.

²³² Caritas, *Dossier statistico immigrazione*. Secondo ulteriori ricerche condotte dalla Caritas, nel 1999, gli immigrati algerini, tunisini e marocchini erano il 18,7 % del totale degli immigrati in Italia, mentre quelli che avevano ottenuto la cittadinanza costituivano solo il 12,5% di tutti gli stranieri diventati cittadini italiani. Questi dati sembrano indicare che gli immigrati nordafricani sono sotto-rappresentati tra gli immigrati divenuti cittadini. Cfr. Caritas, *Maghreb: Demografia, sviluppo e migrazioni*, Ottobre 2000, p. 25.

²³³ I bambini con almeno un genitore italiano o che non ottengono automaticamente la cittadinanza dei genitori all'atto della nascita, diventano cittadini italiani prima del raggiungimento della maggiore età. V. rapporto ECRI 2001, para 7.

Il T.U. 286/ 98 garantisce a tutti gli stranieri regolarmente residenti il diritto di votare alle elezioni amministrative, ma tale diritto non ha potuto ancora essere esercitato poiché mancano le disposizioni regolamentari che disciplinano la partecipazione degli stranieri alle elezioni. Di conseguenza gli stranieri in possesso di un regolare permesso di soggiorno non partecipano alle elezioni locali.²³⁴

In alcune città gli immigrati hanno potuto votare per l'elezione di consiglieri municipali aggiunti o membri di organismi consultivi locali che hanno il compito di occuparsi di questioni legate all'immigrazione. In ogni caso, la modesta conoscenza da parte degli immigrati dei propri diritti elettorali ha determinato una scarsissima affluenza in occasione delle prime consultazioni elettorali su scala locale svoltesi dopo il 1998.²³⁵

La rappresentanza dei Musulmani nel settore pubblico è minima.

4. ISTITUZIONI PER LA PROTEZIONE DELLE MINORANZE

4.1 Enti pubblici

In base alla direttiva 2000/43/EC, il Governo è stato delegato dal Parlamento ad istituire entro il 2003 un ufficio, all'interno del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per assicurare un costante monitoraggio sull'effettiva applicazione del principio di pari trattamento.²³⁶

Come previsto dalla direttiva, l'ufficio dovrà avere i poteri necessari per fornire autonomamente assistenza alle vittime di discriminazioni nell'ambito di procedimenti giudiziari o amministrativi, nonché per condurre indagini indipendenti in caso di segnalazione di episodi di razzismo.

Inoltre, compito fondamentale dell'ufficio sarà promuovere l'adozione da parte di altre istituzioni pubbliche di speciali misure al fine di eliminare trattamenti discriminatori per motivi razziali o etnici o, almeno, di limitarne le conseguenze. Esso avrà inoltre la responsabilità di informare il Governo e gli altri poteri pubblici a proposito dei mezzi

²³⁴ La legge 286/98 fa riferimento allo *Strasbourg Agreement on the Participation of Immigrants in Public Life*, 5 February 1992, Chapter 3, che regola il diritto di voto dei non cittadini. All'atto della firma di questo accordo, l'Italia ha manifestato una riserva su questo punto in particolare.

²³⁵ V. G. Zincone, *Representation and right to vote*, in *Political participation and political representation of immigrants in Europe*, Atti del convegno, Roma, 22 giugno 1999, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

²³⁶ Art. 29 l. n. 39/02 in *Suppl. ord. N. 54/L alla Gazzetta. Ufficiale del 26 marzo 2002 n. 72*. Dettagli e commenti in *Guida al diritto*, n. 14, 13 aprile 2002.

ritenuti più efficaci per l'attuazione delle leggi e dei regolamenti già esistenti e di inoltrare informative circa le disposizioni in vigore sulla parità di trattamento. Per facilitare l'adempimento di questi compiti, l'ufficio potrà collaborare con esperti esterni provenienti da altri rami dell'amministrazione pubblica, con professionisti o consulenti, a seconda delle necessità concrete.

Alcuni esperti hanno posto in dubbio l'indipendenza di questo organismo, in ragione dei criteri seguiti nella nomina dei suoi membri.²³⁷

Integrazione degli immigrati

La politica ufficiale del Governo è di promuovere l'integrazione degli immigrati nella società italiana. Di conseguenza il decreto legislativo 286/98 incoraggia espressamente lo sviluppo di programmi e politiche di scambio culturale.²³⁸ Questa legge ha anche previsto l'istituzione di diversi organismi pubblici incaricati di facilitare l'integrazione degli immigrati.

Tra questi va ricordata la Commissione per l'integrazione degli immigrati, un organo consultivo incaricato di informare il Governo sullo sviluppo e sull'attuazione delle politiche di integrazione, comunicazione interculturale ed antirazzismo.²³⁹ La Commissione era composta da esperti in immigrazione provenienti dal mondo accademico e da rappresentanti di amministrazioni pubbliche impiegate nell'attuazione delle politiche di integrazione. Un certo numero di rappresentanti delle organizzazioni musulmane ne erano membri. La Commissione presentava al Parlamento un rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche di integrazione, elaborava proposte per lo sviluppo di tali politiche e rispondeva ai quesiti via via presentati dal Governo sulle materie di sua competenza. Gli elaborati della Commissione, alcuni dei quali riguardano direttamente la comunità musulmana,²⁴⁰ sono disponibili sul sito della Commissione,²⁴¹ la quale, tra l'altro, ha pubblicato il "Decalogo contro il razzismo", dieci regole e principi generali contro il razzismo.²⁴²

²³⁷ Intervista con Chiara Favilli, giurista, Arezzo, 24 aprile 2002. Cfr. inoltre tavola rotonda promossa dall'OSI, Milano 20 giugno 2002.

²³⁸ V. art. 38 d.lgs. 286/98.

²³⁹ T.U. 286/98, Art. 46.

²⁴⁰ Ad esempio, a proposito della percezione dell'Islam da parte dei media, cfr. G. Soravia, L'immagine dell'Islam nei media italiani, in <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

²⁴¹ Cfr. <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

²⁴² Cfr. <<http://www.minwelfare.it>>, visitato il 25 settembre 2002.

L'ECRI ha espresso compiacimento per l'istituzione della Commissione ed ha incoraggiato il Governo italiano a continuare a sostenerne le attività ed a lavorare per l'attuazione delle raccomandazioni formulate nei suoi rapporti annuali.²⁴³ Questa commissione però è stata sciolta il 6 luglio 2001 e da allora non è più stata ricostituita.

L'Unità di coordinamento nazionale per le politiche locali in materia di integrazione sociale di cittadini stranieri è stata anch'essa istituita dal T.U. 286/98; essa è collocata presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).²⁴⁴ I principali compiti di tale istituzione sono lo studio di iniziative ed esperienze a livello locale connesse all'integrazione sociale degli stranieri, nonché l'identificazione e la promozione di pratiche utili in tale settore. L'Unità è composta da rappresentanti delle amministrazioni locali (comunali, provinciali e regionali), dei sindacati e dei datori di lavoro, di associazioni impegnate nei problemi legati all'immigrazione e di associazioni di immigrati.

Il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione

La recente riorganizzazione del Ministero dell'Interno ha determinato l'istituzione di un Dipartimento Generale del Servizio Civile, avente il compito di promuovere e sostenere le attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione, a loro volta istituiti presso ogni prefettura; i Consigli territoriali collaborano con le istituzioni locali nell'affrontare diversi problemi connessi all'immigrazione.²⁴⁵

Sempre nell'ambito del Ministero degli Interni, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione include alcuni uffici impegnati con diverse comunità residenti.

Organismi governativi che si occupano di minoranze religiose

Il Governo è l'organo incaricato di stipulare le intese con i gruppi religiosi. In questo compito è assistito da due commissioni tecniche, una composta da esperti in materia di relazioni tra Stato e confessioni religiose, l'altra da rappresentanti dei Ministeri coinvolti nella conclusione di un accordo. I negoziati sono condotti da questa seconda commissione con i rappresentanti di ciascun gruppo religioso che intende concludere un'intesa.

Amministrazioni locali

Oltre alle attività del Governo a livello nazionale, i poteri locali, ad ogni livello, sono costantemente attivi nel cercare di facilitare l'integrazione degli immigrati.

²⁴³ Cfr. rapporto ECRI 2001, par. 21.

²⁴⁴ Art. 42.3.

²⁴⁵ See <http://www.interno.it/sezioni/organizzazione/dipartimenti/s_00000218>, visitato il 18 settembre 2002.

Molte amministrazioni locali forniscono agli immigrati consulenze gratuite ed altri servizi. Torino e Bologna sono tra i migliori esempi di amministrazioni comunali profondamente impegnate nelle questioni che riguardano l'immigrazione e che assicurano un gran numero di servizi agli immigrati,²⁴⁶ comprese consulenze in materia di lavoro, assistenza nell'accesso a beni e servizi di prima necessità quali casa, assistenza medica e lezioni di italiano.

Gran parte delle informazioni a disposizione degli immigrati sono diffuse tramite gli Uffici stranieri istituiti presso ogni amministrazione locale, regionale o statale. Questi uffici fungono da centro di interazione tra le comunità residenti e le autorità pubbliche; organizzano eventi e campagne informative per garantire agli immigrati una maggiore consapevolezza dei propri diritti e doveri.

4.2 Società civile

Gli sforzi dei pubblici poteri sia a livello nazionale che a livello locale per facilitare l'integrazione degli immigrati, siano essi o meno musulmani, sono accompagnati dalle attività di un gran numero di associazioni appartenenti alla società civile. In molti casi tali associazioni sono nelle condizioni migliori per fornire immediata ed efficace soluzione ai problemi concreti che interessano gli immigrati.²⁴⁷

La cooperazione tra poteri pubblici e società civile è continua ed efficace, specialmente nell'offerta di servizi agli immigrati. In particolare al livello locale, non è raro che amministrazioni ed associazioni collaborino per facilitare il processo di integrazione. Tale fenomeno è favorito dal fatto che gli operatori privati che presentano determinate caratteristiche possono attingere a finanziamenti pubblici. Ad esempio, a Torino, la Provincia coordina e finanzia il Progetto Atlante – un network di organismi pubblici e privati che collaborano per fornire servizi agli immigrati. Anche il Comune di Firenze, tra altri, offre un servizio di coordinamento e finanziamento per enti privati a sostegno degli immigrati.²⁴⁸

²⁴⁶ <<http://www2.comune.bologna.it/bologna/immigra/servimm.htm>>;
<<http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/stranieri.htm>>, visitati il 18 settembre 2002.

²⁴⁷ A mero titolo di esempio, con riferimento al delicato problema della casa, si segnala l'attività della Cooperativa la Casa di Verona (<<http://www.cestim.net/cooplacasa.htm>>, visitato il 18 settembre 2002).

²⁴⁸ Per informazioni sulla situazione in Torino v.
<<http://www.provincia.torino.it/xatlante/index.htm>>; a proposito di Firenze:
<http://www.comune.firenze.it/servizi_pubblici/stranieri/meetingpoint.htm> (siti visitati il 18 settembre 2002).

Inoltre, è il caso di osservare come, spesso, organismi governativi si rivolgano ad esperti provenienti dalla società civile per svolgere ricerche, studi e formulare raccomandazioni concernenti lo sviluppo delle politiche di integrazione.

Numerose associazioni, enti e fondazioni sono gestite dalla Chiesa cattolica²⁴⁹ o dai sindacati; altre invece sono indipendenti. Tutte queste organizzazioni forniscono numerosi servizi al fine di migliorare il grado di integrazione e la qualità di vita degli immigrati e di altri gruppi vulnerabili.

Alcuni esperti hanno però rilevato come, nonostante l'attività di queste associazioni, la società civile in quanto tale non sia unita nel combattere la discriminazione e l'esclusione contro, tra gli altri, i Musulmani.²⁵⁰

Organizzazioni musulmane

Alcune organizzazioni musulmane hanno progressivamente acquistato importanza nel manifestare le richieste e le preoccupazioni della loro comunità. I Musulmani che si identificano in primo luogo come membri di una comunità religiosa hanno avanzato domande relative alla pratica religiosa. A livello locale hanno chiesto permessi per aprire moschee; a livello nazionale hanno cercato di concludere un'intesa con lo Stato, in linea con quanto già avvenuto per altri (e più piccoli) gruppi religiosi.²⁵¹

La più numerosa organizzazione musulmana è l'UCOII (Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia), una federazione di circa 50 moschee sparse in tutto il Paese. L'UCOII si inserisce in un network europeo e sostiene una "fraternità musulmana internazionale". Esse ha domandato al Parlamento europeo di essere riconosciuta come minoranza confessionale che sostiene una "integrazione a livello non individuale ma collettivo".²⁵²

Il Centro culturale islamico d'Italia si trova a Roma. Questo Centro ha svolto un ruolo di primo piano nella costruzione della principale moschea italiana. Il suo consiglio di amministrazione è costituito in larga misura dagli ambasciatori in Italia degli Stati

²⁴⁹ La Caritas è una delle principali organizzazioni cattoliche attive nel fornire assistenza agli immigrati. V. <<http://www.caritas.it>>.

²⁵⁰ Intervista con Chiara Favilli, giurista, Arezzo, 24 aprile 2002. Cfr. inoltre tavola rotonda promossa dall'OSI, Milano 20 giugno 2002.

²⁵¹ Tra il 1990 ed il 1996 sono state avanzate quattro richieste di intesa da parte di quattro diverse organizzazioni musulmane. Queste richieste non hanno però determinato l'apertura di un negoziato. Su di esse cfr. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1996/1, pp. 287–303. Il testo dei progetti di intesa redatti dalle organizzazioni musulmane si trova in A. Cilardo, *Il diritto islamico ed il sistema giuridico italiano*, Napoli, ESI, 2002, pp. 305–347.

²⁵² Per altre informazioni cfr. Vaifra Palanca, Guida al pianeta immigrazione, Roma, Editori Riuniti, 1999, p. 105 ss.

musulmani. Oltre a rappresentare un punto di riferimento spirituale e sociale, il Centro svolge un ruolo importante a livello educativo, organizzando corsi di lingua araba e di religione musulmana; possiede inoltre un'ampia biblioteca di testi di storia e cultura islamica e di storia contemporanea.

L'Associazione Musulmani Italiani e la COREIS (Comunità religiosa islamica italiana) sono organizzazioni più piccole, cui aderiscono soprattutto cittadini italiani convertiti all'Islam; entrambe si sono impegnate a mantenere una linea non fondamentalistica, nel caso in cui lo Stato concluda con esse un'intesa. Queste organizzazioni si autofinanziano e promuovono attivamente l'interculturalità e la tolleranza.

Queste organizzazioni sono in concorrenza l'una con l'altra e con altre organizzazioni ancora per assicurare la rappresentanza dell'intera comunità musulmana.

Vi è anche un certo numero di gruppi indipendenti con base in moschee locali: essi non rivendicano alcuna rappresentatività a livello nazionale né si sono uniti alle organizzazioni più importanti.

Il problema della rappresentatività è indicato come un passaggio fondamentale per spiegare l'assenza di un'intesa tra la comunità musulmana e lo Stato italiano. Se lo Stato dovesse riconoscere uno di questi gruppi come rappresentante dell'intera comunità, con potere di nominare imam, di amministrare il denaro devoluto ai gruppi religiosi, ecc., gli altri gruppi potrebbero rifiutare di accettarne la leadership. Inoltre, a differenza di altri paesi (come la Spagna) dove gli accordi possono essere modificati ed anche abrogati dallo Stato, in Italia le intese, una volta concluse, non sono modificabili senza il consenso di entrambe le parti. La posizione dello Stato, quindi, è quella che un'intesa con la comunità musulmana è ancora prematura, non essendosi ancora radicata in Italia una comunità musulmana e non essendo ancora emersa una organizzazione che la rappresenti nella sua integralità.

Molti esperti hanno fatto notare che sono stati aperti canali di dialogo tra lo Stato ed i Musulmani, ma ulteriori sforzi sono necessari.²⁵³

In conclusione, si può dire che è cresciuta la consapevolezza che la trasformazione dell'Italia in un paese culturalmente e religiosamente pluralistico non avverrà in modo automatico (come talvolta si era dato l'impressione di pensare) ma richiederà un lungo sforzo ed un deciso impegno politico per collaborare con i gruppi di minoranza nell'identificare gli strumenti più idonei per ridurre le tensioni sociali. Al tempo stesso è cresciuta la consapevolezza che la presenza di immigrati è ormai un dato permanente e strutturale della società italiana, sicché questo processo di integrazione non è più procrastinabile.

²⁵³ Cfr. tavola rotonda organizzata dall'OSI, Milano 20 giugno 2002.

5. RACCOMANDAZIONI

- monitorare l'applicazione delle leggi e dei programmi già esistenti, anche attraverso la costituzione di nuove istituzioni per la protezione delle minoranze ed il rafforzamento di quelle già esistenti
- ricostituire un organismo di controllo indipendente che possa consigliare il Governo sullo sviluppo e l'applicazione delle politiche di integrazione, comunicazione interculturale e lotta contro il razzismo
- produrre dati che agevolino una valutazione articolata dei livelli di discriminazione e di esclusione dei differenti gruppi etnici e religiosi
- assicurare tra i membri delle minoranze la conoscenza del contesto giuridico ed istituzionale volto a combattere la discriminazione
- formare e sensibilizzare le persone incaricate di applicare la legge al fine di prevenire l'insorgere di atti di violenza e assicurare che, quando essi si verificano, siano puniti con adeguate sanzioni
- coinvolgere i gruppi minoritari nello sviluppo, applicazione e valutazione delle politiche che li riguardano
- sviluppare, oltre ai programmi già esistenti per fornire ai figli di immigranti le conoscenze e la preparazione necessarie per inserirsi nella società italiana, corsi scolastici facoltativi o alternativi volti a incrementare la loro conoscenza della cultura e della lingua della comunità di origine
- sviluppare strumenti per incoraggiare ed agevolare il processo di ottenimento della cittadinanza e per aumentare la partecipazione politica dei residenti permanenti, inclusa la concessione del diritto di voto nelle elezioni locali
- creare le condizioni perché i Musulmani possano godere pienamente dei loro diritti religiosi e culturali, facilitando la conclusione di un'intesa o di più intese tra comunità musulmane e Stato italiano