

Italian Translation of the Report of the Group of Eminent Persons of the Council of Europe on “Living Together – Combining diversity and freedom in 21st century Europe”. Original: English. 2011, Strasbourg, France

Vivere insieme

Conciliare diversità e libertà nell’Europa del XXI secolo

Rapporto del Gruppo di eminenti personalità del Consiglio d’Europa

Sommario

Sintesi.....	5
Introduzione	9
Parte 1 – La minaccia.....	12
A. Quali sono i rischi e qual è la loro gravità?.....	12
1. Una crescente intolleranza	12
2. Un crescente sostegno ai partiti xenofobi e populistici	19
3. La discriminazione.....	20
4. La presenza di una popolazione praticamente senza diritti.....	22
5. Società parallele.....	24
6. L'estremismo islamico.....	25
7. La perdita di libertà democratiche.....	26
8. Un potenziale conflitto tra “libertà religiosa” e libertà di espressione.....	28
B. Cosa rivelano questi rischi?.....	29
1. L'insicurezza.....	29
2. L'immigrazione.....	30
3. Un'immagine distorta delle minoranze nei mass media e degli stereotipi negativi.....	33
4. Una crisi della leadership.....	35
Parte 2 – La risposta.....	37
A. Principi guida	37
B. I principali attori del cambiamento	42
1. Gli educatori.....	42
2. I mass media.....	44
3. I datori di lavoro e i sindacati.....	46
4. La società civile.....	46
5. Le Chiese e i gruppi religiosi.....	49
6. Le celebrità e i “modelli di comportamento”.....	50
7. Le città e i comuni.....	53
8. Gli Stati membri.....	58
9. Le Istituzioni europee e internazionali.....	58
C. Proposte di azione	61
I. Raccomandazioni strategiche.....	61
II. Raccomandazioni specifiche.....	64
Allegato 1: Mandato del Gruppo	75
Allegato 2: Riunioni del Gruppo e personalità incontrate	77

Allegato 3: Bibliografia indicativa.....	79
Allegato 4: Membri del Gruppo.....	85

Sintesi

Nell'estate del 2010, il Segretario generale del Consiglio d'Europa, Thorbjørn Jagland, ha affidato a un "Gruppo di eminenti personalità" indipendenti (il Gruppo) la stesura di un rapporto sulle sfide poste dalla recrudescenza dell'intolleranza e della discriminazione in Europa. Il rapporto traccia un bilancio della gravità di tali rischi, ne individua le cause e formula una serie di proposte per "vivere insieme" all'interno di società europee aperte.

Il Gruppo, presieduto dall'ex ministro tedesco degli Affari esteri Joschka Fischer, è composto da nove membri – quattro donne e cinque uomini – ciascuno proveniente da uno Stato membro diverso del Consiglio d'Europa e comprende, oltre a J. Fischer, Emma Bonino (Italia), Timothy Garton Ash (Regno Unito), Martin Hirsch (Francia), Danuta Hübner (Polonia), Ayşe Kadioğlu (Turchia), Sonja Licht (Serbia), Vladimir Lukin (Federazione russa) e Javier Solana (Spagna). Il suo relatore è Edward Mortimer (Regno Unito).

Il Gruppo ha imperniato le sue considerazioni e raccomandazioni sui principi sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in particolare la libertà individuale e l'uguaglianza davanti alla legge. Constata la diffusione della discriminazione e dell'intolleranza nell'Europa odierna, soprattutto nei confronti dei rom e degli immigrati, ma anche degli immigrati di seconda generazione, spesso trattati come stranieri nel paese in cui sono nati e di cui sono cittadini.

Il rapporto afferma risolutamente che l'identità di una persona riguarda la sfera intima di ciascun individuo, e che nessuno dovrebbe essere costretto a scegliere o accettare l'imposizione di un'unica identità, che ne escluda ogni altra. Sostiene inoltre che le società europee devono riconoscere il valore della diversità e accettare la possibilità di un "Europeo con il trattino" – ad esempio, un turco-tedesco, una francese-nordafricana, o un anglo-asiatico, – come oggi si può essere afro-americano o italo-americano. Sarà però possibile solo se coloro che risiedono in un paese da diverso tempo saranno accettati come cittadini, e se tutti saranno trattati in modo uguale davanti alla legge, dalle autorità e dai loro concittadini, a prescindere dalla loro fede, cultura e origine etnica. Al pari di tutti gli altri cittadini in una società democratica, dovrebbero avere voce in capitolo nell'elaborazione delle leggi, fermo restando che né la religione, né un'eccezione culturale possono essere addotte come scusa per giustificare il mancato rispetto delle leggi.

Il rapporto si articola in due parti: "la minaccia" e "la risposta".

Nella prima parte, il Gruppo individua otto rischi specifici che minacciano i valori fondamentali del Consiglio d'Europa: la dilagante intolleranza, il crescente sostegno ai partiti xenofobi e populistici, la discriminazione, la presenza di una popolazione praticamente senza diritti, la formazione di società parallele, l'estremismo islamico, la perdita di libertà democratiche e il potenziale conflitto tra "libertà religiosa" e libertà di espressione. Il rapporto suggerisce che le cause all'origine di tali fenomeni sono da ricercare in un certo numero di fattori: l'insicurezza, (derivante dalle difficoltà economiche dell'Europa e dalla sensazione di relativo declino del nostro continente),

le migrazioni su larga scala (come sono vissute, ma anche come sono percepite), le immagini distorte e gli stereotipi negativi sulle minoranze, riportati dai mass media e diffusi nell'opinione pubblica, e l'assenza di leader in grado di ispirare fiducia e di proporre una chiara visione del futuro dell'Europa.

Nella seconda parte del rapporto, il Gruppo delinea 17 principi che a suo avviso potrebbero orientare la risposta dell'Europa a tali minacce, partendo dall'affermazione che “come minimo, occorre condividere il principio che la legge deve essere rispettata da tutti, il che implica, però, che ciascuno sia in grado di comprendere che cosa dicono le leggi e come possono essere modificate”. Il rapporto prosegue poi individuando i principali soggetti in grado di promuovere nell'opinione pubblica i cambiamenti necessari: gli educatori, i mass media, i datori di lavoro, i sindacati, la società civile, le Chiese e i gruppi religiosi, le celebrità e i personaggi pubblici che sono diventati un “modello di riferimento”, i comuni e le città, gli Stati membri, le organizzazioni europee e internazionali. Per la maggior parte di tali categorie, il rapporto presenta dei “brevi ritratti e descrizioni” di gruppi o di persone particolari, le cui attività sono ritenute “encomiabili e da prendere ad esempio”. Indica infine 59 “proposte di azione”, le prime 17 delle quali sono definite come “raccomandazioni strategiche”, mentre le altre “raccomandazioni specifiche” sono essenzialmente rivolte all'Unione europea, al Consiglio d'Europa e ai loro Stati membri.

Principi

I 17 principi guida enunciati all'inizio della seconda parte rappresentano una sorta di manuale della diversità, che tutti i governanti, gli opinionisti e gli esponenti della società civile dovrebbero tenere presente e sempre a portata di mano. Il Gruppo sottolinea i diritti, ma anche gli obblighi dei cittadini in una società democratica, particolarmente quelli dei nuovi arrivati e delle minoranze, e insiste sulla parità di diritti tra gli uomini e le donne e sul fatto che, purché rispettino la legge, non si dovrebbe pretendere che gli immigrati “rinuncino alla loro fede, cultura o identità”. Dichiarare che l'adozione di misure speciali per garantire che i membri dei gruppi svantaggiati o emarginati possano godere di una reale uguaglianza di opportunità è giustificata e necessaria, e che i membri di diversi gruppi religiosi, culturali o etnici devono sforzarsi di conoscersi meglio e di lavorare insieme all'interno di associazioni del volontariato. Infine, il Gruppo difende il diritto alla libertà di espressione, aggiungendo tuttavia che “le dichiarazioni pubbliche tendenti a creare o alimentare pregiudizi nell'opinione pubblica nei confronti di un qualsiasi gruppo di popolazione, e in particolare dei membri delle minoranze, degli immigrati o delle persone di origine immigrata non devono essere lasciate senza risposta”.

Proposte

Le raccomandazioni strategiche contenute nel rapporto si richiamano espressamente ai principi sopra indicati. Gli Stati sono sollecitati a “estendere diritti e doveri civili, compreso il diritto di voto, al maggior numero possibile di residenti” e, come primo passo, a concedere a tutti i residenti stranieri il diritto di voto alle elezioni

amministrative. Sono inoltre invitati a correggere “le informazioni fuorvianti e gli stereotipi sull’immigrazione”, in modo da fornire ai loro cittadini “un quadro più realistico della situazione degli immigrati e dei bisogni attuali e futuri dell’Europa in materia di immigrazione”. Viene riconosciuto il diritto e il dovere degli Stati di controllare i flussi migratori, con un’esortazione a tutti gli Europei a “trattare i richiedenti asilo e i migranti che arrivano in Europa in modo equo e umano”, dimostrando spirito di solidarietà e ripartendosi l’onere tra gli Stati membri. Un appello è rivolto al Consiglio d’Europa e all’Ue affinché si adoperino per definire insieme “una politica per l’immigrazione globale, coerente e trasparente” per tutta l’Europa. Infine, i popoli europei sono fermamente sollecitati a tendere la mano ai “loro vicini del Medio Oriente e del Nord Africa, che oggi stanno dimostrando in modo così coraggioso il loro attaccamento ai valori universali di libertà e democrazia”, in particolare offrendo loro la possibilità di partecipare, “con uno status adeguato”, alle istituzioni e alle convenzioni europee.

Tra le sue raccomandazioni specifiche, il Gruppo suggerisce che il Segretario generale del Consiglio d’Europa designi un Rappresentante speciale di alto livello, incaricato di portare il contenuto del rapporto all’attenzione dei dirigenti politici e di monitorare l’applicazione delle sue raccomandazioni; invita inoltre la Polonia e l’Ucraina, che assumeranno rispettivamente la presidenza dell’Ue e del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa nell’autunno di quest’anno, a convocare un vertice congiunto, al fine di “prendere in esame le questioni sollevate dal presente rapporto, e concordare una strategia d’azione comune in materia di diversità e diritti umani”.

Introduzione

In questo inizio di XXI secolo, gli europei hanno buone ragioni per rallegrarsi: godono nel complesso di maggiore libertà, salute e sicurezza, hanno ottenuto maggiore benessere e pace, possono contare di vivere più a lungo dei loro avi e la loro speranza di vita – è la triste realtà – è superiore a quella degli abitanti di molte altre parti del mondo. Hanno abolito numerose pratiche inumane del passato, compresa la pena di morte, e hanno accettato un certo livello di responsabilità per contribuire al benessere comune in momenti di crisi. Nei 27 Stati membri dell'Unione europea (Ue), e in tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, i loro diritti e le loro libertà, seppure ancora troppo spesso violati e disattesi, sono imperniati sui principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e suffragati dalle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Eppure, l'Europa è attraversata da un diffuso senso di malessere. Gli europei hanno perso fiducia nelle proprie capacità di mantenere la prosperità raggiunta, di fronte all'emergere di nuove potenze, le cui economie appaiono più dinamiche e competitive delle loro. Temono che l'allungamento della vita e il drastico calo del tasso di natalità possano portare a una sostanziale modifica della struttura della popolazione, che vedrà un'ulteriore riduzione del numero delle persone attive e un crescente numero di pensionati da sostenere. Ma, d'altro canto, temono gli arrivi massicci di migranti provenienti da altri continenti alla ricerca di una vita migliore, come lo hanno fatto nel passato così tanti emigranti europei; si dicono preoccupati per l'arrivo di persone il cui spirito di iniziativa e la cui capacità di lavorare sodo potrebbero aiutare l'Europa a risolvere tale problema. Perché quindi gli europei temono l'immigrazione, invece di rallegrarsene? Semplicemente perché hanno il timore che i nuovi arrivati saranno troppo numerosi e non faranno altro che aggravare le persistenti sacche di disoccupazione e di povertà già presenti all'interno delle loro prospere società, ma anche perché sono reticenti a condividere la propria vita con persone che percepiscono, a torto o a ragione, come diverse da loro.

Per placare il primo di questi timori, gli Stati hanno il diritto e il dovere di controllare l'immigrazione, senza tuttavia esimersi dal ricordare ai loro concittadini che, almeno in parte, gli immigrati sono necessari e dovrebbero essere ben accettati, spiegando loro, fedeli ai principi e valori umanistici dell'Europa, che i diritti fondamentali di ogni essere umano devono essere rispettati, qualunque sia la sua nazionalità o quand'anche ne fosse privo. Invero, il riconoscimento di tali diritti universali è tanto più terribilmente indispensabile per gli apolidi, che non godono della protezione di un paese di appartenenza.

Il secondo timore – la paura della diversità – è quello che si propone di affrontare il presente rapporto. Vorremmo pertanto iniziare ricordando che le società europee sono sempre state caratterizzate dalla diversità. È grazie a tale diversità che l'Europa ha conseguito molti dei suoi maggiori successi – per quanto la diversità mal gestita e strumentalizzata sia stata causa di alcune delle sue più immani tragedie.

E sono due le ragioni per le quali la diversità fa parte del destino dell'Europa.

Anzitutto, la maggior parte degli emigranti arrivati in Europa negli ultimi decenni, e i loro discendenti, hanno l'intenzione di rimanervi stabilmente. Molti di loro sono rimasti legati al patrimonio culturale del loro paese di origine. Che cosa c'è di male? Purché rispettino le leggi, non dovremmo pretendere che le persone che si sono trasferite in un nuovo paese rinuncino alla loro fede, cultura o identità. Anzi, la loro diversità può contribuire alla creatività di cui l'Europa ha oggi più che mai bisogno. Ma ciò significa anche che, per vivere insieme in Europa, occorre guardare oltre il nostro continente. Quanto succede in certe parti del mondo da cui provengono questi nuovi europei e in particolare nei paesi più vicini all'Europa con ogni probabilità avrà delle ripercussioni, positive o negative, su di noi. Non possiamo certo decidere del futuro dei nostri vicini, ma dobbiamo essere pronti ad aiutarli, e anche ad imparare quanto più possibile da loro.

Secondariamente, il fatto stesso che l'Europa stia invecchiando significa che avremo bisogno di un numero sempre maggiore di immigrati. Infatti, secondo una stima dell'Ue, nei prossimi 50 anni la forza lavoro è destinata a diminuire di circa 100 milioni, malgrado l'aumento costante della popolazione dell'intero continente, determinandone un inevitabile declino.

Pertanto la diversità è una caratteristica destinata a rimanere costante nel nostro continente. Sta già modellando il futuro dell'Europa in un mondo in rapida evoluzione e continuerà a farlo. È quindi essenziale che gli europei affrontino la sfida della diversità in modo più efficace e determinato e, per dirla senza mezzi termini, certamente meglio di come lo abbiano fatto fino ad ora. Non possono permettersi di gestirla male, questa volta. Purtroppo, alcuni segnali fanno pensare che si stia rischiando di non cambiare rotta.

Nella prima parte del presente rapporto passiamo in rassegna alcuni di tali segnali, delineandone le cause potenziali. Nella seconda parte, dopo avere enunciato alcuni principi guida che possono aiutare a migliorare la situazione, individuiamo i principali soggetti che potrebbero favorire un cambiamento e terminiamo proponendo una serie di raccomandazioni– alcune strategiche, altre specifiche– rivolte a tali attori.

Durante la preparazione del rapporto, le discussioni sono state spesso molto animate, e numerosi responsabili politici europei sono intervenuti nel dibattito. I dirigenti politici di Germania, Regno Unito e Francia hanno dichiarato, con parole quasi identiche e a pochi mesi di distanza, il fallimento del “multiculturalismo”.¹

Naturalmente non ignoriamo questo dibattito, ma riteniamo che il termine “multiculturalismo” sia utilizzato in modi così diversi, con differenti significati a seconda delle persone e dei paesi – si tratta di un'ideologia? di un insieme di politiche? di una realtà sociale? – che, in definitiva, confonde più che chiarire la situazione. Per questo abbiamo deciso di evitare l'uso di questo termine e di concentrarci invece sull'individuazione di politiche e di approcci destinati a consentire alle società europee di conciliare diversità e libertà.

1. Angela Merkel, discorso ai membri della Junge Union, Potsdam, 16 ottobre 2010; David Cameron, discorso a Monaco di Baviera dinanzi alla Conferenza sulla sicurezza, 5 febbraio 2011; Nicolas Sarkozy, intervistato nella trasmissione *Paroles de Français* (TF1), 11 febbraio 2011.

Per la preparazione del rapporto, il Gruppo ha organizzato delle audizioni in cinque città europee, invitando un certo numero di persone che sono venute a testimoniare le loro esperienze, e si è avvalso dell'ampia documentazione disponibile presso il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali e nazionali. (Le persone che sono intervenute e i documenti consultati sono riportati negli allegati al presente rapporto.) Desideriamo esprimere la nostra profonda gratitudine al relatore, Edward Mortimer, per la dedizione, la sensibilità e la competenza con le quali ha strutturato le nostre discussioni in una presentazione coerente. Lo ringraziamo altresì per tutto il suo sostegno, senza il quale non avremmo potuto completare il nostro compito, dichiarandoci unici responsabili delle opinioni espresse.

Joschka Fischer (Presidente)

Emma Bonino

Timothy Garton Ash

Martin Hirsch

Ayşe Kadioğlu

Danuta Hübner

Sonja Licht

Vladimir Lukin

Javier Solana

Aprile 2011

Parte 1 – La minaccia

Secondo quanto previsto dal suo mandato, il Gruppo era incaricato di valutare “la gravità dei rischi posti ai valori del Consiglio d’Europa dalla crescente intolleranza” e di individuare le cause di tali fenomeni. È quanto ci siamo proposti di fare nella prima parte del rapporto, nella quale abbiamo elencato i fenomeni e, più brevemente, cercato di coglierne le radici profonde.

A. Quali sono i rischi e qual è la loro gravità?²

Siamo partiti dal presupposto che i valori del Consiglio d’Europa sono quelli enunciati nello statuto dell’Organizzazione e nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo, – ossia essenzialmente la pace, la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto. Abbiamo constatato che tali valori sono realmente minacciati dalla crescente intolleranza e da altri fenomeni connessi, che esponiamo qui appresso.

1. Una crescente intolleranza

È il fenomeno che ci preoccupa maggiormente e che ci sembra trovare la sua manifestazione più eclatante nei comportamenti ostili e discriminatori cui assistiamo oggi in Europa nei confronti di membri di diversi gruppi di popolazione. Non pretendiamo di avere stilato un elenco completo di tali gruppi. Siamo per esempio consapevoli del fatto che le persone lesbiche, gay, bisessuali e transessuali (LGBT) sono esposte a pregiudizi profondamente radicati, all’ostilità e a una diffusa discriminazione in tutta Europa e che in particolare i loro diritti alla libertà di riunione e di espressione sono violati in un certo numero di Stati membri del Consiglio d’Europa.³ Siamo inoltre ben consci del fatto che altri gruppi minoritari, tra cui certe minoranze nazionali e religiose, sono vittime di varie forme di discriminazione in Europa, ma abbiamo in particolare notato la recrudescenza dell’intolleranza e dell’ostilità nei confronti dei gruppi che trattiamo qui appresso.

a. I Rom

2. In questa parte, abbiamo preso spunto da una vasta serie di esempi forniti da tutta Europa. Abbiamo tuttavia deciso di non citare i nomi, né di fare riferimento a singoli Stati membri. Numerosi altri organismi sono incaricati di farlo, tra cui certi organi del Consiglio d’Europa e di altre istituzioni, ai quali facciamo riferimento. Il nostro scopo è descrivere e analizzare le tendenze comuni a un grande numero di paesi e che richiedono la massima vigilanza e attenzione da parte di tutti gli Stati membri.

3. Discriminazione basata sull’orientamento sessuale e l’identità di genere, Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, rapporto, marzo 2010.

I Rom, insieme ai Sinti (gruppo affine, proveniente dall'India e giunto in Europa all'inizio del Medioevo), costituiscono la più grande minoranza in Europa, comprendente, a seconda delle stime, tra i 10 e i 12 milioni di persone su tutto il continente, la cui presenza è attestata da secoli praticamente in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. In alcuni di questi Stati, rappresentano quasi il 10% della popolazione. A differenza di altre minoranze, non sono né “nuovi arrivati”, né hanno una vera “patria”, dove potrebbero aspirare a esercitare la loro autodeterminazione. La grande maggioranza è costituita da cittadini di paesi europei.⁴ Non hanno né una religione propria, né una “madrepatria” che potrebbe sostenerli o aiutarli a rivendicare i loro diritti. Si distinguono dal resto della popolazione, in un certo modo, per il loro aspetto fisico, ma essenzialmente per la loro cultura e le loro tradizioni (per quanto la maggior parte di loro non sia più nomade), e, soprattutto, per la loro esclusione sociale. In tutti i paesi, il loro reddito medio, il loro livello di istruzione e di occupazione li collocano al gradino più basso della scala sociale. Nessun altro gruppo è oggetto di tali forme di discriminazione e di pregiudizi, e nessun paese europeo può dirsi orgoglioso del modo in cui li tratta. L'intero continente merita costante biasimo per la loro condizione, che rappresenta una delle violazioni più persistenti commesse dagli europei di quelli che amiamo considerare i nostri “valori europei”.

I rom sono ancora oggi, in numerosi casi, vittime di intolleranza, discriminazione e rifiuto, basati su pregiudizi profondamente radicati, talvolta ripresi o incoraggiati da membri del governo e da altri funzionari eletti, che rilasciano dichiarazioni pubbliche sostenendo, per esempio, che i rom hanno “una predisposizione genetica al crimine”. Sono spesso percepiti in maniera negativa dalla maggior parte della popolazione. Come lo ha sottolineato il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, “bisogna riconoscere che uno degli aspetti principali della miseria sociale dei rom è dovuto all'antiziganismo largamente diffuso”.⁵

In alcuni Stati membri (in particolare quelli che erano precedentemente a economia pianificata) il tasso di disoccupazione dei rom è attualmente intorno all'80% – e raggiunge perfino il 90% tra le donne. I rom sono generalmente i primi a essere licenziati quando occorre ridurre il personale. In numerosi Stati, hanno un accesso limitato all'istruzione, all'alloggio e alle cure mediche, secondo modalità che dimostrano chiaramente l'esistenza di una discriminazione. Vivono sovente in condizioni precarie, in alloggi senza allacciamento all'acqua potabile, alla corrente elettrica o alle fognature, e in zone in cui i servizi sanitari restano ancora molto limitati. Secondo il parere di gruppi di interesse rom, i comuni ricorrono a svariate tecniche per impedire ai rom di vivere in quartieri urbani più attraenti. L'accesso all'istruzione è inoltre un serio problema in un certo numero di Stati membri. Il tasso di abbandono scolastico è preoccupante, e fa correre loro un rischio più elevato di cadere vittime della tratta di esseri umani. Si sono verificati casi di sindaci che hanno rifiutato di iscrivere a scuola dei bambini i cui genitori vivevano in accampamenti illegali. In certi luoghi i bambini rom sono oggetto di una segregazione educativa, e sono per esempio obbligati a frequentare, in numero manifestamente sproporzionato, scuole o classi speciali per bambini con disabilità mentali.

4. Nota: nel presente rapporto, tranne indicazione contraria, il termine “paesi europei” è utilizzato per designare i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa.

5. Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 4° Rapporto trimestrale 2010, febbraio 2011.

La partecipazione dei rom alla vita pubblica e politica in tutta Europa è del pari limitata. Spesso non è loro concesso il diritto di voto perché sono privi di certificato di nascita, di carta di identità o di residenza anagrafica. Restano pesantemente sottorappresentati negli organi eletti, come pure nelle categorie socio-professionali superiori, quali avvocati, medici e ufficiali di polizia. In alcuni Stati membri si è anche assistito recentemente a un'ondata di atti di violenza e di aggressioni contro di loro.

Soprattutto dopo l'allargamento dell'Unione europea nel 2004 e 2007, un gran numero di rom hanno emigrato, alla ricerca di lavoro e di migliori condizioni di vita, dall'Europa orientale a quella occidentale – dove, nella maggior parte dei casi, non sono stati accolti a braccia aperte. Pur essendo cittadini dell'Ue, sono stati minacciati di espulsione, e, in alcuni casi, sono stati effettivamente rinviiati nel loro paese di origine.

b. Gli “immigrati” e i richiedenti asilo

Abbiamo volontariamente utilizzato il termine “immigrati” tra virgolette, poiché, pur essendo quello maggiormente usato dalle persone che esprimono ostilità contro questo gruppo, le persone a cui fanno riferimento spesso non sono degli immigrati, qualunque sia la definizione giuridica o tecnica che si voglia dare a tale termine. Infatti, sono pochi o del tutto inesistenti i pregiudizi nei confronti degli stranieri che vanno a vivere e a lavorare in un paese se, per quanto riguarda l'aspetto fisico, sono indistinguibili dal resto della popolazione, parlano la stessa lingua, hanno più o meno lo stesso stile di vita e sono capaci di guadagnarsi da vivere. Invece, le persone che per l'aspetto fisico o lo stile di vita si distinguono dalla popolazione maggioritaria sono spesso chiamate “immigrati”, anche se sono nate nel paese, dove talvolta sono nati anche i loro genitori e i loro nonni, e vi hanno trascorso tutta la vita. Tali persone sono percepite come un gruppo in rapida crescita, spesso considerato una minaccia per la popolazione autoctona e per il suo stile di vita. In questo gruppo sono inclusi anche i richiedenti asilo, ampiamente descritti dai mass media come “falsi richiedenti asilo” e come “ approfittatori del sistema sociale”, anche quando si tratta di persone che sono state riconosciute come rifugiati, costretti a fuggire le persecuzioni nel loro paese di origine.

Luoghi comuni sugli immigrati

Una serie di indagini, incontri e ricerche sul campo effettuate in numerosi paesi europei per la preparazione della pubblicazione del Consiglio d'Europa *Immigrati e loro discendenti– Guida alle politiche per il benessere di tutti all'interno di società pluralistiche*⁶ ci ha permesso di constatare che le affermazioni qui di seguito riportate esprimono opinioni ampiamente diffuse sugli immigrati.

6. *Migrants and their descendants – Guide to policies for the well-being of all in pluralist societies*, Edizioni del Consiglio d'Europa, dicembre 2010.

- i. *“Gli immigrati fanno aumentare la criminalità.”* È un’opinione largamente ripresa dai mass media, da funzionari pubblici e da alcuni “esperti di sicurezza”, accettata senza discussione da gran parte della popolazione, con affermazioni del tipo: “gli immigrati, soprattutto i clandestini, sono tutti delinquenti”; “gli immigrati commettono più crimini dei cittadini autoctoni”; “gli immigrati sono responsabili di buona parte dei reati commessi”; “vengono da noi per commettere dei reati” e “da quando ci sono loro, le nostre città e le nostre strade sono meno sicure”.
- ii. *“Gli immigrati portano malattie nel nostro paese”*, oppure “è colpa degli immigrati se ritornano certe malattie che erano state eradicato in Europa da decenni”. I sostenitori di tali argomenti affermano che gli immigrati in situazione irregolare o senza documenti e i loro figli sono spesso in condizioni sanitarie meno buone rispetto al resto della popolazione, e che certe malattie contagiose e trasmissibili si riscontrano più frequentemente nella popolazione immigrata che nella popolazione autoctona.
- iii. *“Gli immigrati ci portano via il lavoro.”* È un’opinione estremamente diffusa nelle società europee, soprattutto tra i lavoratori dei settori economici che occupano un numero considerevole di immigrati. Si riferisce non soltanto agli immigrati *stricto sensu*, ma anche ai loro figli, la cosiddetta seconda generazione, ancora considerati come “non facenti parte della nazione” sulla base del loro aspetto fisico, della loro cultura, o dei loro legami familiari.
- iv. *“I lavoratori immigrati abbattano i salari.”* Tra le persone che riconoscono che non è dimostrato che gli immigrati fanno concorrenza ai cittadini del paese di accoglienza in materia di occupazione, molte sostengono nondimeno che gli immigrati, con la loro semplice presenza, fanno diminuire i salari. È un’opinione particolarmente diffusa nei luoghi di lavoro e anche presso i sindacati, almeno presso la base degli iscritti.
- v. *“Gli immigrati approfittano del welfare nazionale.”* Gli immigrati e le loro famiglie sono accusati di approfittare dei servizi di welfare statale in tre modi. Anzitutto, si afferma che ricorrono in modo eccessivo e poco equo ai servizi e all’assistenza pubblica, e che usufruiscono più degli altri cittadini dei sussidi, elargiti in modo troppo generoso e senza sufficienti controlli. Secondariamente, viene asserito che usufruiscono di servizi e di prestazioni sociali ai quali non avrebbero diritto, ottenendoli con frodi palesi, a scapito dei cittadini del paese. In terzo luogo, si afferma che durante il loro soggiorno, che si suppone temporaneo e motivato innanzitutto dal desiderio di usufruire della previdenza sociale europea, sfruttano le risorse economiche del paese più di quanto non vi contribuiscano.
- vi. *“Gli immigrati si comportano come se fossero a casa loro.”* È quanto affermano soprattutto le persone anziane, che hanno l’impressione che i nuovi arrivati non le rispettino, che abbiano intaccato il modo di vivere cui erano abituate e che “la cultura e lo stile di vita degli “immigrati” siano rispettati più dei nostri”.

- vii. *“Gli immigrati costruiscono delle società parallele.”* Spesso gli immigrati sono descritti come un gruppo sociale e politico estraneo alla società che li ha accolti. Vengono citati casi in cui si comportano come una comunità chiusa e autarchica, e si parla molto meno dei casi in cui manifestano apertura e cercano di instaurare rapporti amichevoli con i membri degli altri gruppi della società. Tra le argomentazioni più frequenti si ritrovano frasi del tipo “vogliono stare per conto loro”, “non hanno voglia di integrarsi”, “non parlano la nostra lingua” e “quello che vogliono, sono i diritti, ma non i doveri”.
- viii. *“I figli degli immigrati abbassano il livello delle nostre scuole.”* Si dice che i figli degli immigrati hanno “risultati scadenti a scuola, perché i loro genitori non hanno le competenze e l’istruzione necessaria per allevarli come si deve”; spesso sono biasimati per le loro difficoltà: “non parlano la lingua del paese che li ospita”; “si iscrivono a scuola a metà dell’anno scolastico”; e “non sanno a che cultura appartengono”.
- ix. *“Le donne immigrate vivono come un gruppo di minoranza.”* Gli extracomunitari sono spesso considerati “meno evoluti” per quanto riguarda la loro civiltà in generale e in modo particolare per l’uguaglianza di genere. Questo pregiudizio colpisce oggi soprattutto i musulmani e gli arabi.

Alcune di queste affermazioni possono contenere un briciolo di verità, in certi contesti specifici. Esamineremo questo punto, quando tratteremo dei rischi e delle loro cause. Sono tutte generalizzazioni banalizzanti, teorie costantemente sbandierate in Europa, tanto nei discorsi pubblici, che in privato. Prese nel loro insieme, esprimono una profonda e diffusa ostilità nei confronti di una vasta categoria di persone, che rischiano di subirne le conseguenze sul piano morale e materiale.

c. I musulmani

La recrudescenza degli atteggiamenti negativi nei confronti dei musulmani in Europa è confermata dai sondaggi di opinioni condotti dal progetto Pew Global Attitudes Project.⁷ In alcuni paesi europei, la percentuale delle persone intervistate, che ha espresso un’opinione sui musulmani “piuttosto sfavorevole” o “molto sfavorevole” è notevolmente aumentata tra il 2004-2005 e il 2010, oppure, in certi casi specifici, è rimasta a un livello elevato, che sfiora talvolta il 50%.

Altre indagini in Europa confermano il prevalere di opinioni negative nei confronti delle minoranze musulmane. L’Islam è perfino avvertito come una minaccia maggiore per l’Europa da parte di molti europei, poiché hanno l’impressione che la minoranza musulmana stia continuamente aumentando e che l’Islam sia incompatibile con “un moderno stile di vita europeo”.

7. *Unfavourable views of Jews and Muslims on the increase in Europe*, rapporto del progetto “Pew Global Attitudes Project”, settembre 2008.

Il rapporto del 2009 dell'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Ue conferma che tale persistente sentimento anti-islamico in tutta Europa è lungi dall'essere semplicemente l'espressione di un'opinione. Tra gli intervistati per la preparazione del suddetto rapporto, un musulmano su tre ha affermato di avere subito discriminazioni e l'11% di essere stato vittima di aggressioni per motivi razzisti (attacchi, minacce o gravi vessazioni) almeno una volta nei dodici mesi precedenti l'indagine. I livelli più elevati di discriminazione sono stati constatati sul lavoro e nei servizi forniti dal settore privato.⁸ Anche altre indagini mostrano un aumento delle aggressioni e dei casi di discriminazione nei confronti dei musulmani, come pure delle manifestazioni e dei raduni anti-islamici.

Numerosi osservatori e molte organizzazioni, in particolare l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa,⁹ concordano nel denunciare il drammatico aumento dell'ostilità nei confronti dei musulmani in tutta Europa. Utilizzano spesso il termine "islamofobia" per descrivere tale fenomeno. Per parte nostra, abbiamo scelto di non utilizzarlo nel presente rapporto, perché potrebbe essere inteso nel senso che l'Islam in quanto tale non possa essere criticato, o che ogni critica sia necessariamente motivata da pregiudizi razzisti o religiosi. Non condividiamo tale interpretazione, poiché crediamo fermamente che in una società libera e pluralistica la gente debba avere la libertà di professare o meno la propria credenza religiosa e di esprimere opinioni sull'Islam come su qualsiasi altra religione. È nel contempo importante notare che una visione distorta o inesatta di certe credenze o pratiche religiose o l'affermare che le credenze o le pratiche religiose di alcuni gruppi specifici di popolazione o di determinati individui sono tratti caratteristici di tutta una religione, spesso denotano ridotta conoscenza e pregiudizi, e contribuiscono a diffonderli. Certe affermazioni sulle credenze o sulle pratiche religiose degli ebrei, per esempio, sono state storicamente uno dei principali vettori dell'antisemitismo; e molte affermazioni che si sentono ripetere oggi riguardo all'Islam sembrano rientrare in questa categoria.

I partiti di estrema destra (si veda qui di seguito) hanno sfruttato con molto successo la paura del terrorismo (in particolare dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, del 15 e 20 novembre 2003 a Istanbul, dell'11 marzo 2004 a Madrid, del 7 luglio 2005 a Londra e di tutta una serie di attacchi nella Federazione russa), come pure le preoccupazioni legate all'evoluzione demografica (incremento della popolazione musulmana in numerosi paesi europei, dovuto essenzialmente all'immigrazione). Anche in molti partiti maggioritari si diffonde la demonizzazione dell'Islam, quando non diventa la norma. L'aumento dell'immigrazione musulmana in Europa in questi ultimi anni ha fatto sì che le comunità musulmane diventassero 'visibili' e che l'Islam politico acquistasse maggiore peso, per cui molti europei sono ormai convinti che l'Islam di per sé sia radicale, militante e incompatibile con i valori europei e che gli immigrati musulmani e i loro discendenti non possano integrarsi nelle società europee come l'avevano fatto le precedenti ondate migratorie del passato.

8. Studio EU-MIDIS *European Union Minorities and Discrimination Survey* – Data Focus Report/I musulmani, Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea, 2009.

9. Islam, islamismo e islamofobia in Europa, Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, rapporto, maggio 2010.

Nell'ottobre del 2010, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ha dichiarato che tali pregiudizi sono "associati a comportamenti razzisti, diretti in particolare contro persone originarie della Turchia, dei paesi arabi e dell'Asia meridionale. I musulmani provenienti da tali zone sono discriminati sul mercato del lavoro e nel sistema scolastico in numerosi paesi europei. Si segnala una tendenza della polizia a prenderli di mira per frequenti controlli di identità e per ispezioni personali intrusive. È un grave problema di mancato rispetto dei diritti umani".¹⁰

d. Gli ebrei

L'antisemitismo ha imperversato nel mondo per secoli. In Europa, è un tratto culturale profondamente radicato che, nel 19° secolo, ha trovato un'espressione politica specifica nel contesto del nazionalismo basato sull'etnicità, associato a teorie razziste sull'evoluzione umana, ed è culminato nell'ideologia del nazionalsocialismo. Spinto fino alle sue conseguenze più estreme e violente – l'Olocausto –, l'antisemitismo ha causato lo sterminio di 6 milioni di ebrei e indirette sofferenze a innumerevoli altri. Altre forme più sottili di antisemitismo, non equivalenti al genocidio, ma nondimeno condannabili, hanno sconvolto vite umane, decimato comunità religiose, creato divisioni sociali e politiche e complicato le relazioni tra i paesi e il lavoro delle organizzazioni internazionali.

Pur essendo meno frequenti in Europa rispetto ad altre parti del mondo, le opinioni negative sugli ebrei, secondo il progetto *Pew Global Attitudes*, si sono intensificate in questi ultimi anni.

Un'indagine condotta nel 2009 in alcuni paesi europei dalla Lega antidiffamazione (*Anti-Defamation League* – ADL) segnala inoltre una tendenza allarmante a incolpare gli ebrei che operano nel settore finanziario di essere i responsabili dell'attuale crisi economica mondiale (quasi un terzo delle persone intervistate). Una proporzione simile di intervistati pensa che gli ebrei abbiano "troppo potere" nel mondo degli affari e della finanza e non siano leali nei confronti del loro paese.¹¹

Nell'Europa occidentale, in generale, i gruppi tradizionali di estrema destra sono responsabili di una parte notevole delle aggressioni contro gli ebrei e i loro beni, ma, più recentemente, tali atti cominciano a essere compiuti sempre più spesso da giovani musulmani ribelli e delusi.

Nell'Europa orientale, i maggiori responsabili degli incidenti antisemiti segnalati sono invece gli skinhead e i membri delle frange politiche radicali.

e. I cristiani

Nella maggior parte dei paesi europei, in cui il Cristianesimo è la religione dominante da almeno un millennio, la popolazione è in maggioranza cristiana, o è stata educata in questa religione, e l'opinione generale sui cristiani è largamente positiva. Tuttavia,

10. Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Human Rights Comment, 28 ottobre 2010.

11. Si veda: www.adl.org/PresRele/ASInt_13/5465_13.htm.

ci sono alcuni paesi europei, essenzialmente musulmani, in cui i cristiani subiscono ancora forme di discriminazione o sono vittime di ostilità, e di atti occasionali di violenza motivati da ragioni religiose, ma anche etniche (aggressioni, attacchi contro le chiese, restrizioni alla libertà di associazione e di espressione).

L'ambasciatore Janez Lenarčič, Direttore dell'ufficio delle istituzioni democratiche e dei diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE-BIDDH), ha dichiarato nel marzo del 2009 che "l'intolleranza e la discriminazione contro i cristiani si manifestano sotto varie forme in tutta l'area dell'OSCE. Inoltre, se la negazione dei diritti rappresenta un grave problema quando i cristiani sono una minoranza, si verificano anche casi di esclusione e di marginalizzazione quando sono maggioritari nella società".¹²

Gli altri fenomeni affrontati brevemente qui appresso sono tutti, a vario livello, frutto dell'intolleranza e dei pregiudizi, ma tendono ad aggravarli, in una spirale viziosa in cui si rafforzano vicendevolmente.

2. Un crescente sostegno ai partiti xenofobi e populistici

Nella sezione precedente, abbiamo passato in rassegna in modo schematico le principali forme di pregiudizi popolari contro certi gruppi specifici di popolazione. In questa parte, esamineremo il fenomeno di quei partiti politici che, in varie regioni d'Europa, si sono costituiti o hanno notevolmente ampliato il numero dei loro sostenitori e simpatizzanti dando espressione politica a tali pregiudizi e incoraggiandoli. L'ascesa di tali partiti e il loro impatto sulla politica dei grandi partiti maggioritari è probabilmente il fenomeno che ha maggiormente preoccupato gli ambienti liberali europei, facendo loro temere che "l'*acquis* democratico" dell'Europa possa essere messo in pericolo.

È indubbio che il panorama politico europeo sta attraversando profondi cambiamenti sociali e ideologici. Dall'Europa del Nord al Mediterraneo, assistiamo attualmente a un'ondata di populismo radicale. Tali partiti sono in genere etichettati come partiti di destra o di estrema destra sullo scacchiere politico, ma sarebbe un errore classificarli come neo-fascisti. È vero che certi elementi li legano ai movimenti neo-nazisti o neo-fascisti "tradizionali", dell'Europa post-bellica, che sono tuttavia rimasti un fenomeno alquanto marginale; questi nuovi partiti hanno però una base molto più ampia, poiché il loro elettorato appartiene praticamente a tutti gli strati della società, indipendentemente dal livello di istruzione, dal sesso o dalla condizione sociale. Possono attrarre chiunque si senta minacciato nel suo reddito e nel suo stile di vita dalla crisi economica e dall'immigrazione. In realtà, nella propaganda di alcuni di questi partiti si amalgamano posizioni xenofobe e un appello al liberalismo sociale, la difesa dello Stato-providenza e, apparentemente, politiche economiche di sinistra (e posizioni estremamente positive nei confronti di Israele). Nell'Europa occidentale, l'ostilità contro l'immigrazione è il loro tema comune. In numerosi paesi dell'Europa

12. Tavola rotonda dell'OSCE-ODIHR su "Intolleranza e discriminazione contro i cristiani: concentrarsi sull'esclusione, la marginalizzazione e la negazione dei diritti", marzo 2009.

centro-orientale, l'ansia è canalizzata invece contro i rom e talvolta contro altre minoranze nazionali, compresi gli ebrei.

Negli ultimi mesi, i partiti contrari all'immigrazione hanno guadagnato terreno, in particolare in paesi noti per la loro politica liberale e con elettorati tolleranti. Nel corso degli ultimi due anni, i risultati elettorali e i sondaggi in un numero significativo di paesi europei hanno mostrato una progressione del sostegno degli elettori a movimenti che affermano di difendere gli interessi e la cultura della maggioranza "autoctona" contro l'immigrazione e la diffusione dell'Islam. Non sono ancora nella maggioranza, ma tali partiti costituiscono una forza sempre più importante di cui bisognerà tenere conto nel panorama politico europeo. In certi paesi, sono ormai diventati il secondo partito, con voti intorno al 30%, e sono talvolta in grado di impedire ai loro rivali politici di formare un governo di maggioranza, o di influire sulla formazione del governo, accordando o meno il loro sostegno, o anche di entrare in una coalizione al potere. Il loro successo elettorale spinge sempre di più le personalità politiche dei partiti del centro a entrare in concorrenza con loro sulla retorica anti-immigrazione o xenofoba, e ciò contribuisce, nell'opinione pubblica, a dare una legittimità ai comportamenti razzisti e a favorirne la diffusione.

3. La discriminazione

I pregiudizi nei confronti degli immigrati, delle persone di recente immigrazione o dei membri delle minoranze si traducono nella maggior parte dei casi in trattamenti discriminatori, per cui le persone si vedono rifiutare i servizi o dei vantaggi ai quali hanno diritto e che sono concessi ai membri di altri gruppi. Tale trattamento contribuisce ad alienarli e a isolarli dal resto della società. È contrario ai principi fondamentali che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa si sono impegnati a sostenere e costituisce di per sé uno degli ostacoli più gravi alla creazione o al mantenimento di società aperte e armoniose in Europa. La discriminazione sembra essere più particolarmente sviluppata e avere effetti estremamente nocivi in certi settori: l'occupazione, l'alloggio, l'istruzione, i servizi sanitari e sociali, le azioni della polizia e dei tribunali.

Occupazione. In quasi tutti i paesi europei il tasso di disoccupazione tra i rom, gli immigrati e le persone la cui apparenza fisica denota l'origine straniera è notevolmente più elevato di quello dell'insieme della popolazione. Questo non è sempre la dimostrazione di una discriminazione diretta da parte dei datori di lavoro, poiché talvolta la disoccupazione è dovuta al declino di un settore, in particolare dell'edilizia, che occupa quasi esclusivamente degli immigrati; un'altra causa può essere la politica dell'"ultimo assunto, primo licenziato"; oppure, per quanto riguarda i rom, la scomparsa delle loro attività tradizionali e la segregazione residenziale *de facto*, che è una caratteristica della loro esclusione sociale. In certi paesi, tuttavia, anche quando i tribunali hanno sanzionato dei casi precisi di discriminazione razziale nell'accesso all'occupazione, le organizzazioni non governative (ONG) attive nella lotta contro il razzismo indicano che le sanzioni non sono sempre sufficientemente dissuasive, in particolare quando si tratta di grandi imprese; in altri paesi, l'occupazione continua a essere il settore della vita sociale nel quale è segnalato il numero più elevato di casi di discriminazione.

Alloggio. I rapporti della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa notano con preoccupazione che, sulla base di varie fonti di informazione, in un certo numero di paesi europei la discriminazione razziale diretta e indiretta nei confronti degli immigrati, delle persone di origine immigrata e di altri gruppi minoritari "visibili" resta un problema nel settore abitativo, sia privato che pubblico. Anche nei paesi in cui è vietata per legge la discriminazione nell'accesso all'alloggio basata sull'etnicità, le ONG segnalano che certi comuni applicano i regolamenti comunali in un modo discriminatorio quando si tratta di certi gruppi socialmente svantaggiati, e in particolare che le decisioni per l'assegnazione degli alloggi sono basate sulla reputazione e sui luoghi di residenza precedenti del richiedente e della sua famiglia.

Istruzione. È considerata un importante strumento di lotta al razzismo e all'intolleranza, ma è ugualmente ritenuta un settore nel quale possono manifestarsi episodi di razzismo e di discriminazione razziale, ma anche religiosa, con gravi conseguenze per i bambini e per tutta la società. È già stata citata la situazione dei bambini rom che, in certi casi, sono iscritti in classi differenziate o in istituti per disabili mentali. Sembra inoltre che in alcuni paesi europei ci sia una concentrazione sproporzionata di bambini di origine immigrata in certe scuole, legata apparentemente alla formazione di quartieri ghetto e anche ai presunti risultati scolastici più scadenti dei bambini immigrati o di origine immigrata.

Prestazioni e servizi sociali. I decisori politici tentano spesso di rispondere alle recriminazioni di chi sostiene che gli immigrati abusano del welfare, o costano troppo al sistema di previdenza sociale imponendo delle restrizioni all'accesso degli immigrati a certi sussidi o servizi – per esempio fanno dipendere l'erogazione dei servizi a una serie complessa di criteri, quali la durata del soggiorno (normalmente, non meno di cinque anni), lo status giuridico (compreso il permesso di lavoro e quindi la disponibilità di un reddito), la nazionalità, l'assenza di precedenti penali; la limitano ai servizi essenziali e d'urgenza, oppure la fanno dipendere da condizioni di reddito più rigorose rispetto a quelle applicate al resto della popolazione. Anche quando vengono ufficialmente riconosciuti ai residenti stranieri gli stessi diritti degli altri beneficiari, il clima è spesso così ostile, e le pratiche amministrative così complesse, che sono scoraggiati fin dall'inizio a fare valere i loro diritti. In realtà, fin dal momento dell'ingresso sul territorio di un paese, il semplice fatto che qualcuno abbia bisogno di assistenza sociale è già una ragione ritenuta sufficiente per il suo respingimento.

Polizia e tribunali. Viene segnalato che gli immigrati o i membri delle minoranze sarebbero sottoposti in modo sproporzionato a controlli di polizia in certi paesi europei e, talvolta, a insulti di stampo razzista, molestie, perfino maltrattamenti fisici da parte delle forze di polizia. Il fatto che i membri di tali gruppi siano più spesso oggetto di controlli da parte della polizia e di perquisizioni aumenta il rischio che finiscano dinanzi ai tribunali. In realtà tali gruppi sembrano essere sovrarappresentati praticamente in tutte le carceri europee. Eppure, la "questione della discriminazione e della giustizia è una delle questioni politiche essenziali per la nostra società, ma duole constatare che non le viene accordata l'importanza necessaria" secondo Sebastian Roche, che ha studiato la discriminazione giudiziaria in quanto Direttore di ricerca per il CNRS (Centro nazionale della ricerca scientifica francese). Aggiunge che "non

possiamo biasimare uno Stato se un'azienda si rende colpevole di discriminazioni; possiamo invece biasimare lo Stato se le discriminazioni sono compiute da organi del sistema giudiziario e dalla polizia”¹³.

I rapporti dedicati ai singoli paesi elaborati dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza pongono in risalto che, almeno in certi paesi, la polizia non si attiva abbastanza per registrare le denunce delle vittime di atti razzisti o del discorso dell'odio. Spesso rifiuta di registrare una denuncia o non lo fa in maniera adeguata. In altri casi, si può verificare che la vittima, membro di una minoranza visibile, giunto in commissariato per sporgere denuncia contro un atto razzista, si ritrovi in una situazione difficile perché la polizia, invece di indagare sul comportamento del presunto autore di atti razzisti, comincia a sottoporlo a vessazioni. Inoltre, non sempre si procede contro gli agenti di polizia accusati di maltrattamenti nei confronti di immigrati o di membri di gruppi etnici minoritari e, se rinviati a giudizio, sono spesso assolti.

4. La presenza di una popolazione praticamente senza diritti

Quasi tutti gli Stati membri, sotto la pressione dell'opinione pubblica, hanno fatto del loro meglio per controllare l'immigrazione e limitarla a certe categorie di persone. Ne hanno naturalmente il diritto. Tuttavia, poiché la relativa prosperità del nostro continente e la costante diminuzione della sua manodopera continuano a creare opportunità occupazionali, che attirano sempre più immigrati, si crea sempre maggiore immigrazione clandestina, visto che gli immigrati riescono a eludere i controlli e a insediarsi in modo temporaneo o permanente sul continente. Ne deriva una situazione che difficilmente può conciliarsi con l'ambizione dell'Europa di difendere i diritti umani e lo stato di diritto. I migranti “clandestini”, “irregolari” o “senza documenti” conducono un'esistenza semiclandestina, per cui è difficile raccogliere dati affidabili su di loro, ma si può essere certi del fatto che sono numerosi. Le indicazioni disponibili sulla base delle stime della Commissione dell'Ue permettono di osservare che, tra il 2005 e il 2007, i paesi dell'Ue hanno fermato circa 1,4 milioni di irregolari e che circa 760.000 sono stati espulsi. (Si dispone di pochi dati per i paesi al di fuori dell'Ue, ma, almeno per alcuni di loro, le cifre sono molto probabilmente paragonabili). Se si parte dal presupposto che i fermati rappresentano solo una piccola percentuale dell'insieme dei migranti in situazione irregolare, è evidente che si tratta di milioni di persone.

È ugualmente evidente che questo gruppo di popolazione è privato non solo dei diritti civili e politici, ma, praticamente, anche dei più elementari diritti umani. Sono in realtà dei “senza legge” nel senso più letterale del termine: poiché per loro la legge rappresenta una minaccia di arresto e di espulsione, non ne possono invocare la protezione. In realtà, è proprio questo che spesso li rende più interessanti per certi datori di lavoro: poiché hanno poche risorse e nessun mezzo di ricorso, non hanno altra scelta se non quella di accettare qualsiasi lavoro, e non importa se è mal pagato, rischioso, pericoloso o svolto in condizioni degradanti. In breve, sono esposti a qualsiasi tipo di sfruttamento. Nel contempo, la loro situazione di “illegali” li rende

13. Citato nel *Washington Post*, 29 aprile 2008.

ancora più impopolari degli altri immigrati presso il resto popolazione – che in ogni modo ha tendenza a confondere gli immigrati con i clandestini.

Per questo, come altri immigrati, ma in numero ancora maggiore, i migranti in situazione irregolare si ritrovano a svolgere i lavori più pericolosi, più difficili, e negli ambienti più sporchi, nelle aziende agricole, in piccole e medie imprese, nel settore dei servizi (ristoranti, alberghi, impieghi domestici) e, per molte migranti senza documenti, nell'industria del sesso.

Le nascite dei figli di migranti senza documenti non sono sempre dichiarate, con il risultato che tali bambini sono anch'essi privi di documenti fin dalla nascita, e possono essere esclusi dai servizi sanitari e dall'istruzione. Un crescente numero di tali bambini sono costretti a dormire per strada. Sono particolarmente vulnerabili agli abusi commessi da bande criminali dedite al traffico e alla tratta degli esseri umani e allo sfruttamento di forme moderne di schiavitù.

Le donne migranti sono esposte a minacce supplementari di emarginazione, di perdita del lavoro e di privazione dei diritti economici e sociali. Numerose ditte non osservano il principio della parità salariale e queste donne non hanno una tutela giuridica. Secondo i dati disponibili, le donne immigrate illegali sono spesso vittime di violenza e in particolare dell'odioso crimine della tratta.

I richiedenti asilo, anche se a rigor di termini non sono veramente senza documenti, – secondo dati del 2008, 355.000 provenivano da paesi dell'OSCE, e un crescente numero da paesi delle rive del Mediterraneo – sono, sotto molti punti di vista, in una situazione analoga ed esposti agli stessi pericoli. La richiesta di asilo è generalmente percepita dall'opinione pubblica, largamente incoraggiata dai mass media, come un semplice tentativo di aggirare i controlli in materia di immigrazione. In numerosi casi, questo può essere vero, anche se è altrettanto vero che le situazioni variano enormemente da una persona all'altra e che esiste una vasta zona grigia tra un rifugiato politico "autentico" e un migrante economico "autentico". Sfortunatamente, gli Stati europei hanno una netta tendenza a trattare i richiedenti asilo come fossero colpevoli (di presentare domande "false") fino a quando non sono in grado di dimostrare la loro innocenza, e a ritenere che spetti senz'altro al richiedente l'onere della prova, mentre esistono numerose ragioni per cui i veri rifugiati politici non sempre sono in grado di fornire prove indiscutibili della veracità delle loro affermazioni.

Molti richiedenti asilo sono detenuti in attesa dell'esame della loro domanda, e molti di loro, anche se "in libertà" non sono autorizzati a lavorare e ricevono un importo minimo, quando è loro accordato, appena sufficiente per vivere – in grandissima parte per ammansire un'opinione pubblica condizionata a considerarli degli " approfittatori". La loro situazione è pertanto molto analoga a quella degli immigrati senza documenti. Non avendo per così dire nessuna possibilità di guadagnarsi da vivere legalmente, sono praticamente obbligati di farlo illegalmente e, se si lamentano, rischiano sempre di sentirsi rispondere che sono "liberi" di ritornare in patria, come se, prima ancora dell'esame della loro pratica, fosse già stata presa una decisione riguardo al suo esito. Anch'essi godono di una protezione legale estremamente limitata e sono vulnerabili alla maggior parte degli abusi di cui sono vittime i migranti irregolari. In entrambi i casi, l'assenza di alternativa al trattenimento e la tendenza a imprigionare chiunque sia entrato nel paese in modo irregolare, comprese le donne incinte e le famiglie con

bambini in tenera età, rendono la situazione ancora più difficilmente conciliabile con i principi europei proclamati.

Anche le persone che hanno ottenuto il diritto di asilo, oppure un'autorizzazione di residenza temporanea, spesso si trovano nella situazione di dovere lasciare il paese, perché minacciate di un riaccompagnamento alla frontiera se non se ne vanno "volontariamente", qualora il paese ospite ritenga che non sussistano più le condizioni che le avevano spinte a fuggire il loro paese d'origine. Tali considerazioni sono spesso per lo meno discutibili, e anche quando sono giustificate, le loro conseguenze possono essere completamente disumane, in particolare quando dei bambini che sono cresciuti nel paese ospite si trovano a essere rinviiati nel "paese d'origine" di cui hanno pochissime conoscenze dirette.

La Rete europea contro il nazionalismo, il razzismo, il fascismo e di supporto ai migranti e rifugiati (UNITED) pubblica regolarmente un elenco di quanti hanno perso la vita alle frontiere dell'Europa o nei centri di detenzione, nell'attesa dell'espulsione. Dal 1993, tale elenco (elaborato con l'assistenza di un grande numero di associazioni appartenenti alla Rete) ha stilato oltre 11.000 nomi. Naturalmente, molte di tali morti sono legate a cause naturali e non si possono certo biasimare le autorità europee per l'insieme di queste vittime. Tuttavia, è difficile non considerare tali infelici, o almeno una parte di loro, come vittime dell'assenza di una politica europea chiara, coerente e umana in materia di migrazione e alcuni di loro come vittime dell'applicazione implacabile delle politiche nazionali esistenti. Molti degli sventurati che sono annegati in mare, per esempio, avrebbero potuto essere salvati se le imbarcazioni di fortuna sulle quali si trovavano avessero ricevuto soccorso in tempo, come lo sancisce il diritto internazionale umanitario. In molti casi, la responsabilità per la loro morte ricade inoltre anche sui paesi da cui sono partiti, che avrebbero dovuto e potuto adottare provvedimenti più decisi per impedirglielo.

5. Società parallele

Il termine "ghetto", che storicamente si riferiva al quartiere ebraico in varie città europee, oggi è utilizzato per designare un quartiere urbano compatto, in cui i membri di comunità etniche, religiose, nazionali o di altro tipo, minoritarie rispetto alla popolazione nazionale, costituiscono la grande maggioranza della popolazione.

Tali concentrazioni non sono invariabilmente o necessariamente malsane. Nel corso della storia, in numerose società, erano un aspetto comune a molte società e spesso hanno rappresentato una prima tappa utile per la progressiva integrazione degli immigrati nella società di accoglienza.

Il termine "ghetto", tuttavia, è solitamente utilizzato in un senso più peggiorativo, per designare un quartiere che è diventato nettamente separato dal resto della città, in condizioni di esclusione sociale ed economica (o di esclusione volontaria). Tipicamente, un ghetto è un quartiere degradato all'interno di una città, con alti tassi di disoccupazione e di delinquenza giovanile. Oppure può anche designare un settore della città i cui abitanti restano tra di loro e non si mescolano con il resto della popolazione, parlano a malapena la lingua del paese di accoglienza; un luogo in cui i

membri della popolazione “autoctona”, se per caso vi penetrano, non si sentono in sicurezza e non sono bene accolti, i cui istituti scolastici hanno classi composte spesso quasi unicamente da bambini appartenenti a minoranze, e sono sprovvisti delle risorse necessarie per insegnare loro a parlare e a scrivere correttamente la lingua del paese di accoglienza. La costituzione di tali ghetti è ormai un fenomeno familiare nelle città dell’Europa occidentale e contribuisce notevolmente ad alimentare i sentimenti di paura e risentimento contro gli immigrati e le minoranze espressi da un gran numero di europei.

Il risentimento è ulteriormente alimentato dal convincimento che tali comunità hanno fatto la scelta di isolarsi e che cercano deliberatamente di vivere in una società “parallela”, riducendo al minimo i contatti con il resto della popolazione, e che mirano progressivamente a “colonizzare” sempre più numerosi quartieri della città – mentre, almeno in certi casi, i membri di tali comunità hanno dal canto loro la sensazione di essere stati isolati e rifiutati dalla società del paese di accoglienza.

In realtà, i ghetti e le società parallele sono due fenomeni distinti, che possono talvolta, ma certo non in modo sistematico, ritrovarsi riuniti. In numerosi casi, il ghetto non è mono-etnico, ma è composto da un certo numero di minoranze che vivono insieme, e spesso in conflitto le une con le altre. Parimenti, le società parallele possono talvolta essere molto estese geograficamente, mescolarsi con la comunità che le circonda, ma ridurre al minimo ogni vero contatto sociale con quest’ultima.

L’emergere di società parallele ha non poche conseguenze pericolose. Anzitutto, le privazioni sociali ed economiche possono causare disordini, non necessariamente legati a proteste di carattere culturale o religioso. Secondariamente, i membri della nuova classe media, più istruiti, cresciuti in una società chiusa che si trova all’interno di una società aperta, si indignano sempre di più per l’assenza di una mobilità sociale ascendente e possono soffrire di una sorta di “schizofrenia culturale”. Sono queste le persone che rischiano maggiormente di fomentare la radicalizzazione. In terzo luogo, vista la loro natura chiusa, le società parallele spesso possono essere una copertura per attività criminali, e, in certi casi, per reti terroristiche (Si veda qui appresso).

Come è ovvio, tale isolamento contribuisce ad aumentare l’alienazione tra la comunità isolata e la più vasta comunità circostante. È contrario a qualsiasi nozione positiva del “vivere insieme”. Qualsiasi seria politica di integrazione, che sia o meno il risultato di politiche “multiculturali” deliberate, deve certamente avere come obiettivo di spezzare tale isolamento.

6. L’estremismo islamico

Sebbene l’Islam sia presente in Europa da molti anni, gli attentati terroristici dell’11 settembre negli Stati Uniti, seguiti da altri non meno drammatici in Europa (in particolare quelli perpetrati a Madrid, nel marzo 2004, a Londra, nel luglio 2005, e tutta una serie di attentati a Mosca, tra i quali il più recente all’aeroporto di Domodedovo nel febbraio 2011), hanno fatto nascere nella mente della gente l’idea che il terrorismo sia una caratteristica dell’Islam. Si sente spesso persino affermare che “non tutti i musulmani sono terroristi, ma quasi tutti i terroristi sono musulmani”.

Le statistiche ufficiali prospettano un'immagine completamente diversa della situazione. Un rapporto di Europol del 2009 conclude che "il terrorismo islamico è ancora percepito come la maggiore minaccia nel mondo, malgrado il fatto che l'Ue sia stata bersaglio di un solo attentato terroristico islamico nel 2008. Il separatismo, più che la religione, resta il motivo dichiarato del maggior numero di attentati commessi nell'Ue"; un anno dopo, lo stesso rapporto notava che nel 2009, malgrado le minacce da parte dei terroristi islamici di compiere attentati indiscriminati, destinati a fare un grande numero di vittime negli Stati membri dell'Ue, "il numero di arresti legati al terrorismo islamico (110) è calato del 41% rispetto al 2008, il che conferma la regolare tendenza alla diminuzione registrata a partire dal 2006".¹⁴

Tuttavia, l'impatto del terrorismo non si può misurare unicamente basandosi sul numero di attentati, ma piuttosto sul numero di vittime che hanno causato, e, soprattutto, sul loro potere di traumatizzare la società, di creare un clima di terrore e, eventualmente, provocare reazioni tendenti a radicalizzare e ad allargare il numero potenziale di persone tra le quali il gruppo che ha organizzato gli attentati può sperare di ottenere un sostegno alla sua ideologia e trovare nuove reclute per le sue attività - nel caso del terrorismo islamico, di attirare musulmani in Europa e nel mondo islamico, che si sentono alienati e odiano l'occidente. Alla luce di tali criteri, il terrorismo islamico è evidentemente oggi il più efficace e il più pericoloso in Europa. Il numero elevato di vittime causate da un piccolo numero di attentati all'inizio dell'ultimo decennio e i ripetuti avvertimenti relativi a possibili nuovi attacchi terroristici, provenienti sia da gruppi islamici, quali Al Qaida, che dalle autorità statunitensi ed europee, - ampiamente riportati e commentati dai mass media, come pure dagli agitatori della propaganda anti-musulmana - hanno spinto il vasto pubblico a vedere nell'Islam radicale o militante una delle minacce più importanti per la sicurezza. L'esistenza di un estremismo islamico - con il quale si intende non solo l'organizzazione di complotti terroristici reali o l'esplicita incitazione alla violenza, ma anche dei gruppi e dei predicatori che denunciano i valori dell'occidente e invitano alla "jihad" (termine spesso tradotto, anche se talvolta erroneamente, come "guerra santa") - è una grave minaccia per la coesistenza pacifica tra musulmani e non musulmani in Europa, non foss'altro perché rinforza, e sembra giustificare, la paura e il risentimento nei confronti dei musulmani da parte della popolazione non musulmana.

7. La perdita di libertà democratiche

Gli europei, tormentati dalla doppia paura di essere "sommersi" da un afflusso incontrollato di immigranti e/o massacrati da terroristi islamici, si rivolgono allo Stato perché li protegga, e i responsabili politici temono di non essere più rieletti se l'opinione pubblica ha l'impressione che non hanno saputo affrontare queste due minacce. Gli Stati subiscono quindi una pressione costante per rafforzare l'efficacia dei controlli sull'immigrazione e per tenere sotto stretto controllo i terroristi potenziali o presunti tali. Troppo spesso, si parte dal presupposto che occorre scegliere tra la sicurezza e le libertà civili, e i governi si sentono obbligati di limitare le libertà civili,

14. Europol, TE-SAT 2010, Situazione del terrorismo nell'Ue e Rapporto sulle tendenze, 2010.

nella speranza di garantire la sicurezza. Eppure, la scelta di scendere a un compromesso in questo campo è molto discutibile: le libertà civili sono la condizione preliminare essenziale per la democrazia; e la libertà dei cittadini di vivere secondo le proprie scelte è l'essenza stessa di quanto la sicurezza deve proteggere. Per quanto la maggioranza possa, in certi momenti, avere bisogno di essere protetta dalle losche trame di una piccola minoranza violenta, se i membri della minoranza non si sentono anch'essi liberi e al sicuro, ci sono molte probabilità che aumenti il numero degli insoddisfatti, tentati di ricorrere alla violenza. Siamo pertanto convinti che quando gli Stati reagiscono in maniera esagerata e impongono eccessivi controlli, si crei effettivamente un serio pericolo per la salute e la solidità delle nostre democrazie europee.

Numerosi Stati europei, nei loro sforzi per ridurre l'immigrazione, hanno cominciato a ricorrere alla detenzione dei richiedenti asilo e dei migranti in situazione irregolare per periodi sempre più lunghi, spesso senza incriminarli di alcun reato, e talvolta in condizioni sanitarie deprecabili e in locali sovraffollati. In almeno un caso, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) ha constatato che tali condizioni "potrebbero perfino essere assimilabili a un trattamento inumano e degradante". Certi Governi o enti locali hanno inoltre utilizzato dei bulldozer per distruggere degli accampamenti occupati da migranti senza documenti, arrestando tutti quelli che non avevano avuto il tempo di fuggire; hanno inoltre introdotto il reato di immigrazione clandestina sul loro territorio e incoraggiato i pattugliamenti di milizie cittadine per aiutare a ricercare i "criminali"; hanno condannato a lunghe pene detentive dei proprietari che avevano affittato locali a migranti senza documenti e hanno introdotto delle "procedure accelerate" per trattare le domande di richiesta dello status di rifugiato, violando in tal modo varie garanzie procedurali dei diritti umani previste nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Alcune misure adottate in nome della prevenzione del terrorismo sono ancora peggiori. In occasione della prima Conferenza dei ministri del Consiglio d'Europa responsabili dei media e dei nuovi servizi di comunicazione (svoltasi a Reykjavik, Islanda, il 28-29 maggio 2009) gli Stati membri si erano impegnati, seppur tardivamente, a "rivedere in modo regolare le [loro] legislazioni e/o prassi nazionali, al fine di garantire che qualsiasi impatto delle misure di lotta al terrorismo in materia di diritto alla libertà di espressione e di informazione rispetti le norme del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo". Tuttavia, tali misure non incidono soltanto sulla libertà di espressione e di informazione. In un certo numero di Stati, ha continuato ad aumentare il periodo di custodia cautelare disposto nei confronti di individui semplicemente sospettati di coinvolgimento in un complotto mirante a commettere atti di terrorismo, prima dell'incriminazione, e sono stati estesi i diritti della polizia di sorvegliarli, perquisire le loro abitazioni e violare la loro vita privata.

Inoltre, molti paesi europei hanno dimostrato una colpevole indulgenza nei confronti delle operazioni dei servizi segreti stranieri. Delle persone sono state rapite, detenute in modo arbitrario in prigioni segrete e trasferite verso altre giurisdizioni dove potevano essere torturate, se sospettate di terrorismo, in flagrante violazione del diritto internazionale. Due indagini condotte dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in merito al programma relativo ai prigionieri di alto valore (HVD), istituito

dall'Amministrazione americana dopo gli attentati dell'11 settembre, hanno rivelato l'esistenza di una "ragnatela" mondiale tessuta dalla CIA. Il cosiddetto programma di "extraordinary renditions" ha comportato numerose gravi violazioni dei diritti umani. Ha potuto funzionare unicamente grazie alla cooperazione di certi Stati membri del Consiglio d'Europa, malgrado siano vincolati al rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

8. Un potenziale conflitto tra "libertà religiosa" e libertà di espressione

Occorre infine soffermarsi su una minaccia alla libertà, e più specificatamente alla libertà di espressione, rappresentata dalle sensibilità di gruppi di persone che ne esigono la limitazione in nome del rispetto delle loro convinzioni religiose o dei simboli che considerano sacri. La questione si è posta per la prima volta in Europa, suscitando seri dibattiti, al momento del "caso Rushdie" nel 1989, quando numerosi musulmani, anche tra quelli che non aderirono alla fatwa pronunciata dall'Ayatollah Khomeini e alle minacce di morte o di violenza, chiesero la distruzione o la censura del romanzo di Salman Rushdie *I versetti satanici*, a causa di un passaggio nel quale, nel sogno di uno dei personaggi, le mogli del profeta Maometto sono rappresentate come delle prostitute. (Tali posizioni furono rafforzate in alcuni paesi dal fatto che erano ancora in vigore delle leggi, anche se raramente applicate, contro la blasfemia nei confronti della religione cristiana). L'ondata di proteste fu essenzialmente scatenata dal risentimento e dall'amaro dei membri di una minoranza svantaggiata per l'apparente disprezzo dimostrato dalla maggioranza nei loro confronti e della loro religione. Almeno in un paese, tale situazione ha condotto a proposte miranti ad estendere la portata delle leggi "sull'incitamento all'odio religioso", fatto considerato da molti come una violazione della libertà di espressione.

La stessa problematica si è riproposta nel 2005-2006, con maggiore virulenza, in occasione della pubblicazione da parte di un giornale danese di vignette irrispettose e di caricature del Profeta. In questo caso, è indubbio che la pubblicazione sia stata un gesto deliberatamente provocatorio. In effetti, l'opinione generale, anche tra i professionisti dei mass media, ha ritenuto che il giornale avesse agito in modo irresponsabile. Nel contempo, però, al di fuori degli ambienti dei mass media, si faceva strada il netto convincimento che la libertà di espressione, se veramente vogliamo darle un senso, debba permettere di dire e di fare cose che altri potrebbero giudicare discutibili, e che non dovrebbe essere limitata, tranne nei casi di evidente e oggettiva necessità, per proteggere i diritti altrui. A sostegno del punto di vista dei musulmani, era stato fatto notare che l'articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, relativo alla libertà di espressione, fa seguito all'articolo 9, relativo alla "libertà di pensiero, coscienza e religione"; tale argomentazione, tuttavia, non era stata accolta favorevolmente dalla maggioranza dei non musulmani, e nemmeno da tutti i musulmani, poiché sembrava difficile comprendere come la pubblicazione di caricature potesse impedire a chiunque, in virtù dell'Articolo 9, "di manifestare la propria religione o il proprio credo mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti". (È stato inoltre rilevato che molti di coloro che invocavano la libertà religiosa erano opposti dal canto loro alla libertà di *cambiare* religione o credo, principio che fa parte della libertà di religione in virtù dello stesso articolo).

Esiste pertanto il pericolo che una libertà fondamentale, la libertà di espressione, finisca per essere limitata dal timore di certe elite europee di alienarsi le simpatie di un'importante minoranza o di provocare atti di violenza. Il presunto conflitto tra libertà di espressione e libertà di religione, e l'assenza di un consenso su come fissare limiti alla libertà di espressione e stabilire fino a dove si possa estendere, minacciano quindi realmente alcuni tra i valori più preziosi dell'Europa.

B. Cosa rivelano questi rischi?

1. L'insicurezza

Obiettivamente, malgrado tutti i suoi contrasti e le sue contraddizioni, l'Europa fa parte oggi delle regioni del mondo che godono di maggiore sicurezza, libertà, prosperità, salute, dove la vita è più comoda e più umana. Eppure, molti europei non sembrano esserne consapevoli, o, pur sapendolo, adottano il punto di vista del Dottor Knock: "La salute è uno stato precario, che non lascia presagire nulla di buono." La ricchezza dell'Europa è lungi dall'essere ben ripartita, per cui molti europei provano invidia e risentimento verso quelli più ricchi di loro e sorvegliano con diffidenza i meno favoriti dalla sorte. Numerosi europei, se non addirittura la maggioranza, sono stati in qualche modo colpiti dalla crisi economica mondiale. Alcuni hanno perso il posto di lavoro, mentre molti altri subiscono i tagli delle spese e la riduzione dei servizi pubblici decisi dai governi per mantenere un equilibrio finanziario e di bilancio. Malgrado alcuni segnali di ripresa in certi paesi (in particolare la Germania), alla fine del 2010 il tasso di disoccupazione globale in Europa rimaneva al 10%, il livello più elevato in 12 anni.

Gli europei sono inoltre perfettamente consapevoli, perché politici, economisti e mass media continuano a ripeterlo, che la loro posizione a livello mondiale si sta deteriorando, mentre le economie emergenti, in particolare nel Sud-Est asiatico si riprendono molto più rapidamente dalla crisi, rispetto al mondo industrializzato, e vincono la guerra della concorrenza sui mercati dell'esportazione, attirando gli investimenti di imprese che talvolta chiudono i loro stabilimenti in Europa per aprirne dei nuovi nel "Sud mondializzato". Gli europei sanno che la loro società sta invecchiando e che il loro sistema scolastico è sempre meno competitivo sul mercato mondiale. E rispetto ad altri nel resto del mondo sono più sensibilizzati al fatto che il loro stile di vita attuale potrebbe non essere sostenibile a lungo, poiché consumano risorse non rinnovabili e rischiano di subire gli effetti di un cambiamento climatico catastrofico.

Per questo, hanno un atteggiamento difensivo, sono inquieti per il loro futuro in un mondo in rapida mutazione, attenti a proteggere la loro ricchezza, preoccupati per il futuro dei loro figli in un mondo che si sta globalizzando velocemente, e si sentono minacciati nel loro stile di vita dalle culture e dalle tradizioni poco conosciute dei nuovi vicini che vivono in mezzo a loro.

2. L'immigrazione

Mentre le difficoltà economiche e l'insicurezza tendono ad acuire la competizione tra gli individui, ma anche tra i gruppi di popolazione in generale, per accaparrarsi risorse molto scarse, oggi si avverte una netta tendenza in numerose regioni dell'Europa a fare ricadere la colpa sugli "immigrati". (Si veda la parte A.1.b, che espone in modo sintetico le opinioni del vasto pubblico sugli "immigrati" e i richiedenti asilo). Nel ricercare le ragioni dei fenomeni descritti nella parte A, è pertanto importante prendere in considerazione sia la realtà dell'immigrazione verso l'Europa, che i vari modi in cui reagisce la società.

L'emigrazione verso i paesi europei e soprattutto quelli dell'Unione europea ha avuto una rapida progressione in questi ultimi vent'anni, per un insieme di fattori, tra cui in particolare l'aumento globale della mobilità, agevolata dalla facilità degli spostamenti internazionali, le difficoltà economiche che hanno fatto seguito al crollo del comunismo in numerosi paesi dell'Europa orientale e i violenti conflitti, aggravati dall'instabilità nell'Europa del Sud-Est e in altre regioni. Inoltre, l'apertura dell'Unione europea a 12 nuovi membri, essenzialmente ex paesi comunisti, nel 2004 e 2007, ha facilitato l'integrazione economica e la libera circolazione della manodopera, che ha portato a un significativo aumento dei flussi migratori all'interno dell'Europa, soprattutto dall'Est verso l'Ovest.

Si stima quindi che gli immigrati che vivono oggi in Europa e nell'Asia centrale siano passati da 67,5 milioni nel 2005 a 72,6 milioni nel 2010. Un migrante internazionale su tre nel mondo oggi vive in Europa, e gli immigrati rappresentano l'8.7% del totale della popolazione europea.

Tutte le regioni d'Europa hanno assistito a questo aumento della popolazione migrante dal 2005, ma è l'Europa del Sud che ha visto giungere i flussi più numerosi, (3,4 milioni di persone, con un tasso di crescita medio annuo del 5,2% dello stock di migranti).

Non è dunque sorprendente constatare che la maggior parte dei nuovi migranti vive nei centri urbani. Londra, Parigi e Mosca ospitano ciascuna oltre un milione di residenti di origine straniera. Su 85 città nel mondo la cui popolazione di residenti nati all'estero è compresa tra 100.000 e 1 milione, 30 sono in Europa. Ad Amsterdam, Bruxelles, Francoforte e Londra, le persone nate all'estero rappresentano oltre un quarto della popolazione totale. Ma il fenomeno interessa ugualmente città molto più piccole, o perfino delle comunità rurali, quando i governi nazionali fanno pressione perché forniscano un alloggio ai rifugiati e ai richiedenti asilo.

L'impatto sull'occupazione

Secondo certi studi universitari, l'immigrazione ha un impatto molto limitato sull'occupazione della popolazione locale, ma può avere un certo effetto sull'occupazione dei giovani, nei settori in cui i datori di lavoro preferiscono degli immigrati rispetto ai cittadini nazionali, poiché "generalmente, hanno più voglia di lavorare". Per questo, alcuni hanno potuto concludere che "per quanto chiaramente l'immigrazione rappresenti un vantaggio per i datori di lavoro, un'immigrazione che

serva unicamente gli interessi dei singoli datori di lavoro non è sempre proficua per l'economia nel suo insieme".¹⁵

In certi paesi come il Regno Unito e la Germania, che accolgono da decenni una manodopera immigrata, si riscontra un alto tasso di disoccupazione generale, accompagnata da una grave penuria di manodopera in settori specifici che richiedono essenzialmente dei lavoratori specializzati. Alcuni hanno quindi sostenuto che il fatto di permettere a lavoratori poco qualificati di immigrare per colmare queste lacune contribuirebbe, in realtà, a creare *maggiore* occupazione per la popolazione autoctona,¹⁶ mentre altri vedono la situazione sotto un aspetto più negativo e suggeriscono che "visto che l'immigrazione contribuisce all'espansione dell'insieme dell'economia, non ci si può attendere che rappresenti una politica efficace per ridurre in modo significativo il numero di posti di lavoro disponibili, poiché essi, fino a un certo punto, sono il segno di un mercato del lavoro e di un'economia sani. A loro avviso, i posti di lavoro vacanti non possono essere una valida ragione per incoraggiare l'immigrazione di manodopera su larga scala".¹⁷

In altri paesi, in cui l'immigrazione è più recente, si constata una maggiore complementarietà sul mercato del lavoro tra gli immigrati e i cittadini del paese. In Spagna, per esempio, la maggior parte degli immigrati occupa posti di lavoro poco qualificati o non qualificati e fa raramente concorrenza ai lavoratori autoctoni. I lavoratori non qualificati rappresentano il 15% della manodopera locale, rispetto al 37% degli immigrati, e la percentuale sale al 42% per le donne immigrate. È quindi evidente che i lavoratori migranti sono fortemente concentrati in posti di lavoro non qualificati o scarsamente qualificati. Tra il 2001 e il 2006, si è assistito a un netto aumento del numero di lavoratori stranieri nel settore dei servizi, ma si tratta di un settore nel quale è anche fortemente aumentata l'occupazione degli spagnoli autoctoni.

In generale, gli studi sull'impatto dell'immigrazione sui salari e sulle opportunità occupazionali dei lavoratori locali portano a constatazioni contrastate e talvolta anche ingannevoli, ma nel complesso giungono alla conclusione che l'incidenza è modesta.

Tasso di criminalità

Le statistiche ufficiali indicano in realtà dei tassi di criminalità superiori alla media per certe minoranze (in particolare i rom) e per i neo-immigrati o quelli di recente immigrazione. Occorre tuttavia analizzare le cifre con una certa prudenza. È ampiamente dimostrata l'esistenza di pregiudizi e di discriminazioni all'interno del sistema di giustizia penale in un gran numero (probabilmente nella maggior parte) dei paesi europei. Un individuo facilmente identificabile come immigrato o membro di una minoranza ha più probabilità di un membro della popolazione autoctona di essere fermato e perquisito dalla polizia, di essere arrestato e incriminato. È per questo che il convincimento popolare secondo il quale questi gruppi sono più facilmente dediti alla

15. Camera dei Lord, 2008: 33.

16. "Lo scopo principale di una politica dell'immigrazione, dal punto di vista del mercato del lavoro, è quello di permettere l'assunzione di manodopera qualificata, al fine di creare nuove opportunità occupazionali per i lavoratori autoctoni" (Süssmuth, 2001: 4).

17. Camera dei Lord, 2008: 34.

criminalità è, fino a un certo punto, corroborato dai fatti. È certo che è documentato almeno in parte da dati reali, ma non significa che tali persone commettano reati *a causa* della loro origine etnica o del loro status di migrante. Nel caso degli immigrati senza documenti e di certi richiedenti asilo, è possibile che abbiano poche alternative, visto che il sistema li ha bollati come "illegali", privandoli dei mezzi legittimi per sovvenire ai loro bisogni e a quelli della loro famiglia. In altri casi, l'elemento significativo è la correlazione tra tassi elevati di criminalità e un'elevata disoccupazione giovanile, o altri indicatori di esclusione economica e sociale. Le persone economicamente svantaggiate tendono a concentrarsi in certi quartieri delle città, che diventano dei "ghetti", dove la presenza di un gran numero di "immigrati" o di membri di minoranze etniche coincide con un forte tasso di disoccupazione, condizioni di vita misere, istituti scolastici e servizi sociali con scarsissimi risultati o votati al fallimento, alloggi insalubri e sovraffollati – ed elevati livelli di criminalità, soprattutto tra i giovani. I cittadini della popolazione maggioritaria che possono permetterselo si trasferiscono altrove, rafforzando così la caratteristica "etnica" di tali quartieri, e l'idea che la criminalità sia legata a tratti genetici o culturali della popolazione che vi abita.

A causa della crisi economica, la situazione è oggi particolarmente difficile per gli immigrati. Una delle ragioni più frequenti che spingono le persone a emigrare è la ricerca di un'occupazione, ma, forse anche per il fatto che i datori di lavoro applicano la regola "ultimo assunto, primo licenziato", gli immigrati sono il gruppo di popolazione che sta attualmente registrando il più forte calo dell'occupazione, in particolare nei paesi più duramente colpiti dalla crisi. Se dovesse continuare, la loro integrazione durevole nel nuovo paese di residenza potrebbe diventare più difficile. Dopo avere contribuito in maniera significativa all'economia nazionale, quando la situazione era favorevole, sono attualmente visti spesso come un peso, o come concorrenti indesiderati dei lavoratori locali per i pochi posti di lavoro disponibili (anche se certi studi dimostrano che il reale impatto di tale concorrenza sull'occupazione dei cittadini nazionali è piuttosto scarso). Tutto ciò, comunque, contribuisce ad alimentare i pregiudizi nei confronti degli immigrati, provocando pertanto un aumento della discriminazione.

In definitiva, buona parte dell'ostilità dell'opinione pubblica nei confronti degli immigrati e delle persone di recente immigrazione deriva dal dibattito sui diritti. Gli immigrati, e, a più forte ragione i loro discendenti nati nel paese di accoglienza, ritengono naturalmente che, poiché contribuiscono all'economia nazionale, devono avere gli stessi diritti degli altri cittadini e residenti a un equo trattamento, a servizi sociali e alla solidarietà quando sono disoccupati o conoscono altre difficoltà economiche. Ebbene, la maggioranza "del posto" in ogni paese cerca, coscientemente o meno, di escludere le persone di origine straniera dalla possibilità di usufruire dei diritti sociali, o almeno di ridurre l'accesso a tali servizi, nel convincimento istintivo che debbano in primo luogo essere soddisfatti i bisogni dei "cittadini nazionali". Per questo, reagiscono alle richieste dei "nuovi arrivati", accusandoli di "sfruttare i contribuenti" o di "essere degli scrocconi, che vivono alle spalle degli abitanti del paese", e/o di non essere completamente leali nei confronti del paese di accoglienza, e di non meritare quindi i diritti loro accordati.

3. Un'immagine distorta delle minoranze nei mass media e degli stereotipi negativi

È indubbio che l'insicurezza economica, associata all'insicurezza fisica dinanzi a un'immigrazione su larga scala già di per sé sarebbe sufficiente per creare un certo livello di pregiudizi e di ostilità nei confronti degli immigrati e delle persone di recente immigrazione, e dei bersagli più tradizionali del razzismo, quali i rom e gli ebrei. Questo fenomeno, tuttavia, difficilmente avrebbe potuto raggiungere le proporzioni attuali in Europa senza l'intervento dei mass media, molti dei quali, in varie regioni del nostro continente, hanno avuto un ruolo decisivo nel demonizzare gli immigrati e le altre minoranze, non soltanto comunicando le apprensioni e gli stereotipi che circolano tra la popolazione, ma contribuendo ad accentuarli, alimentando l'allarmismo, riferendo su episodi o "scandali" veri o presunti in materia di criminalità e di frodi alla sicurezza sociale, accusando le autorità di coprire tali scandali e di permettere l'ingresso nel paese a troppi stranieri.

La stampa scritta e audiovisiva ha contribuito notevolmente a rafforzare l'impressione che gli immigrati "approfittino" del sistema, riportando costantemente casi di frodi alla previdenza sociale di cui si sono resi colpevoli. A prescindere dal fatto che tali presunte frodi sono in parte dovute a disposizioni legali sempre più severe, che condizionano il permesso di residenza e il diritto alle prestazioni sociali a un contratto di lavoro e a un certo livello di reddito, e che frodi di questo tipo, se non più gravi, sono anche commesse dai cittadini nazionali, le notizie che enfatizzano tali reati sono accolte con particolare favore dall'opinione pubblica, poiché contribuiscono a trovare una giustificazione ai limiti imposti ai diritti sociali degli immigrati. Nella maggior parte dei casi, i protagonisti di tali vicende sono dei richiedenti asilo.

Spesso i media sembrano essere più o meno formalmente alleati dei partiti xenofobi o conservatori, che sfruttano tali paure a fini elettorali, per accusare i loro oppositori di "lassismo nei confronti della criminalità" o dell'intenzione di "spalancare le porte" a nuove ondate di immigrazione.

Numerosi studi¹⁸ dimostrano che sono molto più diffuse nei media delle foto di sospetti visibilmente "stranieri" o appartenenti a minoranze, rispetto a foto di persone con una fisionomia "locale"; che i reati commessi da immigrati o da membri di minoranze ai danni di cittadini di "vecchia generazione" ottengono maggiore spazio nei media rispetto a quelli commessi all'interno dello stesso gruppo etnico; che la criminalità è maggiormente sfruttata dai media in periodo elettorale che dopo le elezioni (anche quando le statistiche ufficiali dimostrano che il tasso di criminalità è calato); e che il pubblico europeo è più incline a collegare il suo timore della criminalità all'immigrazione negli anni in cui sono previsti numerosi appuntamenti elettorali rispetto agli altri periodi, prova lampante del potere del discorso politico e dei mass media per influenzare la percezione dei fenomeni sociali da parte dell'opinione pubblica.

18. Per esempio, Fitzgerald, Curtis and Corliss (2009).

I media hanno pertanto enormi responsabilità nel costruire e trasmettere l'immagine dell'altro, e in particolare degli immigrati e dei loro discendenti. Ci si può chiedere perché i media esercitino spesso negativamente il loro potere. Una ragione può risiedere nel fatto che, nel contesto concorrenziale del mercato dei media dominato da gruppi commerciali privati, i giornalisti, e in particolare quelli che lavorano per dei mass media a larga diffusione o che registrano alti livelli di audience, hanno sempre minori possibilità di proseguire una formazione professionale, di effettuare ricerche approfondite o di diventare buoni conoscitori di un argomento, e sono sotto pressione per dedicare spazio e tempo alle storie più sensazionali, talvolta a scapito dell'esattezza, senza parlare della visione "equilibrata", del contesto o di un'analisi rigorosa.

In secondo luogo, i membri dei gruppi che sono il bersaglio dei mass media hanno poco accesso ai mass media generici, poiché vi sono sottorappresentati e sono da questi generalmente ritenuti meno credibili. Al pari del settore della pubblicità, i mass media tendono a ignorare gli immigrati e le minoranze e compiono pochi sforzi per garantire una copertura dei problemi che li interessano da vicino, o per presentare il loro punto di vista su problemi di interesse generale. Per questo i giornalisti, spesso in modo del tutto involontario, contribuiscono a escludere milioni di persone dalla "conversazione nazionale".

I nuovi media

Il problema non si limita in ogni modo ai media "tradizionali", quali i giornali, la radio e la televisione. Oggi tali media sono rimpiazzati in quanto fonte principale di informazione, di comunicazione e di divertimento dal Web, privilegiato da un numero crescente di internauti. In tal modo, è molto più difficile da controllare, e sono sfortunatamente sempre più numerosi gli internauti che utilizzano abusivamente il Web per diffondere propaganda razzista o xenofoba e per incitare all'odio, al punto tale che Internet è oggi diventato lo strumento principale di diffusione del discorso dell'odio e contribuisce in modo significativo a creare ansie e paure.¹⁹ Per complicare le cose, i nuovi servizi interattivi web 2.0 permettono agli estremisti di utilizzare l'effetto leva di tecnologie quali i blog e i video sharing per promuovere i propri messaggi nei social network popolari, quali Facebook, MySpace, Twitter e YouTube. Secondo il "Rapporto sull'odio digitale", pubblicato nel 2010, gli effetti di Internet nel 2009 sono stati più deleteri del 20%, dato l'uso dei social network da parte di terroristi e razzisti, che si rivolgono anche ai bambini.²⁰ (Ci sono, evidentemente esempi più positivi dell'utilizzo dei mass media, vecchi e moderni. Si veda la sezione dedicata ai mass media nella Parte 2).

4. Una crisi della leadership

Infine, se l'Europa sta reagendo in modo difensivo e convenzionale alle sfide del XXI secolo, compreso per quanto riguarda la sua diversità, è probabilmente dovuto in parte

19. International Network Against Cyber Hate (INACH), novembre 2010, www.inach.net/INACH_report_2010.pdf.

20. Si veda: www.foxnews.com/scitech/2010/03/15/terrorists-targeting-children-via-facebook-twitter/#.

al fatto che sembrano emergere poche figure di leader, sia a livello nazionale, che delle istituzioni europee, negli ambienti politici o religiosi, nel mondo degli opinionisti o in altri settori della società civile, in grado di ispirare fiducia e di formulare una chiara visione del futuro dell'Europa e una strategia convincente da adottare. Tale carenza di leadership è forse parzialmente un sintomo della crisi, ma certamente contribuisce ad aggravarla e spiega senza alcun dubbio l'attrazione esercitata dai partiti populistici e xenofobi che fanno campagna con slogan falsamente semplicistici. Troppo spesso, i dirigenti dei principali partiti politici, quando sono eletti ad alte cariche, sapendo che i loro oppositori e i mass media aspettano solo un passo falso per passare all'attacco, danno l'impressione di credere che la loro unica speranza di mantenersi al potere sia quella di seguire l'opinione pubblica, piuttosto di guidarla.

Il modo in cui trattano la politica dell'immigrazione ne è una chiara conferma. Non c'è probabilmente in Europa nessun capo di Stato o di governo che non sia intimamente convinto che le proiezioni demografiche europee e il costante calo delle persone attive rispetto a quelle a carico rendano inevitabile accogliere più immigrati nel corso dei prossimi decenni; o al quale gli imprenditori del suo paese non abbiano fermamente ricordato che rifiutare dei visti a lavoratori qualificati provenienti dall'estero significa ostacolare lo sviluppo delle aziende e rallentare la ripresa economica. I governanti dovrebbero certo avere il desiderio e le capacità di spiegare chiaramente la situazione all'opinione pubblica e dovrebbero insistere sull'importanza di attuare delle politiche di cui riconoscono la necessità e la giustizia, dando nel contempo risposte convincenti alle preoccupazioni reali e legittime dell'opinione pubblica. Dovrebbero ovviamente avere il coraggio di affrontare il populismo xenofobo che abbiamo descritto in precedenza e resistere alla tentazione di guadagnare voti utilizzando le sue stesse armi.

La storia ci insegna del resto che la soluzione di sacrificare i principi alle seduzioni dell'opportunismo raramente si è rivelata valida sul lungo periodo, e spesso neanche a breve termine. Quando si propongono certe politiche, si deve sapere che l'elettorato tende ad affidarne l'attuazione a quelli che le difendono per reale convinzione.

Parte 2 – La risposta

A. Principi guida

Siamo convinti che, in una società libera, si possa arrivare a una convivenza pacifica di persone di diverse razze, religioni e culture, a condizione che tutti concordino nell'accettare alcuni principi fondamentali, qui di seguito esposti.

1. Come minimo, occorre un accordo sulla necessità del rispetto assoluto della legge, purché ciascuno sia in condizione di capire cosa significa la legge e come possa essere eventualmente modificata. Per questo, è importante che tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa abbiano convenuto di rispettare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e che ciascuno di loro esiga dai suoi cittadini e dai suoi residenti il rispetto delle leggi fintanto che sono in vigore.
2. Nessun individuo o nessun gruppo potrà essere esonerato da tale obbligo, adducendo come scusa le proprie particolarità culturali. E nessun individuo dovrà essere trattato come membro di un gruppo culturale o religioso al quale non abbia scelto liberamente di appartenere. Ma tutti i cittadini hanno il diritto di partecipare all'elaborazione delle leggi, a titolo individuale, e, se scelgono tale modo di partecipazione, in quanto membri di gruppi.
3. Il principio fondamentale della democrazia è il diritto di partecipare al processo decisionale per tutti coloro che hanno un legittimo interesse nelle decisioni. Tutti i residenti sul territorio di uno Stato sono tenuti a obbedire alle sue leggi, e pertanto il maggior numero possibile di residenti dovrebbe avere la possibilità di esprimersi al momento dell'elaborazione delle leggi. Tutti gli Stati dovrebbero quindi sforzarsi di estendere i diritti e i doveri connessi alla cittadinanza, compreso il diritto di voto. Come primo passo, gli stranieri, di qualsiasi origine, dovrebbero essere autorizzati a partecipare alle elezioni amministrative nella città o nella regione in cui risiedono— come già avviene per i cittadini dell'Unione europea residenti in uno Stato membro diverso dal loro.
4. La naturalizzazione dovrebbe essere accordata in funzione di criteri civili, applicati equamente a tutti, e non in virtù della cultura, dell'etnicità, della religione o del paese di origine del richiedente.
5. Quando è accordata la nazionalità, i diritti e le responsabilità da essa conferiti dovrebbero essere uguali per tutti.
6. La parità di diritti tra gli uomini e le donne, proclamata nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite, non deve essere negata o ignorata, ancor meno in una società democratica. Non potrà essere invocato in nessun caso il rispetto dell'identità di un gruppo o di una convinzione religiosa per giustificare che le

giovani donne siano escluse da una qualsiasi forma di istruzione disponibile per i giovani, o che le donne siano recluse in casa e non possano avere normali contatti con la società esterna.

7. Tutti gli individui – membri della maggioranza o di una minoranza, cittadini o stranieri, residenti o non residenti – sono sottoposti alla legge del paese in cui vivono e gli Stati dovrebbero applicare la legge nello stesso modo nei confronti di tutti. Il che non implica che la legge debba essere utilizzata per rendere obbligatoria un'uniformità culturale della popolazione. Come principio generale, la legge deve tutelare la libertà di scelta di ogni individuo, purché non rappresenti un pericolo per la libertà o la sicurezza altrui. Gli immigrati, e le persone di recente immigrazione, come tutti gli altri cittadini, hanno l'obbligo di rispettare la legge, imparare la lingua ufficiale del paese (o almeno una delle lingue ufficiali, quando esistono più lingue) e rendersi utili ai loro concittadini.
8. Ma non si deve pretendere che rinuncino alla loro fede, cultura o identità. Né l'Islam, né nessun'altra religione dovrebbe essere considerata *a priori* incompatibile con i valori europei. Nessuno di noi ha un'unica identità, ci identifichiamo in modo diverso in funzione del contesto. Gli americani “con un trattino” – cittadini patriottici e fieri di essere americani, che nondimeno affermano con orgoglio il loro legame con il paese o la regione d'origine della loro famiglia – sono considerati una normalità. Perché non potremmo immaginare degli “europei con un trattino”?
9. I cittadini di ogni Stato devono definire autonomamente, mediante i processi costituzionali nazionali, l'esatta portata delle regole e dei valori che devono condividere per vivere insieme in una democrazia. Dovranno farlo in modo da consentire al maggior numero possibile di residenti di sentirsi pienamente accettati come cittadini, a prescindere dall'identità che scelgono di attribuirsi, invece di esigere da loro che rinuncino alla loro identità o si conformino alla cultura di altri.
10. La coercizione dovrebbe essere limitata al massimo. Occorre distinguere tra quanto è richiesto dalla legge e quanto è semplicemente auspicabile per esercitare al meglio la propria cittadinanza e per “vivere insieme” non soltanto in pace, ma in un clima di reciproco arricchimento. Quanto è richiesto dalla legge comprende i diritti e le libertà fondamentali, quali sono garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mentre il secondo aspetto riguarda elementi quali il “mutuo rispetto”, che sono certamente importanti, ma devono esistere anzitutto nel cuore e nella mente delle persone. È ovvio che il rispetto dovrebbe inoltre rispecchiarsi nei comportamenti in pubblico, ma non è possibile, e potrebbe perfino essere controproducente, trattare il rispetto come un diritto che possa essere sancito e imposto dalla legge. Occorre evidentemente dimostrare rispetto nei confronti degli altri, ma la mancanza di rispetto è una questione soggettiva, salvo quando è talmente grave da costituire una violazione di diritti chiaramente definiti e può essere determinata in modo oggettivo. L'onere della prova dovrebbe sempre spettare a coloro che cercano di estendere le restrizioni legali e creare nuovi reati punibili, imponendo quindi nuove limitazioni a diritti e libertà altrui.

11. Si dovrebbe ricorrere al massimo alla persuasione. In Europa disponiamo già di un corpus di ottimi testi legislativi, a cominciare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Possono verificarsi casi in cui la legislazione nazionale o sub-nazionale ha bisogno di essere migliorata per renderla conforme alle norme europee. Ma, a nostro avviso, il compito più urgente è quello di attuare e fare applicare le norme giuridiche esistenti in materia di diritti umani – e chiederci perché in così tanti casi sono disattese. Certo si possono sempre trovare delle scuse. Gli Stati membri che non applicano le convenzioni sosterranno, per esempio, che non dispongono delle risorse necessarie, o che dovrebbero essere prese in considerazione speciali circostanze nazionali. Alla fin fine, però, è sempre una questione di priorità. Le autorità applicheranno la legge quando saranno fermamente convinte che è giusto e necessario farlo, e, in una democrazia, il loro punto di vista sulla questione sarà inevitabilmente influenzato dall'opinione pubblica o da quanto sono convinte che l'opinione pubblica sarà disposta ad accettare. Le leggi ritenute ingiuste, eccessive o irragionevoli dalla maggioranza dei cittadini saranno spesso impossibili da applicare. Anche le migliori leggi non servono a nulla, se l'opinione pubblica non è convinta che siano buone. Per questo, siamo persuasi che, per vivere meglio assieme, nell'Europa del XXI secolo, non occorra tanto la coercizione, bensì la capacità di convincere persone di diverse culture e credenze che devono in ogni modo vivere insieme, e che devono trovare il modo di facilitare tale convivenza.
12. Tutti gli individui hanno il diritto di essere tutelati dalla legge e i più vulnerabili, o quelli maggiormente esposti ad abusi o sfruttamenti, malgrado l'esistenza delle leggi, hanno il diritto di chiedere alle autorità di compiere uno sforzo particolare per proteggerli. Dovrebbe essere chiaro, visti gli esempi presentati nella parte 1 di questo rapporto, che un certo numero di minoranze, in particolare i rom e gli immigrati, nonché le persone di recente immigrazione si trovano in questa situazione.
13. Dovrebbe ugualmente essere chiaro che tutti i cittadini e tutti i residenti – tranne nel caso di diritti chiaramente riservati per legge alle persone di una determinata nazionalità – hanno diritto alla parità di trattamento dinanzi alla legge e all'uguaglianza di accesso all'istruzione e all'occupazione, nonché a beni e servizi, sia nel settore pubblico, che in quello privato. Anche sotto tale aspetto, la discriminazione descritta nella parte 1 è inaccettabile e dimostra chiaramente la necessità di restare vigili e dare prova di fermezza nel difendere gli interessi dei gruppi vulnerabili.
14. Tuttavia, si nota chiaramente che, in certi casi, non basta affermare un'uguaglianza giuridica per permettere agli immigrati o ai membri delle minoranze di godere di pari opportunità e di partecipare pienamente alla vita delle società europee, poiché la loro situazione svantaggiata dal punto di vista sociale ed economico di fatto li esclude o li mette ai margini della società. Tale handicap di natura economica e sociale rischia di perpetuarsi per più generazioni e di diventare permanente, a meno di adottare misure specifiche per migliorare la situazione di questi gruppi di persone, e in particolare per garantire che siano realmente offerte possibilità di carriera e altre opportunità

ai figli degli immigrati e ai giovani immigrati. Sono per questo giustificate e in realtà necessarie delle misure speciali a favore di questi gruppi di popolazione da parte dei pubblici poteri, con dotazioni adeguate di risorse pubbliche, in particolare nei settori della scuola materna e dell'istruzione obbligatoria e della formazione professionale, e magari anche per dei tirocini attivi, o almeno sotto forma di sussidi e contributi per il trasloco, che permettano alle persone di trasferirsi in zone geografiche in cui esistono migliori possibilità occupazionali.

15. Per quanto necessarie, tali misure possono non essere sufficienti per garantire che persone di diverse origini culturali, religiose o geografiche possano vivere insieme in modo veramente armonioso e pacifico nei vari paesi e città d'Europa. Esiste sempre il rischio che persone di una determinata origine, in certi luoghi, siano isolate o si confinino da sole entro i limiti della loro comunità, vivendo un'esistenza essenzialmente ripiegata su di sé, e che persone di altri gruppi di popolazione, in particolare quelli che ritengono di appartenere alla maggioranza storica o autoctona di un paese, facciano dichiarazioni ingannevoli e ostili nei confronti dei membri delle minoranze e degli immigrati o delle persone di recente immigrazione, basate su dicerie, incontri superficiali o fatti e parole fuorvianti riportati nei media. Diverse ricerche e i risultati elettorali in molte regioni d'Europa hanno dimostrato che tali pregiudizi e idee errate sono tanto più radicati nelle aree in cui abitano relativamente pochi membri del gruppo in questione, oppure dove varie "comunità" vivono esistenze essenzialmente separate, e che sono invece meno frequenti nelle aree in cui ci sono contatti quotidiani tra membri di gruppi diversi e opportunità di lavorare insieme e di imparare a conoscersi. Per questo, siamo convinti che uno dei mezzi più importanti per aiutare gli europei di varie origini a vivere insieme è, in particolare nelle città e a livello locale, la possibilità di ravvicinare i membri di vari gruppi, favorendo contatti stretti e costruttivi tra di loro. È solo quando ci si conosce in quanto concittadini, colleghi e amici, piuttosto che attraverso immagini e stereotipi, che si può veramente affermare di "vivere insieme".
16. La libertà di espressione è il fulcro di una società libera e rappresenta un diritto umano fondamentale. Ai sensi dell'Articolo 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'esercizio di tale diritto "comporta doveri e responsabilità", e pertanto "può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la sicurezza nazionale, per l'integrità territoriale o per la pubblica sicurezza, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, per la protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario". Delle persone devote e profondamente credenti nella loro religione possono sentirsi profondamente ferite, o ritenere che la loro identità e la loro comunità siano vittimizzate, se tale religione, il suo fondatore e i suoi simboli sacri sono derisi pubblicamente o vilipesi. La libertà di espressione dovrebbe dunque essere esercitata in modo responsabile, tenendo in debita considerazione tali sensibilità, soprattutto nei mass media. Tuttavia, non spetta alla legge, né alle autorità legiferare per fare rispettare tali considerazioni.

17. Riteniamo nondimeno molto importante che non siano passate sotto silenzio delle dichiarazioni tendenti a creare o a rafforzare dei pregiudizi nell'opinione pubblica nei confronti di membri di qualsiasi gruppo – e in particolare delle minoranze, degli immigrati o di persone di origine immigrata. Siamo persuasi che tutti i cittadini, e particolarmente quelli che esercitano funzioni autorevoli o godono di un accesso privilegiato all'opinione pubblica abbiano l'obbligo di condannare gli abusi razziali o religiosi e di refutare le generalizzazioni o gli stereotipi negativi in qualunque circostanza. Se la battaglia per influenzare l'opinione pubblica non deve essere portata di norma dinanzi ai tribunali, deve però essere assolutamente combattuta nel suo stesso ambito, ossia a livello dei mass media e nei dibattiti pubblici.

Nota: Riconosciamo che, in certe situazioni, l'applicazione di tali principi non è sempre agevole. Resta sempre la questione di sapere fino a che punto, nelle loro attività legislative, gli Stati dovrebbero tenere conto delle opinioni, dei convincimenti e delle tradizioni specifiche dei gruppi minoritari. Su tali questioni, spetta ai cittadini di ogni democrazia decidere dove porre il limite. Ed è legittimo che le opinioni possano essere diverse; almeno su una di tali questioni, quella se dovrebbe essere autorizzata nei luoghi pubblici la presenza di donne (o per questo anche di uomini) con il volto completamente velato, nemmeno i membri del nostro Gruppo hanno potuto trovare un accordo.

B. I principali attori del cambiamento

In questa sezione, passiamo in rassegna certi settori specifici della società e delle istituzioni che a nostro avviso dispongono della capacità di influenzare positivamente le reciproche percezioni delle persone in Europa, in modo che tutti possano vivere meglio assieme.

1. Gli educatori

Per quanto sia spesso vero che la conoscenza che abbiamo di altri gruppi ci deriva dai mass media, è indubbio che i nostri preconcetti più radicati e il modo in cui assimiliamo le nuove informazioni che li riguardano o vi reagiamo dipendono in gran parte da quanto ci è stato inculcato nella nostra infanzia. L'ambiente familiare può essere evidentemente decisivo su questo punto, e i genitori hanno una grandissima responsabilità nella trasmissione di modelli di comportamento ai figli. Tuttavia, in questo senso non è meno importante il compito svolto dall'istruzione scolastica.

L'istruzione ha un ruolo evidente ed essenziale da svolgere per preparare gli individui – soprattutto i nuovi arrivati, e, tra di loro, in particolare, le donne e i bambini – a trovare un'occupazione e a partecipare in vari modi alla vita della società. Oltre a tale compito, l'istruzione dovrebbe ugualmente dotarli delle conoscenze necessarie sul ruolo e il funzionamento delle istituzioni e sulle regole della società, nonché sulle norme e i valori che costituiscono il collante che garantisce il buon funzionamento della società. Se non riesce a svolgere tale compito, l'assenza di queste conoscenze è facilmente trasmessa alla generazione seguente. È pertanto essenziale che gli alunni che incontrano difficoltà nel percorso scolastico – ossia hanno pessimi risultati, oppure rischiano l'abbandono scolastico o di essere attratti dalla delinquenza – siano oggetto di un'attenzione particolare.

Come lo indica il *Libro bianco sul dialogo interculturale* del 2008 del Consiglio d'Europa “*Vivere insieme in pari dignità*”,²¹ per vivere insieme in armonia occorrono delle competenze che non sono innate, ma che, dovendo servire per tutta la vita, devono essere insegnate e praticate fin dalla più giovane età. Gli insegnanti della scuola primaria hanno evidentemente un ruolo essenziale per aiutare i bambini a sviluppare tali competenze, ma l'educazione informale e i programmi di formazione durante tutto l'arco della vita possono anch'essi rivelarsi un importante strumento per mantenere vive tali competenze, oltre che per aiutare gli adulti che non le avessero ancora acquisite.

Questo aspetto è di particolare importanza per i migranti o i membri delle minoranze (comprese le persone di origine immigrata), che spesso hanno realmente bisogno di un'istruzione appropriata, che possa aiutarli a realizzare il loro potenziale e a

21. Lanciato dai Ministri degli Affari esteri del Consiglio d'Europa in occasione della loro 118ª sessione ministeriale (Strasburgo, 7 maggio 2008).

partecipare più attivamente alla vita della società. E il bisogno più urgente è quello di migliorare l'integrazione scolastica dei bambini di recente immigrazione, fornendo loro competenze linguistiche adeguate a livello prescolastico, preparandoli per una transizione riuscita dalla scuola al mercato del lavoro, man mano che raggiungono l'età della fine della loro scolarità, e aiutandoli a superare le difficoltà che devono affrontare quando vivono in aree svantaggiate o segregate.²²

Brevi ritratti e descrizioni²³

La mallette des parents (*La cartella dei genitori*)

La mallette des parents²⁴ è un'esperienza interessante realizzata nelle scuole secondarie di Créteil (alla periferia di Parigi) dal laboratorio "J-Pal" dell'ESCP (Scuola Superiore di Commercio di Parigi). L'obiettivo era di mostrare come i risultati degli allievi possono migliorarsi, se i genitori partecipano maggiormente alla vita della scuola. Sono stati sorteggiati due gruppi di classi, ciascuno comprendente più di 5000 allievi e ne sono stati seguiti e confrontati i risultati nel corso dell'anno scolastico 2008-2009. In uno dei due gruppi, i genitori erano invitati a incontrare l'equipe dei docenti. Erano previsti degli interpreti per i genitori che non parlavano francese. Gli incontri riguardavano il funzionamento della scuola e il modo migliore per aiutare gli allievi a interagire con gli insegnanti. Sono state organizzate da tre a cinque riunioni di questo tipo nel corso dell'anno, che hanno richiesto un investimento non troppo elevato (circa € 1.500 all'anno per ogni istituto), con risultati del tutto notevoli: numero più elevato di genitori che hanno preso appuntamento per incontrare individualmente i docenti o che si sono iscritti alle associazioni di genitori di alunni, e migliore controllo dei figli da parte dei genitori. È stato constatato un netto miglioramento del comportamento degli alunni: meno assenteismo, meno sospensioni, meno ammonimenti scritti, numero più elevato di alunni complimentati per i loro progressi. Queste ripercussioni positive sono state notevoli sia per gli allievi i cui genitori avevano accettato spontaneamente di partecipare all'esperimento, che per quelli che si sono inseriti in un secondo tempo, poiché era diventato parte integrante del programma scolastico. Il programma, valutato da un gruppo indipendente di ricercatori, ha avuto un tale successo, che l'anno seguente è stato deciso di estenderlo a tutti gli istituti scolastici secondari francesi per un periodo di tre anni.

Campi giovani per la pace organizzati dal Consiglio d'Europa

Dal 2004, il Consiglio d'Europa organizza ogni anno dei campi per la pace²⁵, che riuniscono un certo numero di giovani provenienti da varie regioni in cui si sono verificati, o si verificano ancora profondi conflitti. Si tratta di sessioni di formazione di una settimana riguardanti la risoluzione dei conflitti, l'educazione ai diritti dell'uomo e il dialogo interculturale. Recentemente, si contavano tra i partecipanti giovani provenienti da diverse

22. Raccomandazione CM/Rec(2008)4 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri relativa alla promozione dell'integrazione dei bambini di migranti e di origine immigrata, febbraio 2008.

23. Nelle descrizioni sintetiche presentate in questa parte del rapporto, proponiamo un certo numero di esempi concreti a nostro avviso interessanti di gruppi e di individui appartenenti ad alcune delle categorie citate, che si sono adoperati o si stanno attivando per promuovere il "vivere insieme", e che potrebbero servire da modello.

24. Si veda: www.parisschoolofeconomics.eu/en/news/final-report-the-effect-of-a/?lang=en e www.education.gouv.fr/cid52640/mene1000704c.html (French only).

25. Comunicazione dinanzi al Gruppo di Eminent Personalità da parte di Gabriella Battaini-Dragoni, Direttrice generale – Direzione generale Educazione, Cultura e Patrimonio, Gioventù e Sport, Consiglio d'Europa, Madrid, 14 febbraio 2011.

comunità del Kosovo;²⁶, Israele e i territori posti sotto l'autorità palestinese, dalle parti Nord e Sud di Cipro, dall'Armenia e dall'Azerbaijan. In quasi tutti i casi, i partecipanti hanno potuto incontrare, per la prima volta nella loro vita, in un contesto pacifico e protetto, dei giovani come loro “al di là dei muri di divisione tra le comunità”. I campi riuniscono infatti giovani attivisti di zone di conflitto e di post-conflitto, e li invitano a discutere delle loro esperienze, percezioni e aspirazioni, avviando così un processo dinamico che fornisce un prezioso contributo allo sviluppo democratico e comunitario. I partecipanti seguono un processo di apprendimento molto intenso in un tempo molto breve. Sono obbligati di vedere “l'altro” – un membro di una comunità fino ad allora percepita come ostile, o perfino minacciosa – come un essere umano con simili aspirazioni e aspettative. Disfarsi degli stereotipi in tali circostanze può essere un'esperienza dolorosa, e anche destabilizzante. Per questo, è essenziale che l'approccio pedagogico sia molto attento e condotto con sensibilità.

2. I mass media

Trent'anni or sono, il ricercatore in scienze politiche Benedict Anderson ha intitolato la sua influente opera sul nazionalismo “comunità immaginate”. È vero che qualsiasi società più grande di una famiglia o di un piccolo villaggio deve, in gran parte, essere “immaginata” dai suoi membri, poiché non è possibile conoscerne personalmente più di un numero limitato di membri. Il che significa che, per quanto riguarda i nostri concittadini, e molti di quelli che chiamiamo, forse metaforicamente, i nostri vicini, abbiamo bisogno di informazioni indirette per sapere chi sono, come si comportano e quello che pensano. È un tipo di informazione che ci viene essenzialmente trasmesso dai mass media, che hanno quindi un'enorme responsabilità, insieme a quelli che vi lavorano, per determinare quello che sappiamo, o crediamo di sapere, sui vari gruppi che costituiscono le nostre società. Nella Parte 1, abbiamo notato che spesso i media vengono meno a tale compito e, in realtà, contribuiscono a creare o rafforzare affermazioni false, ma largamente diffuse, espresse da numerosi europei su gruppi di popolazione ai quali non appartengono.

Secondo la Federazione internazionale dei giornalisti (IFJ), occorre trovare nuovi modi per trasmettere e infondere i principi fondamentali del giornalismo nella cultura dei media moderni. Tali principi dovrebbero essere i seguenti:

“1. Dire la verità – ricercare l'esattezza dei fatti e controllare e ricontrollare; capacità di anticipare la possibilità di un errore; stabilire l'autenticità dei fatti ponendo domande, essere pronti ad ammettere e correggere gli errori, riconoscere che le verità soggiacenti possono essere rivelate unicamente grazie a una rigorosa ricerca, a interviste approfondite e a una buona comprensione delle problematiche.

2. Dimostrare indipendenza ed equità – gli argomenti devono essere trattati completamente, senza sopprimere fatti significativi, sforzarsi di evitare le presentazioni fuorvianti, rifiutare i termini peggiorativi, lasciare spazio per l'espressione di opinioni contrarie valide e ragionevoli, lasciare alle persone che sono state attaccate lo spazio

26. Qualunque riferimento al Kosovo nel presente testo, che si tratti del territorio, delle istituzioni o della popolazione, deve essere inteso nel completo rispetto della Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, fatto salvo lo status del Kosovo

necessario per formulare il loro punto di vista, non cedere alle lusinghe degli interessi commerciali o politici.

3. Essere umani e solidali – non nuocere agli altri, direttamente e intenzionalmente, evitare al massimo di arrecare danno, mantenere il proprio spirito aperto e riflettere, prendere debitamente in considerazione i diritti del pubblico e la qualità morale del giornalismo.”

La Fondazione Romedia

Dal 2006, la Fondazione Romedia,²⁷ sostenuta dall'*Open Society Institute* e in cooperazione con i canali televisivi satellitari ungheresi, trasmette ogni mese un breve documentario sulle comunità rom, ogni volta di un diverso paese. È l'unica serie di documentari in tutta Europa dedicata ai rom e trasmessa da canali televisivi che propongono programmi per il grande pubblico.

Con i suoi cortometraggi, la Fondazione è stata in grado di comunicare ai telespettatori un grande numero di nuove informazioni sulle comunità rom; i suoi commenti si distinguono dal discorso dei media maggioritari, che hanno tendenza a menzionare i rom solo nel contesto della criminalità e i cui giornalisti raramente si recano a visitare le comunità rom o fanno inchieste sulle loro condizioni. La fondazione si sforza di rappresentare la voce di questi popoli, visitando diversi paesi, andando negli accampamenti e chiedendo ai rom di proporre delle soluzioni ai loro problemi.

La fondazione presenta i suoi film in occasione di festival dei mass media e organizza delle proiezioni dei suoi documentari in tutta Europa. Nel 2009, è stata nominata per il Premio del cittadino europeo del Parlamento europeo ed è stata premiata al Festival della televisione di Montecarlo (2008), e due volte al Festival internazionale dei programmi audiovisivi (FIPA). Tutti i suoi film sono disponibili su Internet, ma non sono spesso trasmessi dai principali canali televisivi europei. “Avremmo bisogno che un grande paese rappresentasse i nostri interessi, oppure del forte sostegno politico di qualcuno che sappia fare ascoltare la propria voce in questo settore”, ha dichiarato al Gruppo Katalin Bársony, direttrice della fondazione. Negli ultimi tre anni, ha contattato e ascoltato delle comunità rom di una trentina di Stati membri del Consiglio d'Europa. Descrive il proprio lavoro come una “lotta quotidiana per riuscire a diffondere il nostro giornalismo obiettivo, poiché i media maggioritari non sono aperti a questo nuovo tipo di narrativa”. Ha suggerito di compiere sforzi per seguire regolarmente le trasmissioni di divertimento e le serie televisive, per verificare se e in che modo presentano delle minoranze (lo si è fatto con successo negli Stati Uniti, e fino a un certo punto anche nel Regno Unito). Ha inoltre sottolineato l'importanza di convincere i vertici delle reti televisive– direttori, alti dirigenti e responsabili dell'organizzazione di noti festival dei mass media.

The Rapid Response Media Mechanism

Il Meccanismo di reazione rapida nei media (RRMM),²⁸ istituito dall'Alleanza delle Civiltà delle Nazioni Unite, si propone di dimostrare che grazie a una copertura equilibrata delle notizie, all'analisi e ai dibattiti, i giornalisti e i redattori possono svolgere un ruolo positivo

27. Comunicazione presentata al Gruppo da Katalin Bársony, Direttrice della Fondazione Romedia, Budapest, 2 dicembre 2010, www.mundiromani.com.

28. Informazioni fornite da Jorge Sampaio, Alto Rappresentante per l'Alleanza delle Civiltà delle Nazioni Unite alla riunione del Gruppo svoltasi a Madrid, 15 febbraio 2011, www.unaoc.org/content/view/91/126/lang,english.

nella riduzione delle tensioni transculturali e permettere l'ascolto di una grande diversità di pareri su temi scottanti che sollevano polemiche. I mezzi messi in atto sono essenzialmente tre:

1. permettere ai giornalisti di avere accesso a una rete di persone che possono fornire pareri competenti su certe questioni interculturali al centro di polemiche (quali le caricature danesi o le osservazioni del Papa sull'Islam), con un livello di conoscenza e di discernimento tale da contribuire a migliorare la mutua comprensione. Per questo, dispongono di una banca dati online di esperti, con profili e interviste di profondi conoscitori di svariate questioni, tra cui la globalizzazione, l'integrazione, il diritto, ecc.
2. fornire a tali esperti un'adeguata formazione in materia di rapporti con i mass media, per prepararli maggiormente alle interviste telefoniche, televisive e con la stampa.
3. sollecitare, tradurre e pubblicare dichiarazioni e articoli che riportano l'opinione di commentatori autorevoli (*op-eds*) quando si verificano crisi transculturali. In collaborazione con partner della società civile e organizzazioni dei media, l'Alleanza produce tali articoli (*op-eds*) firmati da esperti mondiali ed eminenti personalità e li divulga su supporti mediatici internazionali e regionali.

3. I datori di lavoro e i sindacati

È stato notato nella prima parte di questo rapporto che i membri delle minoranze, compresi gli immigrati e i loro discendenti, corrono un maggiore rischio di diventare oggetto di paure o di risentimento da parte di altri membri della società quando sono esclusi o emarginati a livello legale, sociale ed economico, il che genera spesso una discriminazione nei loro confronti sul mercato del lavoro, proprio in un momento in cui l'esclusione li rende più vulnerabili allo sfruttamento e dispongono di pochi mezzi per difendersi. La giustizia e i pubblici poteri – che dovrebbero adottare misure più efficaci per proteggere tutti i cittadini e residenti contro la discriminazione e lo sfruttamento – potrebbero in parte porre rimedio a tale situazione; una parte di responsabilità ricade tuttavia anche sui datori di lavoro e sui colleghi, che dovrebbero rispettare la legge senza aspettare di esservi obbligati, e trattare i loro simili in modo equo e umano, indipendentemente da quanto è previsto dalla legge. Anche i sindacati possono svolgere un ruolo importante nell'assistere i lavoratori senza documenti, fornendo loro consigli e consulenza giuridica per aiutarli a recuperare salari non pagati e a difendersi contro lo sfruttamento, gli abusi, gli infortuni sul lavoro, ecc.

4. La società civile

Studi e ricerche in Europa e in altre regioni del mondo²⁹ hanno indicato che il conflitto etnico è meno frequente, o è più facilmente contenuto, in presenza di un forte impegno di gruppi e associazioni della società civile, che riuniscono persone di diverse comunità. Tali gruppi possono andare dai sindacati e dalle associazioni di categoria, ai club sportivi, alle associazioni caritative e ai gruppi del volontariato che si adoperano per risolvere problemi locali, aiutano gli anziani o i malati, e migliorano

29. Si veda Ashutosh Varshney, *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*, Yale University Press, 2002 e 2003.

in vari modi la qualità di vita del quartiere e della comunità. Sono importanti perché creano dei ponti tra le divisioni etniche e culturali, facendo in modo che, in ogni comunità, ci sia sempre un numero significativo di persone con un ascendente morale e una funzione di leader, in contatto con i loro omologhi di altre comunità. Sono persone in grado di rettificare dicerie o dichiarazioni erranee sulla propria o su altre comunità, ristabilire la verità, quando necessario, e rimettere le cose nel loro contesto. Queste associazioni etniche miste non sono in regola generale molto efficaci quando sono organizzate dall'alto, ossia dipendono da organismi ufficiali o statali, ma lo sono molto di più se nascono per volontà reale di alcuni volontari desiderosi di intervenire sul campo.

Il ruolo svolto dai diversi settori della società civile nel cercare risposte valide a tutte le questioni affrontate nel presente rapporto – le sfide poste a società aperte e differenziate, le difficoltà di “vivere insieme”, e il futuro dei valori europei – è quindi più importante di quanto non sia generalmente riconosciuto dai principali decisori politici e opinionisti in Europa. La società civile spesso stabilisce l'ordine del giorno dei dibattiti pubblici su vari aspetti di tali sfide: dal trattamento ufficiale riservato ai richiedenti asilo e altre persone di origine immigrata, alle risposte al discorso dell'odio, alle politiche xenofobe e di estrema destra. La società civile contribuisce ad agevolare la comunicazione orizzontale e verticale tra le varie comunità, ed è spesso meglio equipaggiata delle istituzioni statali per individuare e segnalare gravi violazioni dei diritti umani o dei diritti civili. I gruppi della società civile forniscono sovente servizi e aiuto ai più vulnerabili e alle vittime più frequenti della discriminazione. Inoltre, la società civile è in grado di mobilitare l'opinione pubblica e stimolare un dialogo interculturale a vari livelli, da quello nazionale, a quello cittadino e di quartiere. Ciò nonostante, tutte queste attività sono costantemente minacciate, se i decisori politici riconoscono soltanto in teoria il ruolo della società civile e poi continuano a ignorarlo nella pratica. Chi, se non le organizzazioni e le iniziative della società civile, potrà mobilitare la gente a favore di una reale inclusione a livello locale? Chi avvierà i dibattiti su problemi impopolari – quelli che non fanno guadagnare voti alle elezioni – se non gli attori della società civile (in collaborazione e attraverso mass media seri e responsabili)? Chi aiuterà i cittadini di origine immigrata ad esprimersi, se le loro iniziative e le loro organizzazioni civiche non sono prese sul serio? Chi instaurerà partenariati con queste organizzazioni, se non le loro controparti all'interno della popolazione locale? Chi difenderà la diversità e i valori europei fondamentali, se la società civile non è compresa e accettata in quanto partner di diritto per discutere il futuro del progetto europeo?

Centro culturale Bielany

Il Centro culturale Bielany³⁰ nella parte nord-occidentale di Varsavia, è un buon esempio di misure destinate a migliorare l'integrazione a livello locale, grazie a un'istituzione culturale pubblica di quartiere. Anni fa, ha lanciato una serie di manifestazioni intitolate *Poznajemy kulturę i obyczaje innych narodów* (“Incontro con la cultura e gli usi e costumi di altri paesi”), che si svolgono solitamente ogni due mesi e sono organizzate dalle varie comunità locali. L'entrata è gratuita e tutti sono bene accolti. Le manifestazioni propongono conferenze, film, spettacoli, corsi di iniziazione alla cultura e alla civiltà di altri paesi, incontri con diplomatici,

30. Si veda www.yepp-community.org/yepp/cms/index.php.

artisti, viaggiatori, mostre fotografiche e artistiche, ecc.

Lo scopo di tali eventi è essenzialmente quello di permettere a persone di diverse comunità di conoscersi meglio, di comprendere le differenze e le similitudini degli uni e degli altri, oltre che le specificità culturali, e di eliminare certi stereotipi comunemente diffusi, quali “gli svedesi sono freddi” o “gli inglesi sono flemmatici”. Non c’è censura, né preferenza di un paese rispetto a un altro: “Incontriamo tutti, anche se può sembrare controverso.” Poco dopo la serata dedicata alla Corea del Sud, ne abbiamo organizzata una sulla Corea del Nord. Dopo la serata dedicata a Cuba, c’è stata quella sulla Colombia. È stata invitata la Cina, e dopo è toccato a un gruppo che chiedeva l’indipendenza del Tibet. La serata dedicata a Israele, (organizzata in un momento in cui il conflitto in Medio Oriente aveva raggiunto livelli allarmanti) si è ugualmente tenuta, anche se è stato necessario ricorrere a un cordone di polizia intorno ai locali. Alla riunione dedicata all’Iran, le discussioni sulle discriminazioni nei confronti delle donne sono proseguite fino a tardi nella notte. Dibattiti così animati, ma pacifici, hanno fornito a molti partecipanti la possibilità di conoscersi meglio e anche di comprendere maggiormente il complesso mondo moderno.

Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers (Associazione degli ufficiali di polizia rom europei) - FAERLEO

L’Associazione degli ufficiali di polizia rom europei (Faerleo)³¹ è stata istituita a Budapest nel 2006, con il sostegno dell’*Open Society Institute*, del ministero ungherese della Giustizia e della Polizia e delle Associazioni nazionali britannica e americana dei poliziotti neri. Lanciata da poliziotti ungheresi di origine rom e non rom, fin dall’inizio ha usufruito del sostegno attivo di rappresentanti delle forze di polizia di sei paesi europei: Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Romania, Slovacchia e Regno Unito. Si prevede l’adesione di altri paesi.

L’associazione aiuta a combattere direttamente la discriminazione, ma promuove inoltre l’istruzione e l’occupazione dei rom, il miglioramento delle loro condizioni abitative e si adopera per fornire ad alcuni di loro la possibilità di sconfiggere la povertà arruolandosi nella polizia. Promuove la parità di opportunità all’interno delle forze di polizia ungheresi e di quelle di altri paesi europei. I suoi obiettivi sono:

- ridurre i reciproci pregiudizi esistenti tra le forze di polizia e le comunità rom;
- accrescere il numero di poliziotti di origine rom all’interno delle forze di polizia;
- migliorare le attuali condizioni di vita e di servizio degli agenti di polizia rom e aiutarli a superare i loro problemi identitari;
- mediare i conflitti tra rom e polizia;
- ridurre i pregiudizi nei confronti dei rom presso le popolazioni maggioritarie, facilitando in tal modo l’integrazione della minoranza rom a livello nazionale ed europeo;
- sostenere la partecipazione rom alle sessioni di formazione organizzate dalla polizia a livello nazionale e internazionale;
- raccogliere le migliori prassi della polizia in tutta Europa.

31. Comunicazione al Gruppo presentata dal maggiore Gyorgy Makula, Segretario generale della Faerleo, Budapest, 2 dicembre 2010, www.fajerleo.com/node/23.

Hope not hate – Campagna di Searchlight per combattere il razzismo e il fascismo³²

La rivista mensile *Searchlight* esce dal 1975 ed è il principale punto di riferimento per attivisti, giornalisti, politici e universitari quando cercano informazioni sul razzismo organizzato in Gran Bretagna.

La sua campagna “Hope not hate” vuole mobilitare quanti sono opposti alla “politica dell’odio”, promossa dal British National Party (BNP) e dalla English Defence League (EDL). È stata lanciata nel 2005 come antidoto positivo al BNP, ed è sostenuta dal *Daily Mirror*, da sindacati, celebrità, gruppi comunitari di tutto il paese.

I suoi sostenitori credono nella validità delle campagne condotte a livello locale e nelle iniziative all’interno delle comunità – per esempio si attivano andando nei pub e parlando con la gente - dove i gruppi razzisti organizzati reclutano i loro membri. Cercano di stringere contatti con la gente, di dare fiducia a coloro che dicono di rifiutare il razzismo e di stimolare le comunità affinché trovino la forza di proporre alternative più positive alla politica della disperazione. Combattono d’altra parte le dicerie e le menzogne diffuse dal BNP e dai suoi sostenitori, favorendo una mobilitazione positiva degli oppositori del razzismo. *Searchlight* mira a fare in modo che la gente sia informata sulla realtà del BNP e della EDL e su cosa rappresentino veramente.

Group 484

Group 484³³ è un’organizzazione non governativa fondata nel 1995 per sostenere l’insediamento di 484 famiglie che si erano rifugiate in Serbia dopo l’operazione “Tempesta” dell’esercito croato nella Krajina. Da allora, ha lavorato in oltre una settantina di città della Serbia e ha assistito più di 100.000 persone. L’assistenza diretta è stata progressivamente sostituita da attività pedagogiche e di ricerca, miranti a influenzare i decisori. Group 484 lavora anche con migranti, residenti locali, in particolare giovani, organizzazioni e persone che condividono i suoi valori miranti a costruire una società che offra pari opportunità, in cui siano rispettate la diversità e l’uguaglianza dei diritti. Per esempio, grazie al programma “Noi e gli altri”, ha incoraggiato i giovani a raccogliere oggetti e testimonianze presso i loro concittadini e le istituzioni culturali, e soprattutto i documenti che aiutavano a dimostrare che i “nuovi arrivati” e i rappresentanti di diversi gruppi etnici avevano arricchito culturalmente tutta la comunità. I giovani hanno raccolto informazioni sulla vita delle persone ordinarie e sulla vita quotidiana di personaggi storici – facendo ricerche negli archivi e nei musei, ma anche in famiglia, presso i vicini, ascoltando e mettendo per iscritto i ricordi delle persone anziane, cercando tra le foto di famiglia, consultando libri e giornali d’epoca.

5. Le Chiese e i gruppi religiosi

Quando l’intolleranza e la discriminazione si manifestano per motivi religiosi, spetta in modo particolare ai gruppi e ai leader religiosi combatterle. Tale dovere si applica non solo a coloro che rappresentano il culto praticato (almeno ufficialmente) dalla maggioranza – il Cristianesimo, nella maggior parte dell’Europa – ma anche, e non è meno importante, da coloro che rappresentano le vittime di tali fenomeni (e possono essere la loro guida spirituale). Molte Chiese in Europa – tra cui, in particolare, dopo

32. Informazione fornita da Catherine Fieschi, Direttore di Counterpoint (Regno Unito), nel corso della riunione del Gruppo svoltasi a Madrid, il 15 febbraio 2011, <http://www.hopenothate.org.uk/about-us/what-is-searchlight>.

33. Si veda: www.grupa484.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=2&Itemid=156&lang=english.

il Concilio Vaticano II, negli anni '60, la chiesa cattolica romana– hanno cercato di avviare un dialogo con i rappresentanti di altre fedi religiose, e, su certe questioni, hanno fatto fronte comune contro certe tendenze della società e delle politiche governative, giudicate materialiste ed “empie”. Nel contempo, certi rappresentanti di culti minoritari, in particolare l'Islam, hanno cercato di promuovere punti di vista moderni e liberali all'interno della loro comunità, sia nel loro proprio interesse, che per refutare stereotipi e idee errate prevalenti nella società circostante.

Rete dei musulmani europei che hanno avuto successo nella loro carriera professionale e modelli da seguire– European Muslim Professionals Network (Cedar) (rete dei professionisti musulmani europei)

Resta controversa la questione se la Cedar³⁴ debba essere considerata un'organizzazione religiosa o meno.³⁵ Si descrive come “un'iniziativa importante della società civile”, ma anche come “la prima rete in Europa di professionisti musulmani”. Per cui, anche se non svolge nessuna attività religiosa specifica, riunisce persone che si identificano con la loro religione e cerca di correggere sia l'immagine negativa dell'Islam che prevale nella società europea in senso lato, che la crisi di identità di molti musulmani europei, a causa della quale alcuni di loro sono attratti da ideologie estremiste e fondamentaliste.

La rete Cedar, fondata nel 2008 nel corso di una conferenza organizzata dal Global Seminar di Salisburgo, si pone l'obiettivo di rappresentare una generazione sempre più numerosa di giovani professionisti musulmani che hanno avuto successo in Europa e di rafforzare la loro influenza all'interno di reti professionali, politiche e sociali. Favorisce inoltre l'impegno dei propri membri in quanto modelli da seguire e mentori per i giovani delle comunità emarginate, allargandone gli orizzonti ed estendendo quindi le possibilità di carriera e di sviluppo per la generazione successiva.

Questa “rete delle reti” favorisce una serie di progetti, al fine di:

- sostenere lo sviluppo professionale tra i membri della rete e delle comunità musulmane in senso più lato;
- aumentare le ambizioni e spalancare possibilità di carriera per giovani musulmani emarginati, grazie a programmi di accompagnamento e una formazione mirata;
- dare maggiore visibilità ai professionisti musulmani che hanno avuto successo professionale tra la popolazione europea e sottolineare il loro ruolo di modelli per le comunità locali;
- dare concretezza alle idee, diventando una piattaforma per lo sviluppo di imprese sociali significative e di attività che consentiranno di rendere più autonomi i musulmani europei grazie alle innovazioni nel campo delle tecnologie dell'informazione, nel mondo degli affari e della finanza, dei mass media, della cultura e nella sfera politica.

6. Le celebrità e i “modelli di comportamento”

34. Si veda: www.thecedarnetwork.com.

35. È un problema per numerosi musulmani in Europa. L'attuale discorso sull'“Islam” li obbliga effettivamente a scegliere se prendere un certo distacco dalla loro religione o se assumerla come fattore identitario principale. Nessuno dovrebbe essere obbligato di fare scelte di questo tipo.

Per quanto gli educatori e i mass media siano i primi responsabili di come sono influenzati i comportamenti pubblici, e il ruolo delle associazioni di benevolato sia essenziale per riunire persone di culture o di credenze religiose diverse nei luoghi di vita e di lavoro, occorre nondimeno tenere conto del fatto che una parte significativa della società, forse in modo particolare tra la popolazione giovanile, rimane largamente al di fuori del campo d'azione dei gruppi qui menzionati. Numerosi giovani abbandonano il sistema scolastico disillusi dall'istruzione oppure, soprattutto al momento dell'adolescenza, si ribellano. È ben vero che una parte di loro si integrerà nei gruppi che incontrerà nel mondo del lavoro, della società civile o in ambito religioso, ma molti restano apatici, o possono essere attratti da movimenti xenofobi, alla ricerca di stimoli, o per sfogare la propria frustrazione, il proprio senso di insicurezza e la sensazione di sentirsi aggrediti. Tali persone hanno tendenza a ignorare i messaggi ambiziosi dei dirigenti politici o dei leader religiosi, ma sono molto spesso appassionate di sport, di musica rock o di altre forme di divertimento popolare.

I personaggi famosi del mondo dello sport e dello spettacolo godono di un'intensa copertura mediatica per ogni loro gesto e dichiarazione anche al di fuori del loro settore di competenza, e sono pochi i leader mondiali che si lasciano sfuggire l'occasione di comparire nei mass media a fianco di uno di loro e di dividere con loro gli onori della cronaca. In tal modo, tali celebrità hanno una possibilità unica di raggiungere un pubblico che sfugge ad altri e possono spesso ottenere il sostegno di personalità nazionali se intendono lanciare una campagna. E tra tali celebrità, quelle appartenenti a una minoranza, o di origine immigrata, hanno una doppia opportunità: possono servire da modello per il loro gruppo d'origine, mostrando che vale la pena di fare sforzi per integrarsi, e possono inoltre migliorare l'immagine del loro gruppo agli occhi della maggioranza o della società di "accoglienza", mostrando che le persone appartenenti a tale gruppo, se appena ne hanno la possibilità, sanno distinguersi e fornire alla società un contributo prezioso, o perfino fenomenale.

Fatih Akin – Regista tedesco

Fatih Akin³⁶ è nato nel 1973 ad Amburgo da genitori turchi. Sono un tema ricorrente dei suoi film la vita dei turchi-tedeschi, le loro lotte e le confusioni create dalle differenze tra le due culture. In *Gegen die Wand (La sposa turca)* del 2004, sono presentate le due diverse culture, con i punti di vista dei musulmani conservatori e dei turchi nella famiglia di Sibel (interpretata da Sibel Kekilli) e la mentalità più aperta di Sibel in materia di sesso. Cahit (Biral Ünel), il protagonista maschile, incarna un turco tormentato dalla mescolanza di queste due mentalità e culture. Nel 2007, *Auf der anderen Seite (Ai confini del Paradiso)*, una storia turco- tedesca di perdita, lutto e perdono, ha vinto il premio per la migliore sceneggiatura al 60° Festival cinematografico di Cannes. Akin non ha mai rinnegato le sue origini turche e ha perfino accettato il riconoscimento di Cannes a nome del cinema turco.

Andrei Arshavin – Calciatore russo

36. Si veda: <http://en.wikipedia.org>.

Andrei Arshavin³⁷ gioca nella squadra inglese di prima divisione l'Arsenal ed è stato capitano della squadra nazionale russa. È tra le celebrità che hanno dato il loro sostegno alla campagna del Consiglio d'Europa "Dite No alla discriminazione": "Voglio che tutti sostengano la campagna contro la discriminazione," ha dichiarato, aggiungendo che: "il calcio offre a ogni giocatore la possibilità di esprimere il proprio talento e di fornire un contributo alla propria squadra, a prescindere dalla sua razza, religione e dalla sua origine sociale. È anche lo sport che dà a ogni giocatore la possibilità di distinguersi nella competizione grazie al proprio talento. È così che dovrebbe essere anche nella vita."

L'attivo sostegno di Arshavin ha confermato la fama dell'Arsenal, che si distingue tra le squadre di calcio per la sua lotta contro le faziosità e i pregiudizi. (il suo manager Arsène Wenger aveva già dichiarato pubblicamente il suo sostegno alla campagna del Consiglio d'Europa).

Famile Arslan – Avvocato olandese

Il Gruppo è stato informato delle attività della rete Cedar, di cui abbiamo già parlato, da un membro del suo Consiglio di amministrazione, che il sito internet descrive come "la prima donna avvocato nei Paesi Bassi a portare il velo islamico". Ci ha raccontato che la sua famiglia veniva dalla Turchia e si è stabilita in Olanda quando lei era piccola. È cresciuta come una qualsiasi ragazza olandese, ma, dopo essersi resa conto che era considerata turca dalla società olandese, ha cominciato progressivamente a essere consapevole della propria identità musulmana. "Personalmente, ritengo che la mia identità è plurima. Quando ero giovane, l'Islam rappresentava solo una parte della mia identità e non potevo immaginare che un giorno sarei diventata più radicale e più ortodossa della mia famiglia della Turchia orientale. Lo devo in parte alla mia vita in Europa e per questo vorrei ringraziare l'Europa di avermi aiutato a prendere coscienza della mia identità." L'Avv. Arslan è venuta ad Istanbul per incontrare il Gruppo e ci ha raccontato che, quando ha allacciato la cintura nel taxi che ha preso all'aeroporto, l'autista le ha detto, "Ah, Vedo che Lei viene dall'Europa".³⁸

Cem Özdemir – Politico tedesco

Cem Özdemir,³⁹ copresidente del Partito dei Verdi tedesco /*Die Grünen*, è il primo dirigente di un partito politico in Germania di origine immigrata e per questo è diventato esperto di questioni di immigrazione e di integrazione per il suo partito. È nato a Bad Urach, nella Svevia, nel 1957, da genitori immigrati in Germania, (*Gastarbeiter*). Questo termine tedesco indica che i lavoratori immigrati si stabiliscono in Germania solo temporaneamente e che ritorneranno un giorno nel loro paese di origine. Anche quelli nati e cresciuti in Germania, non sono considerati tedeschi, bensì turchi.

Oggi, la gente comincia a rendersi conto che ci sono più tipi di tedeschi. I problemi non sono ancora risolti, come lo dice lo stesso Özdemir: "Alcuni tedeschi pensano che se uno si chiama Cem Özdemir non può essere un tedesco." Confessa anche che incontra problemi da entrambe le comunità: "Alcuni turchi dicono che, se mi chiamo Cem Özdemir, devo stare dalla parte dei turchi. Devo rappresentare soltanto i turchi. Non mi piace questo modo di pensare in termini etnici."

37. Si veda: <http://arshavin.eu/en/>.

38. Riunione svoltasi a Istanbul, il 15 gennaio 2011.

39. Si veda: www.oezdemir.de/.

Quando la generazione dei genitori di Özdemir è venuta a lavorare in Germania, ha conservato la propria lingua e le proprie tradizioni. Per loro, era inconcepibile essere sia turchi, che tedeschi. Oggi, però, le cose stanno cambiando. La parrucchiera di Özdemir, Canan Ozgün, è stata allevata in Turchia e in Germania, e si sente a casa nei due paesi, come molti berlinesi tra i 20 e i 30 anni. Spiega l'evoluzione: "I miei genitori mi hanno raccontato come era la situazione 20 anni fa. Erano venuti in Germania unicamente come immigrati, per svolgere lavori penosi e difficili. Oggi, anche dei turchi e altri stranieri sono diventati degli imprenditori. Cem Özdemir mostra ai tedeschi che ci si può integrare nella società tedesca."

Lilian Thuram – Calciatore francese

Lilian Thuram, nato in Guadalupa (Antille francesi) nel 1972, è il calciatore che ha giocato più partite nella nazionale francese. Ha anche giocato per alcune delle squadre più prestigiose d'Europa - Monaco, Parma FC, la Juventus e FC Barcelona. È consigliere presso l'Alto Consiglio francese dell'integrazione, funzione che gli consente di difendere i calciatori vittime di attacchi razzisti, ed è stato uno degli oratori invitati al seminario del 2008 del Consiglio d'Europa intitolato "Sport e discriminazione: la prospettiva dei media". Nello stesso anno, ha creato la fondazione Lilian Thuram: "Educazione contro il razzismo".⁴⁰

Tomi Ungerer – Artista alsaziano

Tomi Ungerer,⁴¹ artista alsaziano di fama internazionale, è stato nominato Ambasciatore di buona volontà del Consiglio d'Europa per l'infanzia e l'educazione nell'ottobre 2000. Nei suoi libri per l'infanzia, quali *Flix, Otto e la nuvola blu*, e in numerosi suoi disegni, Ungerer si segnala per i suoi notevoli sforzi per promuovere la tolleranza e trasmettere ai bambini l'idea dei diritti umani.

7. Le città e i comuni

Storicamente, le città e i comuni sono sempre stati i luoghi dove più si è manifestata la diversità umana, in cui persone di varie origini geografiche e culturali si sono riunite e hanno vissuto le une accanto alle altre. Sono luoghi in cui si scambiano beni e idee, e gli scambi sono sempre stati il principale motore dell'economia e del progresso culturale. Il latino e le lingue neolatine non sono le uniche in cui i termini "città", "cittadino", "civile" e "civiltà" hanno la stessa radice.

Le città e i comuni sono anche i luoghi in cui vive oggi la maggioranza degli europei e dove avvengono i principali incontri tra persone di religioni, culture o identità etniche diverse. Mentre si animano accesi dibattiti sul "multiculturalismo" a livello nazionale o europeo, è nelle città e nei comuni europei che la realtà di società culturalmente diverse viene vissuta quotidianamente, con tutto l'entusiasmo e la fervida creatività, ma anche con tutti i problemi che ne derivano. Il senso di appartenenza a un luogo è un elemento vitale nella formazione dell'identità – e ciò può comprendere il posto in cui le persone vivono ora, e quello da cui provengono. Aiutando a definire il luogo

40. Si veda: www.thuram.org/index.php?idioma=in&seccion=.

41. Si veda: www.tomiungerer.com/.

identitario, i dirigenti di città e comuni possono anche aiutare ogni residente a definire la propria identità.

Una responsabilità particolare spetta quindi ai rappresentanti eletti e ai funzionari che governano le città e i comuni a livello locale. I responsabili politici nazionali possono fissare il quadro giuridico per le loro azioni e, in una certa misura, definire i termini del dibattito, ma sono i sindaci e le giunte comunali, lavorando con i vari gruppi di volontari menzionati precedentemente, che devono affrontare i problemi man mano che si pongono. In ultima analisi, è spesso la loro saggezza, o la mancanza di saggezza, a determinare se le persone di una determinata area possono vivere insieme con successo, senza conflitti o tensioni ingestibili.

È affidata alle città la responsabilità principale di trasformare delle società multiculturali in società aperte, in cui le persone appartenenti a gruppi culturali diversi, comprese quelle che sono percepite come nuovi arrivati o come residenti temporanei, possano sentirsi a loro agio e fornire il proprio contributo, secondo le loro possibilità, alla coesione sociale dell'insieme della città. Pertanto, gli enti locali e regionali devono svolgere un ruolo chiave nel costruire rapporti armoniosi tra gruppi diversi, riducendo le tensioni che spesso sorgono lungo le linee di faglia etniche, religiose o culturali. "Vivere insieme" significa interagire, e perché ciò avvenga in modo pacifico e fruttuoso tra comunità differenti, occorre un dialogo tra i membri dei diversi gruppi etnici, religiosi e culturali. Non deve naturalmente essere un dialogo a senso unico: la popolazione che rappresenta la maggioranza deve accettare le minoranze, e queste devono accettare certe "regole del gioco" e responsabilità locali, anche se possono essere nuove per loro. Questo processo di reciproco adattamento può comportare attriti e difficoltà, che gli enti locali e regionali devono sapere affrontare.

Partecipazione dei residenti stranieri alla vita e alla politica locale

Il diritto dei cittadini stranieri di votare alle elezioni locali è generalmente stabilito dalle legislazioni nazionali. Occorre tuttavia rammentare che la Convenzione del 1992 del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale mira a garantire che i cittadini stranieri legalmente residenti in un territorio, invece di essere esclusi dalla vita pubblica locale, siano riconosciuti come partner validi in una democrazia locale ben funzionante. In tal modo si possono migliorare i rapporti tra residenti stranieri e il resto della comunità (autorità politiche, enti amministrativi e "autoctoni"), con vantaggi non solo per i cittadini stranieri, ma anche per tutta la società nel suo insieme. La democrazia comincia a livello locale, e una vera democrazia locale richiede la partecipazione di tutti i residenti nell'ente territoriale.

Brevi ritratti e descrizioni

Neuchâtel

Il Cantone di Neuchâtel⁴² nella Svizzera di lingua francese, ha circa 170.000 abitanti, 40.000 dei quali sono stranieri. In Svizzera, sono numerosi gli abitanti “di pura origine svizzera” che temono l’immigrazione, ritenendo che possa diluire i loro valori nazionali; secondo loro, è poco probabile che gli immigrati si dimostrino leali nei confronti del loro paese di adozione. Il cantone propone quindi attualmente una carta della cittadinanza e dei valori civici, che viene spiegata ai nuovi arrivati.

Neuchâtel ha costruito una solida base giuridica e operativa per la sua politica di integrazione, comprendente:

- un Ufficio del Commissario per gli stranieri, i cui 11 dipendenti sono tutti di origine straniera e di diverse nazionalità e conoscono, tra di loro, molte delle 95 lingue presenti nella comunità;
- un Comitato per l’integrazione degli stranieri, con 40 membri, che opera come ente consultivo per il Consiglio di Stato (governo cantonale).

Il cantone incoraggia, ma non obbliga, i residenti a imparare il francese. L’apprendimento della lingua è visto come il risultato dell’integrazione sociale e culturale, e non come una condizione per l’integrazione – e questo approccio ha dato buoni risultati. Nel referendum organizzato nel 2007, la maggioranza dei cittadini ha deciso di accordare il diritto di voto a tutti i residenti – il che dimostra che gli stranieri sono percepiti in maniera più positiva rispetto al passato. Lo si può spiegare in parte con la campagna di nove mesi Neuchâtois (“Neuchâtel è tua”), condotta l’anno precedente, che ha avuto un grande successo e ha attirato 260.000 persone intorno ad attività come spettacoli teatrali, eventi nelle scuole, proiezioni di film, pasti esotici in ristoranti locali, trasmissioni radio-televisive, una raccolta di poesie e di articoli curata da giornalisti, mostre tematiche, conferenze e dibattiti, campagne di affissioni e conferenze stampa.

La situazione generale dell’occupazione nel cantone è soddisfacente, grazie in parte al dinamismo economico della regione, ma anche agli sforzi incessanti delle autorità a favore dell’integrazione dei lavoratori, che è al centro di numerosi progetti locali.

Le scuole contribuiscono allo sforzo di integrazione, organizzando, ad esempio, classi intensive per consentire l’inserimento scolastico dei bambini immigrati con un corso accelerato di lingua francese, per il quale possono chiedere il sostegno del servizio di “mediazione interculturale”. Per i genitori vengono organizzate sessioni di informazione ed è stata creata una classe “di transizione” per alunni che hanno superato l’età della scuola dell’obbligo, ma che hanno bisogno di migliorare le loro conoscenze linguistiche prima di continuare gli studi regolari.

L’ufficio del Delegato per gli stranieri offre un servizio di mediazione ai singoli o ai gruppi che lo richiedono (e a volte anche quando non lo richiedono) e svolge un ruolo attivo nella negoziazione tra parti coinvolte in conflitti specifici. Funziona grazie a mediatori e interpreti volontari e dispone di un centro per le consultazioni nella madrelingua dei richiedenti.

Tutto ciò può spiegare perché Neuchâtel è stato uno dei quattro cantoni in Svizzera a votare contro la messa al bando dei minareti nel 2009.

42. Nel 2008, il Consiglio d’Europa ha lanciato il programma “Città interculturali” (www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/Default_en.asp), volto a trasformare il modo in cui le città comprendono e reagiscono alla diversità culturale. È iniziato sotto forma di progetto pilota che ha coinvolto 11 città in varie parti d’Europa, ma la rete è ora aperta non solo a nuove città europee, ma anche a città di altre parti del mondo. Generalmente, nelle città in cui è stato attuato il programma si nota maggiore pace e reciproco rispetto tra le varie comunità, e tutte partecipano allo sviluppo economico e sociale, c’è meno violenza, e il PIL è più alto della media. In questi brevi ritratti forniamo quattro esempi di città appartenenti a questa rete: Neuchâtel (Svizzera), Reggio Emilia (Italia), Subotica (Serbia) e Tilburg (Olanda).

Reggio Emilia

Reggio Emilia, città benestante del centro-nord dell'Italia (Emilia Romagna), ha una più alta percentuale di cittadini stranieri nella sua popolazione rispetto alle altre città italiane. Le sue attuali priorità politiche sono i programmi di formazione per sostenere l'integrazione interculturale, la coesione sociale, il miglioramento delle qualifiche e i servizi culturali. Tali politiche intendono fornire ai cittadini le possibilità di accesso a tutta una serie di opportunità culturali, al fine di promuovere un modello di crescita che eviti l'esclusione sociale e garantisca a tutti parità di accesso a beni e servizi. Grazie a queste politiche, Reggio Emilia si è guadagnata la reputazione di "città aperta, sicura e collaborativa". Le sue politiche educative promuovono un approccio positivo alla diversità tra i giovani e spiegano come si formano stereotipi e pregiudizi che possono portare a comportamenti discriminatori. Nel settore dell'edilizia abitativa, la città ha concluso un Patto territoriale con i comuni limitrofi. Un gruppo di lavoro sulla società civile e i servizi sociali sta concentrando gli sforzi sulle tematiche dell'infanzia, e ha proposto un parlamento dei bambini come progetto pilota faro. Con il festival annuale Mondinpiazza e un evento sportivo "Due calci al razzismo" la città stimola la collaborazione tra gli operatori municipali, le associazioni locali, i cittadini, gli artisti, le comunità di varie minoranze, le forze di polizia, le donne italiane e/o straniere, le persone con disabilità, gli amministratori locali, gli alunni delle scuole secondarie ecc. Ha ottenuto risultati particolarmente incoraggianti nel miglioramento dell'accesso al sistema sanitario da parte della comunità cinese. I sei ospedali sul territorio di Reggio Emilia si avvalgono tutti di un servizio di mediazione interculturale, con una strategia e un piano d'azione dettagliato e informazioni pubbliche sui risultati ottenuti. In collaborazione con le unità sanitarie locali è stato anche lanciato un progetto volto a migliorare i rapporti tra i cittadini stranieri e i servizi sanitari dal punto di vista linguistico e culturale. Sono proposti dei corsi di italiano alle madri dei bambini che frequentano le elementari, per offrire un supporto linguistico iniziale e favorire una buona comunicazione con la scuola. Sono inoltre organizzati eventi estivi per insegnare l'italiano agli alunni delle scuole secondarie che non hanno una padronanza sufficiente della lingua.

Subotica

Subotica è una città multietnica del nord della Serbia (Vojvodina). Nel 1999, il sobborgo di Pescara contava 5.000 abitanti di origine ungherese, croata, serba, bosniaca e bunjevac e appena una dozzina di rom, ma oltre 500 Rom sono giunti in fuga dal Kosovo*. I problemi sono iniziati quando è risultato chiaro che si erano insediati su alcuni terreni (poco costosi in quella zona) e che non intendevano andarsene. Nel febbraio 2006, 147 abitanti non rom di Pescara hanno firmato una petizione di protesta contro i nuovi arrivati e il loro comportamento nella vita quotidiana. Il direttore del Centro Educativo Rom a Subotica ha indetto una riunione congiunta con i rappresentanti di tutti i cittadini di Pescara, dell'amministrazione comunale, della polizia, del Centro di assistenza sociale, della scuola locale e del centro sanitario locale. A conclusione della riunione, è stato stabilito che i rom dovevano trovare una soluzione per porre fine ai disagi che avevano motivato la petizione, quali gli assembramenti di giovani rom fino a tarda notte, musica ad alto volume, ecc. Nel contempo, si è convenuto di istituire una Commissione per i rapporti interetnici (ancora attiva oggi) formata da nove membri, e si è concluso che il problema maggiore dell'intero accampamento era la mancanza di una vera e propria strada. Grazie a una sovvenzione di €1 000 accordata da Save the Children, al sostegno delle autorità cittadine e al lavoro volontario di tutti gli abitanti (rom e non rom), è stata completata la strada, festeggiata dalla città con una sagra che hanno riunito tutti gli abitanti.

* Si veda nota a piè di pagina 26.

I rom continuano a partecipare alle commissioni incaricate delle questioni sociali, educative e interetniche a Pescara e sono ora ben integrati nella vita della comunità. La scuola elementare locale conta più di 100 alunni rom, oltre il 90% dei quali sono figli di rom del Kosovo* – mentre all’inizio questa stessa scuola aveva addirittura rifiutato l’iscrizione di bambini rom già residenti sul territorio. Oggi i genitori rom partecipano al Consiglio dei genitori degli alunni, e dei bambini rom frequentano il programma prescolastico con l’aiuto di un assistente rom.⁴³

Tilburg

Tilburg è una città del sud dell’Olanda con oltre 200.000 abitanti, il 23% dei quali non sono di origine olandese e provengono da oltre 200 paesi diversi.

L’esperienza di Tilburg nel trattare le questioni relative ai migranti o alle persone di origine immigrata è un buon esempio di quanto può fare una città che, già da molti anni, ha avuto un approccio comunitario o etnico, e ha inserito al centro delle proprie politiche educative, abitative o di sicurezza le problematiche di alcuni gruppi specifici di migranti. Tuttavia, nell’autunno 2010, come lo ha spiegato il sindaco Berend de Vries al Gruppo,⁴⁴ la giunta comunale di Tilburg ha deciso di abbandonare questa politica e di adottare un altro approccio, intitolato “Tutti residenti di Tilburg”: invece di trattare la disoccupazione, l’abbandono scolastico precoce, le barriere linguistiche o il comportamento antisociale come problemi etnici che richiedevano soluzioni etniche, è stato affermato che la responsabilità delle soluzioni adottate deve spettare ai servizi e alle istituzioni della città.

“Il principio guida di questo nuovo approccio” ha aggiunto de Vries, “è che la responsabilità della piena partecipazione nella società deve spettare ad ogni singolo cittadino. Ciò implica che le nostre istituzioni e i nostri servizi tradizionali non dovranno più essere basati su criteri etnici. Quando un cittadino di Tilburg di origine turca viene all’ufficio informazioni per le piccole imprese, deve essere accolto e informato in quanto imprenditore e non, come succede ancora talvolta, essere inviato al servizio per l’integrazione. Nel contempo, anche i servizi e le istituzioni tradizionali devono diventare più sensibili alle questioni culturali. Un operatore sociale o un assistente domiciliare deve riconoscere che alcuni cittadini sono diversi da altri. Quando ci si sforza di assistere gruppi vulnerabili, è importante che anche le persone di origini etniche diverse possano avvalersi di tale assistenza. Seguiremo i risultati di questo nuovo approccio in un certo numero di settori nei prossimi anni, il che significa che continueremo a prendere in considerazione anche l’origine etnica. D’altro canto, è chiaro che non è sufficiente cercare delle risposte partendo dal fattore etnico, ma occorre in ogni modo cominciare a riconoscere le lacune, prima di poter creare delle opportunità,

Questo nuovo metodo troverà concretezza essenzialmente in un approccio in funzione dei quartieri. Tre obiettivi di base verranno fissati per cinque quartieri svantaggiati: fare in modo che i giovani ottengano buoni risultati a scuola e alla fine un diploma; che in ogni famiglia ci sia una persona che lavori e guadagni e che i residenti vivano al di sopra della soglia di povertà. Non verrà fatta nessuna distinzione in termini di origine etnica, ma ci si concentrerà direttamente sui problemi. Il consiglio comunale ed i suoi partner (servizi per l’alloggio, centri sociali e sanitari) sperano di conseguire tali obiettivi entro 10 anni. Utilizzeremo il metodo Results-Based Accountability –Responsabilità in funzione dei risultati (RBA). Quando si utilizza questo metodo, ci si concentra sugli obiettivi e si procede periodicamente a fare il punto dei risultati degli interventi. Se i risultati sono giudicati inadeguati, si modifica immediatamente l’intervento.

43. Informazioni fornite da Stevan Nikolic, Direttore del Centro educativo Rom di Subotica.

44. Comunicazione presentata al Gruppo, Bruxelles, 17 marzo 2011.

La missione della politica interculturale della città di Tilburg è la seguente: “Ogni residente di Tilburg, a prescindere dalla sua origine, fa parte della comunità della città di Tilburg, ha la responsabilità di preservare la qualità di vita di questa città, e si adopera a tale scopo. Al contempo, accettiamo e apprezziamo la diversità delle persone e dei gruppi di questa città, perché siamo tutti residenti di Tilburg .”

8. Gli Stati membri

Tutti gli attori presentati fino ad ora operano a un livello inferiore a quello dello stato-nazione, e, per essere efficaci, devono essere realmente indipendenti e motivati. Tuttavia, possono anche avvalersi del supporto finanziario e morale dei governi nazionali, di cui spesso hanno bisogno, ed è generalmente a livello nazionale che viene fissato il quadro giuridico in materia di integrazione. È di conseguenza essenziale che le autorità nazionali dispongano di strategie di integrazione e siano pronte ad adottare misure specifiche laddove necessario. Queste strategie dovrebbero prevedere delle misure atte a consentire la realizzazione dei seguenti obiettivi:

- a. riunire le comunità;
- b. utilizzare l’istruzione per promuovere la sensibilizzazione nei confronti della diversità culturale e religiosa;
- c. fornire un’assistenza specifica alle persone svantaggiate dal punto di vista sociale ed economico;
- d. trovare soluzioni alle situazioni di svantaggio in campo educativo;
- e. insegnare agli immigrati e ai loro figli la lingua nazionale, aiutandoli nel contempo a conservare o raggiungere un eccellente livello nella loro lingua d’origine;
- f. aiutare a trovare un impiego ;
- g. estendere il diritto di voto e la cittadinanza al maggior numero possibile di residenti;
- h. adottare politiche più umane nei confronti dei migranti senza documenti e dei richiedenti asilo.

9. Le Istituzioni europee e internazionali

Molte istituzioni intergovernative, sia a livello europeo, che mondiale, si occupano già delle problematiche affrontate in questo rapporto. Tra di esse, basti citare l’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e le Nazioni Unite, in particolare tramite l’Alleanza delle Civiltà. Ma le due organizzazioni che hanno un ruolo decisivo da svolgere nell’aiutare gli europei a vivere insieme sono l’Unione europea e il Consiglio d’Europa, specialmente attraverso la sua Corte dei diritti dell’uomo.

Negli ultimi vent’anni, l’Unione europea ha svolto un ruolo sempre più importante nel coordinare le politiche migratorie e di asilo dei suoi Stati membri, specialmente quelli

che hanno aderito al Trattato di Schengen e hanno eliminato i controlli alle frontiere interne. Sia la Commissione, che il Consiglio europeo⁴⁵ hanno adottato nel corso degli anni numerosi documenti politici sull'immigrazione, l'inclusione, l'integrazione e la cittadinanza. Tuttavia non si può ancora dire che gli Stati membri abbiano concordato una strategia veramente completa in nessuno di questi settori. Gli sforzi per raggiungere un'intesa sull'inclusione dei rom si sono intensificati dall'autunno 2010, quando numerosi Stati dell'Europa occidentale hanno cominciato a ricorrere a espulsioni su vasta scala di rom che erano emigrati dall'Europa orientale a quella occidentale dopo l'entrata dei loro paesi d'origine nell'Ue nel 2004 e 2007. La strategia "Europa 2020" della Commissione ha già fissato obiettivi per gli Stati membri in due settori: l'istruzione (il 90% dei bambini rom dovrebbe completare l'istruzione elementare) e l'occupazione (il 75% dei rom in età lavorativa dovrebbe trovare un posto di lavoro). Il 6 aprile 2011, Viviane Reding, la Commissaria Ue per la giustizia, i diritti fondamentali e la cittadinanza, ha imposto agli Stati membri di presentare i loro piani d'azione su questa questione entro otto mesi, e a giugno la Commissione dovrebbe presentare una nuova Comunicazione sull'integrazione.

Per quanto riguarda il Consiglio d'Europa, che ha commissionato il nostro rapporto, la lotta contro ogni forma di discriminazione e la promozione della diversità e della reciproca comprensione sono al centro della sua missione e delle sue attività. Dispone di una serie di organi e di servizi istituiti a tale scopo, tra cui in particolare il Commissario per i diritti umani e la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI).⁴⁶ La sua istituzione più importante e unica rimane comunque la Corte europea dei diritti dell'uomo,⁴⁷ che interpreta e applica la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e tratta i ricorsi presentati contro uno Stato contraente da parte di altri Stati firmatari o di singoli cittadini. Circa 800 milioni di persone e 47 Stati rientrano nel campo di applicazione della Convenzione e sono quindi soggetti alla giurisdizione della Corte.

Forse la sfida maggiore che ha dovuto affrontare la Corte negli ultimi anni è stata la necessità di trovare il buon equilibrio tra diversità e unità e conciliare i principi e le norme universali sanciti dalla Convenzione con culture e tradizioni di società europee sempre più diverse. Le sentenze della Corte stabiliscono comunque fermamente che le prassi che equivalgono a una violazione dei diritti umani non possono mai essere giustificate invocando la cultura, la religione, la tradizione o la consuetudine.⁴⁸

Recenti sentenze della Corte hanno stabilito importanti principi nei seguenti settori che interessano il tema trattato dal presente rapporto.

45. Il Consiglio europeo (da non confondere con il Consiglio d'Europa!) è il nome attribuito alle riunioni regolari dei leader politici di tutti gli Stati membri dell'Ue. La Commissione Europea è l'organo esecutivo dell'Unione.

46. Entrambi sono venuti a presentare la loro testimonianza al nostro Gruppo a Strasburgo il 15 ottobre 2010.

47. Il Gruppo ha ascoltato l'intervento di Vincent Berger, giureconsulto della Corte, alla sua riunione a Bruxelles il 18 marzo 2011.

48. *Intercultural dialogue in the framework of European human rights protection*, Patricia Wiater, Edizioni del Consiglio d'Europa, marzo 2010.

Libertà di religione

Negli ultimi 10 anni, vi è stato un considerevole aumento del numero di ricorsi riguardanti questo diritto. In particolare, la normativa sui segni religiosi visibili ha dato adito ad accese controversie. Per quanto attiene gli aspetti interni della libertà di religione, la Corte ha generalmente considerato che lo Stato non può esigere che un individuo dichiari le proprie convinzioni religiose.

Minoranze etniche, compresi i rom

La Corte si è astenuta dal dare una definizione di cosa costituisce una minoranza nazionale. Sembra, invece, privilegiare i riferimenti a una delle caratteristiche di un gruppo minoritario particolare, come ad esempio l'identità "etnica". Generalmente, ha accordato una tutela indiretta ai membri di gruppi minoritari riferendosi al principio del rispetto del pluralismo democratico e attraverso le disposizioni della Convenzione che vietano la discriminazione. La Corte ha inoltre riconosciuto che l'identità etnica è un elemento essenziale che fa parte integrante dell'identità di un individuo e ha accettato il diritto delle persone appartenenti a minoranze di formare associazioni miranti a promuovere la loro cultura e il loro spirito di consapevolezza di appartenere a una minoranza.

La Corte ha altresì riconosciuto la particolare vulnerabilità dei rom e si è spesso pronunciata a favore di ricorrenti rom in vari settori. In particolare, ha confermato che lo Stato ha l'obbligo di indagare e perseguire gli autori di violenza ai danni dei rom, siano essi cittadini privati o funzionari pubblici. Ha inoltre ribadito che la segregazione scolastica dei bambini rom (in scuole per bambini con disabilità o in scuole o classi differenziate negli istituti scolastici) costituisce una discriminazione illegale.

Minoranze religiose

La tutela delle minoranze religiose comprende generalmente gli stessi diritti delle minoranze etniche e dei rom. La questione più sensibile, però, riguarda la manifestazione delle convinzioni personali. Oltre alla questione dei segni religiosi citati precedentemente, la presenza di simboli religiosi nelle aule scolastiche di istituti statali è stato oggetto di vivissime controversie.⁴⁹

In alcuni casi riguardanti condanne per istigazione all'odio nei confronti delle comunità musulmane e degli immigrati, la Corte ha riconosciuto agli Stati un ampio margine di apprezzamento nel valutare la necessità di interferire con la libertà di espressione di una persona, in considerazione dei numerosi tipi di problemi di diversa gravità che devono affrontare nel contesto delle loro politiche nei confronti delle comunità di recente immigrazione e del bisogno di mantenere l'ordine pubblico. In

49. Il 18 marzo 2011, nel caso *Lautsi e altri c. Italia*, che riguardava la presenza del crocefisso nelle aule scolastiche statali italiane, la Corte non ha rilevato violazioni della Convenzione. Ha sostenuto, in particolare, che la questione dei simboli religiosi nelle aule era materia che rientrava, in linea di principio, nel margine di apprezzamento dello Stato – in particolare in quanto non vi era un consenso europeo sulla questione – a condizione che le decisioni in questo campo non conducano a una qualche forma di indottrinamento.

altre sentenze, la Corte ha insistito sul fatto che è fondamentale che i politici, nell'esprimersi in pubblico, evitino commenti che possano fomentare l'intolleranza.

Le sfide dell'immigrazione

La maggior parte della giurisprudenza della Corte sui "migranti" può essere divisa globalmente in due gruppi di casi. Il primo riguarda situazioni in cui i richiedenti affermano che l'espulsione li esporrebbe alla tortura o a maltrattamenti. Questo tipo di casi riguarda spesso un rifugiato che non è riuscito a ottenere l'asilo ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati del 1951 (Convenzione di Ginevra) o a cui è stato revocato lo status di rifugiato. (In questo primo tipo di casi, la Corte ha recentemente accordato grande importanza alla particolare vulnerabilità dei richiedenti asilo). Il secondo tipo di casi riguarda decisioni da parte delle autorità dell'immigrazione di espellere persone che cercano di rimanere con altri membri della famiglia o di rifiutare loro l'ingresso ai fini del ricongiungimento familiare. Inoltre, vi è il problema del trattenimento in attesa dell'espulsione, nonché altri problemi legati alla vita privata: negazione del diritto all'istruzione quando i bambini sono costretti a seguire il genitore espulso; discriminazione, quando le norme sull'immigrazione sembrano trattare alcuni gruppi in modo meno favorevole di altri; e il problema della reale efficacia delle vie di ricorso concesse dalle autorità nazionali ai richiedenti asilo che dichiarano di essere a rischio di tortura o di maltrattamenti o di interferenza con la vita familiare. Infine, si pongono altri problemi riguardanti i diritti sociali dei "migranti", la loro capacità di sposarsi o di vedere riconosciuto il loro matrimonio.

Questa breve rassegna illustra sia la varietà, che la complessità delle questioni che si pongono in materia di diritti umani nel contesto del "vivere insieme" e il ruolo cruciale svolto dalla Corte, che è spesso l'ultima via di ricorso per coloro i cui diritti sono stati violati, nonché dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, la cui funzione essenziale è quella di garantire che gli Stati membri eseguano le sentenze della Corte.

C. Proposte di azione

I. Raccomandazioni strategiche

1. Non si dovrebbe pretendere che le persone che vengono a insediarsi in un nuovo paese e i loro discendenti rinuncino alla loro fede, cultura o identità. Ma, al pari di chiunque altro, hanno l'obbligo di rispettare la legge e dovrebbero imparare la lingua parlata dalla maggioranza dei loro nuovi vicini e sforzarsi di rendersi utili alla società in cui vivono.
2. Dal momento che è chiesto ai residenti nel territorio di uno Stato di obbedire alle sue leggi, siamo persuasi, in nome di un principio democratico fondamentale, che dovrebbero avere la possibilità di esprimere il loro parere al momento dell'elaborazione di tali leggi. Tutti gli Stati dovrebbero quindi

sforzarsi di estendere la totalità dei diritti e doveri civici, compreso il diritto di voto, al maggior numero possibile dei loro residenti.

3. Incoraggiamo tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa che non l'avessero ancora fatto ad avviarsi verso un diritto moderno in materia di cittadinanza, in virtù del quale i requisiti per la cittadinanza siano stabiliti sulla base di criteri civici piuttosto che etnici.
4. Una volta concessa la cittadinanza, i diritti e privilegi conferiti dovrebbero essere uguali per tutti.
5. Come primo passo in questo senso, i non cittadini di qualsiasi origine dovrebbero essere autorizzati a votare alle elezioni locali della città o regione in cui abbiano stabilito la loro residenza (come già avviene per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro diverso dal loro).
6. Sollecitiamo i dirigenti europei, a qualsiasi livello e in tutti i settori (politica, cultura, mass media, istruzione, società civile), a dar prova di vera leadership condannando le dichiarazioni estremiste, razziste, xenofobe e anti-immigrati ovunque e in qualsiasi circostanza; e a insistere sul fatto che tutte le minacce di violenza criminale per motivi razziali, etnici, religiosi o per qualsiasi altro motivo siano sistematicamente oggetto di indagine e perseguite sulla base degli strumenti giuridici esistenti a livello nazionale e internazionale.
7. Tutti i cittadini dovrebbero essere pronti a condannare, ogni qualvolta ne ravvisino la necessità, le ingiurie verbali e a correggere l'immagine distorta di qualsiasi gruppo. Coloro che rivestono un ruolo autorevole hanno una responsabilità particolare in questo campo e hanno l'obbligo di presentare all'opinione pubblica, ogni qualvolta possibile, le credenze, le culture e le attività di altri gruppi in modo equo e accurato – e lo stesso vale per coloro la cui fama o professione conferisce un accesso privilegiato ai mass media e all'attenzione del vasto pubblico.
8. In considerazione del fatto che l'attuale dibattito politico in Europa è alimentato da informazioni fuorvianti e da stereotipi sull'immigrazione, sollecitiamo gli Stati membri del Consiglio d'Europa a fornire ai cittadini europei un quadro più realistico della situazione degli immigrati e dei bisogni attuali e futuri dell'Europa in materia di immigrazione e a promuovere un discorso politico più informato sull'immigrazione e la diversità.
9. Le autorità, la polizia e i tribunali a tutti i livelli, in tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, devono fare tutto quanto è in loro potere per garantire che gli immigrati (con o senza documenti), le persone di recente immigrazione e i membri delle minoranze siano protetti e che gli autori di atti di violenza o abusi illegali o sfruttamento nei loro confronti siano arrestati e puniti secondo la legge. Devono ugualmente impegnarsi con estrema attenzione a trattare tutti i gruppi della popolazione in modo uguale, e a non esercitare personalmente, né tollerare da parte di altri gruppi o istituzioni, alcuna discriminazione nei confronti degli immigrati o membri delle minoranze, che sia nel settore dell'istruzione, sul lavoro o nell'accesso a beni, abitazioni, spazi, strutture o

servizi pubblici. Quando questo accesso è ingiustamente negato per motivi basati sulla razza, la religione, il genere o l'orientamento sessuale, la persona lesa deve poter fare valere rapidamente e completamente i propri diritti dinanzi alla legge.

10. Le autorità competenti a tutti i livelli dovrebbero individuare i gruppi particolarmente svantaggiati sul piano socioeconomico (colpiti per esempio da un tasso sproporzionatamente elevato di disoccupazione, bassi livelli di istruzione e/o di reddito familiare, condizioni abitative inadeguate) e fare sforzi speciali, accompagnati da stanziamenti di risorse appropriate, per consentire ai membri di tali gruppi, specialmente ai bambini e ai giovani, di superare tali svantaggi e godere di una vera parità di opportunità con il resto della popolazione.
11. Incoraggiamo tutti gli Stati membri che non l'avessero ancora fatto a migliorare e applicare le loro leggi contro qualsiasi forma di discriminazione in tutti i settori della vita pubblica, compresi i mass media. Questa azione dovrebbe essere sostenuta da solidi meccanismi che siano ben compresi dal vasto pubblico e applicati dai governi.
12. Dal momento che la condizione dei rom in tutta Europa è una continua vergogna per l'intero continente e costituisce una delle violazioni più persistenti commesse dagli europei di quelli che chiamiamo con orgoglio i "valori europei", invitiamo i responsabili europei a tutti i livelli a interessarsi infine alla sorte dei rom, aggravata ancora dalle recenti espulsioni su larga scala dall'Europa occidentale verso quella orientale e a dare concretezza e credibilità alle loro intenzioni con interventi destinati a eliminare efficacemente la discriminazioni nei loro confronti.
13. Gli Stati hanno il diritto e il dovere di guidare e controllare l'immigrazione, ma le persone a cui viene negato il diritto di ingresso o il diritto di rimanere in un paese non devono essere private, per questo, dei loro diritti umani fondamentali. Invitiamo tutti gli europei a trattare in modo equo e umano i richiedenti asilo e i migranti che arrivano in Europa.
14. Gli Stati che si trovano lontani dalle aree di arrivo dovrebbero essere disposti ad assumere pienamente il proprio ruolo in questo sforzo. Questo richiede solidarietà e condivisione degli oneri da parte degli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa.
15. Invitiamo tutti gli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa ad adoperarsi per elaborare una politica migratoria globale, coerente e trasparente, in quanto l'assenza di tale politica crea gravi problemi che spesso ricadono sulle spalle degli enti locali.
16. Raccomandiamo la mediazione come strumento da utilizzare per risolvere i conflitti a tutti i livelli politici, specialmente a livello locale, e sollecitiamo le autorità a garantire che un numero adeguato di persone siano formate per svolgere tale funzione.

17. Chiediamo a tutti i popoli d'Europa di tendere la mano con solidarietà ai popoli di altre parti del mondo, in particolare ai loro vicini del Medio Oriente e del Nord Africa che stanno attualmente dimostrando in modo così coraggioso il loro attaccamento ai valori universali di libertà e democrazia. Rendiamo particolarmente omaggio al coraggio e alla saggezza di coloro che si sono sforzati o si stanno sforzando di ottenere la libertà senza ricorrere alla violenza, anche quando sono minacciati con estrema brutalità dai loro oppressori. Invitiamo quindi le principali istituzioni europee (Consiglio d'Europa, Unione europea, Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) a elaborare politiche globali per i paesi del Mediterraneo meridionale e orientale, del Medio Oriente e dell'Asia centrale per consentire loro, se e quando lo richiederanno, di avvalersi dell'esperienza e della competenza dell'Europa per costruire società basate sullo stato di diritto, la democrazia e i diritti umani, in particolare consentendo loro di partecipare, con uno status adeguato, ai lavori delle istituzioni e alle convenzioni europee. Tale politica deve inoltre permettere agli europei di avvalersi dell'esperienza e della saggezza dei loro vicini e di apprezzare maggiormente l'eredità storica e culturale portata all'Europa da molti di coloro che vi si sono recentemente stabiliti.

II. Raccomandazioni specifiche

Sebbene questo rapporto ci sia stato commissionato dal Consiglio d'Europa, ci è stato chiesto di “definire un nuovo concetto del ‘vivere insieme’ da proporre ai cittadini delle società europee”. Siamo in realtà persuasi che tale sforzo non possa essere intrapreso da un'unica istituzione, ma che a tale missione debbano essere associati tutti gli europei, tramite i loro rappresentanti eletti a ogni livello e tramite un'azione volontaria, nell'ambito di gruppi organizzati o a titolo individuale. Rivolgiamo pertanto le seguenti raccomandazioni non solo al Consiglio d'Europa, ma a tutti i suoi Stati membri, nonché ai poteri locali e regionali e a tutta la società civile.

Le raccomandazioni sono raggruppate per grandi temi. Alcune sono rivolte specificamente all'Unione europea. Può forse sembrare strano in un rapporto commissionato dal Consiglio d'Europa, tuttavia tutti gli Stati membri dell'Ue sono anche membri del Consiglio d'Europa ed è in corso il processo di adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In numerosi settori politici trattati dal presente rapporto, le decisioni adottate dall'Ue incidono non solo sui suoi Stati membri, ma anche sui loro vicini. In materia di migrazioni e di diritto di asilo, in particolare, se è essenziale che l'Ue prenda la guida delle iniziative, occorre anche che tenga in debita considerazione i punti di vista e gli interessi di altri Stati membri del Consiglio d'Europa.

A. Integrazione dei migranti e delle persone di recente immigrazione

18. Sollecitiamo tutti gli Stati membri a colmare i vuoti giuridici e risolvere le lacune e i difetti di funzionamento pratico, nonché i casi di mancata applicazione della legge, in particolare per quanto riguarda la parità di accesso

all'alloggio, all'occupazione, all'istruzione e alla salute; a riferirsi maggiormente alle conclusioni di certi organi del Consiglio d'Europa (in particolare la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza e il Comitato europeo dei diritti sociali), che hanno chiaramente individuato tali lacune; e invitiamo il Consiglio d'Europa a elaborare migliori indicatori per misurare il successo delle politiche di integrazione dei suoi Stati membri.

19. Chiediamo con urgenza all'Unione europea di avvalersi pienamente della Comunicazione sull'integrazione, prossimamente pubblicata dalla Commissione europea, nonché della convocazione del Vertice europeo del giugno 2011 per lanciare un messaggio politico chiaro e determinato agli Stati membri dell'Ue, invitandoli a informare in modo completo, preciso e onesto le loro popolazioni sui bisogni attuali e futuri dell'Europa in materia di immigrazione, e a rispettare le norme e le regole europee e internazionali in materia di integrazione degli immigrati, di asilo e di immigrazione clandestina.
20. Invitiamo l'Unione europea a elaborare una politica migratoria globale, nell'ambito di un solido quadro costituzionale e giuridico basato sul rispetto e la promozione dei diritti fondamentali, come richiesto nel Programma di Stoccolma e nel Piano d'azione per il 2010-2014 e nella Strategia Europa 2020 e segnatamente:
 - a. a continuare a sviluppare l'approccio globale dell'Ue in materia di migrazione, potenziando la cooperazione con i paesi terzi;
 - b. a sostenere la migrazione, per soddisfare i bisogni del mercato del lavoro dei paesi dell'Ue;
 - c. a continuare a promuovere l'integrazione e i diritti degli immigrati (nonché delle persone di recente immigrazione);
 - d. a prendere in considerazione la situazione dei migranti minori non accompagnati e sviluppare la cooperazione con il Consiglio d'Europa su questa questione (in particolare sulla base della Raccomandazione CM/Rec(2007)9 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati);
 - e. a istituire Uffici di informazione europei sulla migrazione economica in alcuni paesi terzi, in particolare quelli delle sponde orientali e meridionali del Mediterraneo.
21. Il Consiglio d'Europa dovrebbe, come priorità, promuovere le proprie norme in questo campo grazie a numerosi strumenti dell'Unione europea, nel contesto del Programma di Stoccolma e del Piano d'azione 2010-2014, mirante, tra l'altro, a elaborare una politica globale dell'Ue per combattere la discriminazione, il razzismo e la xenofobia e promuovere l'uguaglianza e l'integrazione.

22. Invitiamo la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa ad accordare un'attenzione particolare al sostegno di progetti destinati a favorire l'integrazione dei migranti in tutti gli Stati membri.
23. Considerando che le attività normative del passato nel campo dell'immigrazione hanno avuto tendenza a porre maggiormente l'accento sui diritti dei migranti e a soffermarsi meno sulle loro responsabilità, il Consiglio d'Europa, nell'ambito delle sue prossime attività normative in questo settore, dovrebbe elaborare delle linee guida riguardanti sia i diritti *che* le responsabilità, nonché le loro correlazioni.

B. Cittadinanza e diritto di voto

24. Sollecitiamo tutti gli Stati a incoraggiare e facilitare l'acquisizione della cittadinanza per tutti i residenti in modo permanente sul loro territorio e a non considerare la cittadinanza di un altro Stato come un ostacolo, un criterio squalificante o un segno di slealtà.
25. Al fine di incoraggiare un'attiva partecipazione alla vita pubblica a livello locale di tutti gli stranieri regolarmente residenti nella loro giurisdizione, invitiamo tutti gli Stati membri che non l'avessero ancora fatto a concedere ai non cittadini che hanno eletto la loro residenza in una determinata città o regione il diritto di voto alle elezioni amministrative –come già avviene all'interno dell'Unione europea per tutti i cittadini residenti in uno Stato membro diverso dal loro. Tale autorizzazione potrà essere estesa a tutti gli immigrati che hanno soggiornato in un paese per un determinato periodo e rappresentare il primo passo per l'acquisizione della cittadinanza di quel paese. Invitiamo inoltre gli Stati membri che non lo avessero ancora fatto a firmare e ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (firmata ad oggi da 13 Stati membri, ma ratificata soltanto da 8).
26. Sollecitiamo il Consiglio d'Europa ad assistere in questo campo gli Stati membri, commissionando uno studio comparativo sugli effetti prodotti dalle diverse leggi in materia di cittadinanza sull'integrazione degli immigrati, delle persone di recente immigrazione e delle minoranze.

C. Diritto di asilo e questioni umanitarie

27. Invitiamo il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, in stretta collaborazione, a predisporre e attuare un regime coerente e umano in materia di diritto di asilo, che potrebbe applicarsi nel contesto paneuropeo e a elaborare una prospettiva a lungo termine per l'Europa in questo settore, nonché una strategia per la solidarietà tra gli Stati e una “condivisione delle responsabilità” tra i migranti e gli altri residenti o cittadini, e a tal fine:

- a. a vigilare affinché tutte le politiche degli Stati membri in materia di migrazione e di asilo siano pienamente compatibili con le norme del Consiglio d'Europa, con particolare riferimento ai suoi strumenti di tutela dei diritti umani, segnatamente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e altri documenti elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e a fornire agli Stati membri chiari orientamenti su come attuare tali norme nella pratica e rendere più efficaci le loro procedure in caso di afflusso massiccio, in un breve lasso di tempo, di richiedenti asilo in un paese o una regione;
 - b. ad accertarsi che, nel contesto dell'esame delle politiche dell'Ue in materia di asilo, avviato ai sensi del Piano d'azione per l'attuazione del Programma di Stoccolma, il programma quadro dell'Unione europea in materia di asilo non provochi rischi di violazioni strutturali della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
 - c. a prendere in esame la pertinenza di nuove attività normative sulle condizioni di accoglienza e di trattenimento dei richiedenti asilo e dei migranti in situazione irregolare, tenendo conto, tra gli altri, del Regolamento Dublino II, delle sentenze pertinenti della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle attività intraprese dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti (CPT);
 - d. a prendere in considerazione la possibilità di elaborare linee guida comuni sul trattamento dei migranti in situazione irregolare, dei richiedenti asilo e degli apolidi;
 - e. a prendere in considerazione la possibilità di istituire un fondo fiduciario per le migrazioni, analogo al Fondo fiduciario Diritti umani creato dal Consiglio d'Europa, che sarebbe finanziato essenzialmente da contributi volontari degli Stati membri, e destinato a garantire la flessibilità delle loro attività nel settore delle migrazioni e a permettere loro di reagire più tempestivamente in caso di emergenza migrazioni.
28. Invitiamo fermamente tutti gli Stati membri a evitare di trattenere in stato di detenzione i richiedenti asilo e i migranti in situazione irregolare, salvo quando risulta assolutamente necessario, e a prevedere e utilizzare delle alternative alla detenzione, che potrebbero essere le seguenti:
- affidamento a un servizio sociale;
 - obbligo di dimora nella propria abitazione;
 - permessi di lavoro;
 - regime di semilibertà (parte della giornata in un centro di ritenzione);
 - libertà limitata (spostamenti autorizzati nella città di residenza);
 - libertà su cauzione.
29. Incoraggiamo il Consiglio d'Europa a mettere la sua esperienza e i suoi strumenti di formazione a disposizione degli operatori che intervengono in prima linea, quali gli agenti della polizia di frontiera, in particolare fornendo

consulenze agli Stati membri sul modo di definire i poteri, le competenze e le procedure di queste “autorità di frontiera” in modo efficace e compatibile con i diritti umani. A tal fine, l’Organizzazione dovrebbe lavorare in collaborazione con certe istituzioni dell’Unione europea, quali l’Ufficio europeo di sostegno all’asilo con sede a Malta, (che l’Ue sta attualmente potenziando) o l’Agenzia Frontex, basata a Varsavia, nonché con l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

30. In considerazione del fatto che i parlamentari hanno il diritto di visitare i centri di detenzione, i membri dell’Assemblea parlamentare potrebbero seguire l’esempio degli europarlamentari del Parlamento europeo e fare conoscere le condizioni spesso spaventose dei centri di ritenzione dei migranti e dei richiedenti asilo. Fermo restando che questo tipo di attività non dovrebbe sostituire, né sovrapporsi a quanto svolto dalle istanze nazionali incaricate di questo controllo (mediatori, ombudsman o funzionari qualificati), potrebbe tuttavia costituire un utile meccanismo di allerta e permettere al Consiglio d’Europa di sensibilizzare maggiormente sulla necessità di adottare procedure che si rivelino più rapide e più umane.

D. Istruzione, gioventù, dialogo interculturale

31. Invitiamo gli educatori e le autorità preposte all’istruzione in tutti gli Stati membri a sviluppare una serie di “competenze interculturali” in quanto elemento fondamentale dei programmi scolastici e a diffonderle oltre l’ambito dell’educazione formale in ambienti di apprendimento non formale, come i musei e le istituzioni culturali, le manifestazioni culturali e i festival e in particolare i mass media; il Consiglio d’Europa dovrebbe proseguire i suoi studi su un quadro concettuale per facilitare tale evoluzione.
32. Raccomandiamo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per agevolare maggiormente la mobilità degli studenti e del personale docente a tutti i livelli, poiché costituisce un mezzo importante per promuovere l’educazione interculturale, per esempio riesaminando le loro normative e politiche riguardanti in particolare, ma non solo, certi settori quali le norme relative ai visti e all’immigrazione, le norme in materia di previdenza sociale e di permessi di lavoro per il personale docente (come pure per gli studenti che hanno bisogno di svolgere un lavoro part-time per finanziare i loro studi). Il Consiglio d’Europa potrebbe prendere in esame la possibilità di lanciare a tal fine un programma specifico a favore della mobilità e di elaborare un testo normativo contenente delle disposizioni destinate a facilitare la mobilità degli studenti e del personale docente a ogni livello di insegnamento e a livello universitario, al fine di rafforzare l’educazione interculturale.
33. Invitiamo il Consiglio d’Europa a sviluppare progetti pilota sul dialogo interculturale con un numero limitato di scuole primarie e secondarie e con istituti universitari negli Stati membri e a ipotizzare la creazione di un Premio del Consiglio d’Europa, destinato a ricompensare gli istituti scolastici che si sono distinti per le loro attività in questo campo. Il Consiglio d’Europa

potrebbe inoltre produrre o commissionare un manuale europeo per introdurre nuove prospettive e la dimensione dell’“immagine dell’altro” nell’insegnamento della storia, incoraggiando le autorità preposte all’istruzione nelle regioni confinanti con l’Europa, in particolare il bacino mediterraneo, ad adottare un approccio multiprospettico (un contributo in questo senso potrebbe essere fornito dal Centro Nord-Sud del Consiglio d’Europa).

34. Incoraggiamo il Consiglio d’Europa a lavorare con gli Stati membri e le organizzazioni della società civile per attuare il suo nuovo programma intitolato “Giovani ambasciatori per la pace”, destinato a sensibilizzare i giovani e il vasto pubblico sulle norme e gli strumenti del Consiglio d’Europa, in particolare per le regioni in situazione di post-conflitto e ad applicare l’approccio pedagogico innovativo sviluppato nell’ambito del programma “campi giovani per la pace” ad altri contesti di conflitti che vedono coinvolti dei giovani, per esempio tra giovani rom e le amministrazioni comunali, o tra giovani dei quartieri svantaggiati e le forze di polizia.
35. Raccomandiamo la creazione di un processo regolare di monitoraggio o di valutazione dell’evoluzione del dialogo culturale negli Stati membri del Consiglio d’Europa (sotto forma di un Forum europeo che si potrebbe svolgere ogni tre anni, o di un rapporto europeo), prendendo come punto di riferimento il Libro bianco del 2008 sul dialogo interculturale; si potrebbe ipotizzare la pubblicazione di un’edizione “junior” del Libro bianco, destinata essenzialmente alle scuole primarie e secondarie e alle attività della gioventù; si raccomanda inoltre che il Consiglio d’Europa e gli Stati membri, basandosi sugli scambi relativi alla dimensione religiosa del dialogo interculturale, prospettino la creazione di una piattaforma stabile e riconosciuta per migliorare le loro relazioni con leader religiosi di alto livello e di organizzazioni non confessionali e continuino a cooperare con i Rappresentanti personali del presidente in carica dell’OSCE incaricati di promuovere una maggiore tolleranza e di combattere il razzismo, la xenofobia e la discriminazione.

E. I mass media

36. Incoraggiamo i giornalisti e i professionisti dei media a evitare accuratamente di diffondere preconcetti e stereotipi riguardanti i membri di gruppi etnici o religiosi particolari e ad accertarsi che sia data loro la possibilità di esprimere il proprio punto di vista e di dare la propria versione dei fatti; tenendo presenti tali osservazioni, invitiamo il Consiglio d’Europa a organizzare incontri regolari con la partecipazione delle principali reti dei rappresentanti dei mass media europei, al fine di attuare maggiormente le raccomandazioni del Consiglio d’Europa sulle questioni relative alla formazione, l’etica e la produzione dei contenuti dei mass media; e di compilare e distribuire una raccolta di iniziative riuscite a livello nazionale per combattere la discriminazione nei mass media, garantire la copertura mediatica etica delle questioni riguardanti le minoranze e migliorare l’accesso ai media da parte dei membri delle minoranze.

37. Invitiamo tutti gli Stati membri ad accertarsi che siano inclusi tra gli elementi fondamentali dei programmi scolastici dei corsi destinati a sviluppare la capacità di analizzare e valutare i contenuti dei media (l'alfabetizzazione mediatica) e che i bambini e i giovani siano premuniti contro i pericoli di espressioni motivate dai pregiudizi razzisti, xenofobi e antisemiti o di altro tipo che potrebbero incontrare su Internet. Gli Stati membri dovrebbero inoltre accertarsi che le forze dell'ordine e i pubblici ministeri siano adeguatamente formati per trattare i casi di incitamento all'odio su Internet per i suddetti motivi e collaborare con l'industria di Internet per stimolarla a svolgere un ruolo più incisivo nel combattere tale fenomeno.
38. Incoraggiamo il Consiglio d'Europa a proseguire le sue attività con gli organi rappresentativi delle organizzazioni dei mass media e del giornalismo per elaborare principi guida destinati a porre fine alla discriminazione in ambito lavorativo e a creare una cultura interna che promuova attivamente la non discriminazione, in particolare al momento dell'assunzione di giornalisti e di presentatori televisivi.
39. Invitiamo il Consiglio d'Europa a lanciare un fondo di sostegno alla coproduzione a favore della diversità, nell'ambito del Fondo Eurimages, come già suggerito dall'Assemblea parlamentare nelle sue Raccomandazioni 1277 (1995) e 1768 (2006). Tale fondo dovrebbe fornire un sostegno alla produzione di opere cinematografiche e documentari che pongano in risalto le dimensioni della diversità culturale nelle società contemporanee europee, in modo da completare le iniziative nazionali poste in essere in questo campo.
40. Invitiamo il Consiglio d'Europa, nell'ambito di un eventuale partenariato con il meccanismo *Rapid Response Media Mechanism* (RRMM) dell'Alleanza delle Civiltà delle Nazioni Unite e con l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE (OSCE-ODIHR), a sostenere la creazione di una struttura indipendente (un osservatorio o un sito Internet) incaricata di monitorare la copertura mediatica, per accertarsi che i media svolgano adeguatamente il loro lavoro quando trattano di temi legati alla discriminazione, la xenofobia e l'intolleranza.

F. L'inclusione dei rom

41. Nel ricordare a tutti gli Stati membri che sono in primo luogo responsabili delle politiche destinate a promuovere l'inclusione dei rom in materia di occupazione, istruzione, salute e alloggio, sollecitiamo l'Unione europea ad avvalersi del suo nuovo Quadro per le strategie nazionali di integrazione dei rom per affrontare efficacemente ogni forma di violazione dei diritti fondamentali dei rom, e segnatamente la discriminazione, la segregazione, il discorso dell'odio, il profiling etnico, e il rilevamento illegale delle impronte digitali, nonché l'espulsione illegale e l'allontanamento dal territorio, e a porre fine alla pratica di rinviare dei rom verso paesi in cui corrono il rischio di essere sottoposti a tortura o a trattamenti degradanti.

42. Invitiamo con urgenza l'Unione europea a utilizzare inoltre questo nuovo Quadro per promuovere l'abolizione della segregazione scolastica e della segregazione in classi differenziate, utilizzando dei mediatori scolastici rom e aumentando il numero di insegnanti rom, garantendo in tal modo ai rom pari possibilità di accesso all'educazione prescolastica, alla formazione professionale per gli adulti e a programmi di apprendimento per tutto l'arco della vita.
43. Riteniamo inoltre essenziale che il nuovo Quadro sia utilizzato come mezzo per garantire l'effettivo accesso dei rom al mercato del lavoro, mettendo a disposizione di imprenditori e artigiani rom delle formule di microcredito. Invitiamo gli Stati membri dell'Unione europea e la Commissione ad adottare delle misure finalizzate a promuovere l'assunzione di personale rom nella pubblica amministrazione.
44. Invitiamo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nell'ambito del seguito dato al suo Incontro di alto livello del 20 ottobre 2010, coordinandosi pienamente con il nuovo Quadro dell'Unione europea e in partenariato con l'OSCE-BIDDH, a proseguire l'elaborazione di una strategia globale paneuropea per l'inclusione sociale dei rom e lo sollecitiamo in particolare a:
- a. pubblicare rapporti di monitoraggio annuali, per accelerare i progressi, in quanto contributo essenziale al Decennio per l'inclusione dei rom 2005-2015, ed elaborare una road-map per accertarsi che le azioni intraprese in questo campo restino fortemente prioritarie alla fine del Decennio;
 - b. proseguire le attività con gli Stati membri per fissare chiari obiettivi con precisi calendari per porre fine alla segregazione dei rom nelle scuole e alla pratica inaccettabile di diagnosticare disabilità mentali ai bambini rom per collocarli in istituti specializzati, in violazione di sentenze già pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Gli Stati membri dovrebbero stabilire programmi completi di scolarizzazione già prima della scuola materna e nel periodo prescolare per garantire che dei bambini con svantaggi multipli siano preparati a frequentare la scuola; che l'ambito di apprendimento integrato consenta ai bambini rom di non dovere affrontare discriminazioni e che gli insegnanti siano adeguatamente formati per lavorare nella diversità;
 - c. in considerazione del fatto che l'assenza di dati disaggregati è stata spesso percepita come una fonte di ostacoli supplementari per i progressi e come la causa del ridotto impatto delle politiche di promozione dell'uguaglianza e della non discriminazione, avviare uno studio europeo comparativo in questo campo e rivolgere le raccomandazioni corrispondenti, eventualmente in cooperazione con l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) dell'Ue. Tali dati dovrebbero essere anonimi e registrare unicamente le identità etniche o di altro tipo che le persone si attribuiscono volontariamente;

- d. continuare a rafforzare la società civile rom e promuovere l'immagine dei rom in quanto cittadini attivi e non come beneficiari passivi, in particolare stimolando a livello di tutta Europa la loro iscrizione nelle liste elettorali, la scelta informata, nonché programmi di educazione civica destinati a promuovere la cittadinanza attiva presso la comunità rom.

G. Sostegno all'azione a livello locale e regionale

- 45. Ricordando che le città e i comuni d'Europa sono il campo di battaglia principale per tentare di conciliare diversità e libertà, invitiamo tutti gli Stati membri a stabilire dei programmi di portata nazionale destinati ai funzionari pubblici e ai dipendenti dei servizi sociali locali e regionali per formare coloro che lavorano a stretto contatto con i migranti e le persone di origine immigrata.
- 46. Invitiamo tutti gli Stati membri a rafforzare l'ambito per la cooperazione intercomunale e interregionale, autorizzando in particolare la cooperazione tra comuni e regioni d'Europa e quelli non europei delle sponde meridionali e orientali del Mediterraneo, tenendo presente che l'ambito iniziale per la cooperazione transfrontaliera, basato sulla Convenzione-quadro europea del 1980 sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali e il suo Protocollo, è già in atto e dovrebbe essere maggiormente sviluppato.
- 47. Invitiamo il Consiglio d'Europa a continuare a sviluppare il suo programma "Città interculturali", incoraggiando in particolare la creazione di reti nazionali di città interculturali, per adattare il concetto per quanto possibile a realtà nazionali specifiche e facilitare l'estensione del programma "Città interculturali" al di fuori dell'Europa, con il sostegno del Centro Nord-Sud del Consiglio d'Europa.
- 48. Invitiamo il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa a cooperare con il Comitato delle Regioni dell'Unione europea e con altre reti europee di poteri locali e regionali (compresa la rete delle città interculturali) al fine di:
 - a. stabilire un meccanismo di monitoraggio che consenta di controllare a livello locale la presenza di manifestazioni di discriminazione, razzismo e xenofobia;
 - b. creare la base giuridica e finanziaria atta a consentire di istituzionalizzare degli uffici locali di lotta contro le discriminazioni nelle aree con forte presenza di immigrati. La legislazione nazionale dovrebbe stabilire norme di base per il funzionamento di tali uffici.

H. Estremismo politico, razzismo, discorso xenofobo e anti immigrazione

49. Sollecitiamo tutti i dirigenti politici a resistere alla suggestione dell'estremismo xenofobo o razzista, sforzandosi di trovare risposte convincenti alle reali e legittime preoccupazioni dell'opinione pubblica di fronte a un'immigrazione eccessiva o irregolare e a guardarsi dal cercare di trarre un vantaggio politico fomentando ansie e timori in materia di migranti o di minoranze; e, alla luce di quanto sopra, chiediamo con urgenza all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa di continuare gli sforzi volti a promuovere norme etiche più severe nel trattamento politico di questioni legate alla razza, l'origine etnica o nazionale e la religione, avvalendosi appieno della Carta dei partiti politici europei per una società non razzista, firmata dal suo presidente e dal presidente del Parlamento europeo nel 2003.
50. Invitiamo l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa a designare un relatore sul tema dell'estremismo politico e a organizzare un Forum annuale sull'estremismo– che potrebbe chiamarsi Colloquio Stieg Larsson.

I. Lavorare con i nostri vicini

51. Invitiamo il Comitato dei Ministri a proporre uno status speciale presso il Consiglio d'Europa – che comporterebbe l'instaurazione di relazioni più strette di quelle previste dallo status di osservatore – ai paesi delle sponde meridionali e orientali del Mediterraneo e dell'Asia centrale che lo richiedano e che desiderino aderire alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
52. I paesi cui fosse accordato tale status speciale dovrebbero essere incoraggiati a diventare membri a pieno titolo di certi organi specifici del Consiglio d'Europa, quali il Centro Nord-Sud o la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, nota come Commissione di Venezia; dovrebbero inoltre essere invitati a unirsi ai lavori dei membri di diritto del Forum per il futuro della democrazia del Consiglio d'Europa e a creare e amministrare una scuola di studi politici.
53. Tutte le attività condotte congiuntamente dal Consiglio d'Europa e dai paesi vicini che godranno di questo nuovo status– comprese quelle citate nel paragrafo precedente– dovrebbero essere riunite e coordinate da una “struttura di vicinato”, sostenuta da un fondo che potrà essere alimentato da contributi volontari dei membri.
54. Il Consiglio d'Europa dovrebbe contattare la Lega degli Stati arabi proponendole un partenariato, nell'ambito del quale le due organizzazioni potrebbero lavorare insieme per fare in modo che i paesi arabi possano avvalersi maggiormente di tutti gli strumenti disponibili in materia di diritti umani.

J. Attuazione delle nostre proposte

55. Invitiamo il Segretario generale del Consiglio d'Europa a designare un rappresentante speciale di alto livello incaricato di portare il contenuto del presente rapporto all'attenzione dei responsabili politici e di seguirne la messa in opera, assistito da una task-force che avrà la missione di garantire la coerenza dell'attuazione delle raccomandazioni del presente rapporto all'interno dell'Organizzazione.
56. Sollecitiamo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a elaborare un piano d'azione che rispecchi le principali raccomandazioni del presente rapporto e che dovrà essere presentato per adozione a una riunione di alto livello in un prossimo futuro.
57. Invitiamo il Consiglio d'Europa a elaborare un codice di buone prassi per "Vivere insieme in Europa nella diversità e la libertà", basato sulle raccomandazioni del presente rapporto e sulle norme giuridiche esistenti del Consiglio d'Europa e su altri testi di riferimento, quali il Libro bianco sul dialogo interculturale, adottato nel 2008.
58. Sollecitiamo il Segretario generale a presentare delle proposte al Comitato dei Ministri, volte a semplificare e razionalizzare i meccanismi del Consiglio d'Europa, permettendo all'Organizzazione di produrre un numero inferiore di rapporti, ma più incisivi e di più facile lettura, in modo che possano avere un impatto più decisivo sull'opinione pubblica e sui decisori politici negli Stati membri.
59. Invitiamo i governi di Polonia e Ucraina, che assumeranno rispettivamente la presidenza dell'Unione europea e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nell'autunno 2011, a convocare una riunione di alto livello comune Consiglio d'Europa-Unione europea sulla diversità, in occasione della quale gli Stati membri delle due organizzazioni dovrebbero esaminare le questioni sollevate dal presente rapporto e concordare una strategia d'azione comune in materia di diversità e diritti umani.

Allegato 1: Mandato del Gruppo

1. Studio

Essere cittadini europei significa appartenere a una comunità basata sul pieno godimento dei diritti individuali – garantiti da governi democraticamente eletti e tutelati da un sistema giudiziario imparziale e indipendente – nonché sulla tolleranza, il reciproco rispetto e l'accettazione della diversità. Significa inoltre accettare un certo numero di obblighi nei confronti degli altri, rispettare le regole della democrazia e contribuire allo sviluppo di una società equa e coesa.

Tale “modello europeo” oggi è minacciato dal risorgere dell'intolleranza e della discriminazione. Nel corso degli ultimi anni tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno assistito a un deterioramento dei legami sociali, con fenomeni di radicalizzazione e crescenti divisioni tra le varie comunità all'interno delle nostre società. Tali fenomeni inquietanti minano la coesione delle nostre società europee e possono compromettere l'*acquis* democratico dell'Europa.

Il Consiglio d'Europa, in quanto custode della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha la responsabilità di difendere, insieme agli altri partner internazionali, i valori di democrazia, diritti umani e stato di diritto, che costituiscono le condizioni preliminari fondamentali per la sicurezza e la stabilità in Europa. Imparare a “vivere insieme” è un elemento essenziale del concetto di sicurezza “soft”. Le migliori garanzie di solidità e di progresso per una società sono spesso rappresentate da una convivenza armoniosa tra i suoi membri.

Per aiutare il Consiglio d'Europa ad affrontare tali sfide, il Segretario generale dell'Organizzazione e la futura presidenza turca del Comitato dei Ministri avevano proposto, in occasione della sessione ministeriale del maggio 2010, la creazione di “un Gruppo di eminenti personalità” incaricato di preparare un rapporto destinato a servire da base per una futura possibile iniziativa del Consiglio d'Europa. Il mandato di tale Gruppo doveva coprire i seguenti aspetti:

1. valutare la gravità dei rischi posti ai valori del Consiglio d'Europa dalla crescente intolleranza e dal dilagante fenomeno di un approccio di stampo “comunitarista”;
2. individuare le cause di tali fenomeni (ideologiche, morali, religiose, economiche, sociali e culturali ecc.);
3. definire un nuovo concetto del “vivere insieme” che potrebbe essere proposto ai cittadini delle società europee.

2. La composizione del Gruppo

Il Gruppo comprenderà nove personalità che si sono distinte per la loro esperienza e il particolare interesse manifestato per lo studio di questa tematica. La sua composizione rispetta il miglior equilibrio possibile in materia di distribuzione geografica, di equa rappresentanza tra i sessi e di diversità dei percorsi professionali. Un relatore sarà responsabile della preparazione della bozza di rapporto.

Sono membri del Gruppo:

1. Joschka Fischer (Germania, Presidente)
2. Emma Bonino (Italia)
3. Timothy Garton Ash (Regno Unito)
4. Martin Hirsch (Francia)
5. Danuta Hübner (Polonia)
6. Ayşe Kadioğlu (Turchia)
7. Sonja Licht (Serbia)
8. Vladimir Lukin (Federazione russa)
9. Javier Solana (Spagna)

Il relatore è Edward Mortimer (Regno Unito)

Metodologia

Il Gruppo di eminenti personalità potrà avvalersi del supporto del Segretariato del Consiglio d'Europa (Direzione della pianificazione politica) per l'organizzazione e la preparazione delle sue riunioni. Si riunirà sei volte tra il mese di ottobre 2010 e maggio 2011. I suoi costi di funzionamento saranno sostenuti dal Governo turco.

Allegato 2: Riunioni del Gruppo e personalità incontrate

1^a riunione (Strasburgo, 15 ottobre 2010)

- Gabriella Battaini-Dragoni, Direttrice generale della Direzione generale Cultura, Educazione, Patrimonio, Gioventù e Sport, Coordinatrice per il dialogo interculturale e per la Campagna contro la discriminazione del Consiglio d'Europa
- Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa
- Niels Muiznieks, Presidente della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)

2^a riunione (Budapest, 2 dicembre 2010)

- Zoltán Balog, Segretario di Stato incaricato dell'inclusione sociale, Ungheria
- Costel Bercus, Presidente del Consiglio di amministrazione, Fondo per l'istruzione dei rom
- Videomessaggio di Livia Járóka, europarlamentare presso il Parlamento europeo
- Rob Kushen, Direttore esecutivo, Centro europeo per i diritti dei rom
- Osman Balić, Coordinatore della Lega delle ONG per il Decennio dell'inclusione dei rom 2005-2015, Serbia
- Istvan Gyarmati, Ambasciatore, Ungheria
- Gyorgy Makula, Portavoce della Polizia ungherese, Segretario generale dell'Associazione Faerleo (*Fraternal Association of European Roma Law Enforcement Officers*)
- Katalin Bársony, Direttrice, Fondazione Romedia, Ungheria

3^a riunione (Istanbul, 13 e 14 gennaio 2011)

- Incontro con il Patriarca ecumenico della Chiesa greco ortodossa
- Incontro con Ahmet Davutoglu, ministro turco degli Affari esteri, Presidente del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa
- Ayhan Kaya, Università Bilgi, Istanbul
- Ferhat Kentel, Università Sehir, Istanbul
- Famile Arslan, Rete dei Professionisti musulmani europei

4ª riunione (Madrid, 14 e 15 febbraio 2011)

- Jorge Sampaio, Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per l'Alleanza delle Civiltà
- Gabriella Battaini-Dragoni, Direttrice generale della Direzione generale Cultura, Educazione, Patrimonio, Gioventù e Sport, Coordinatrice per il dialogo interculturale e per la Campagna contro la discriminazione del Consiglio d'Europa
- Mukti Jane Champion, Direttrice, Culture Wise (Regno Unito)
- Joan-Andreu Rocha Scarpetta, vice-decano della facoltà di giornalismo, Università Abat Oliba CEU di Barcellona (Spagna)
- Manuela Mesa, Direttrice della Fondazione CEPAZ, Fundación Cultura de Paz (Madrid)
- Catherine Fieschi, Direttrice di Counterpoint (Regno Unito) e Sabine Selchow, Ricercatrice, Global Civil Society Programme, London School of Economics

5ª riunione (Bruxelles, 17 e 18 marzo 2011)

- Cecilia Malmström, Commissario europeo agli affari interni
- Pierre Mirel, Direttore per i Balcani occidentali, Direzione generale Allargamento, Commissione europea
- Keith Whitmore, Presidente del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa
- Roman Jaborkhel, Dipartimento della Cultura, Comune di Lublin, Polonia
- Berend de Vries, Vicesindaco, Città di Tilburg, Paesi Bassi
- Nazia Hussain, Direttrice del progetto della Fondazione Open Society "Sentirsi a casa propria in Europa"
- Alard du Bois-Reymond, Direttore, Ufficio federale svizzero per le migrazioni
- Vincent Berger, Giureconsulto, Corte europea dei diritti dell'uomo
- Ilze Brands Kehris, Direttrice dell'Ufficio dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)

6ª riunione (riunione di redazione per la stesura del rapporto, Salisburgo, 7 e 8 aprile 2011)

Allegato 3: Bibliografia indicativa

1. Consiglio d'Europa

Convenzioni e Carte

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 1950

Carta sociale europea (riveduta), 1996

Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, 1995

Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, 1992

Convenzione sulla criminalità informatica – Protocollo addizionale relativo all'incriminazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi a mezzo di sistemi informatici, 2003

Altri testi adottati e documenti di riferimento

Comitato dei Ministri

Interaction between migrants and receiving societies / L'interazione tra gli immigrati e le società di accoglienza – Raccomandazione CM/Rec(2011)1

Validating migrants' skills / La convalida delle competenze dei migranti - Raccomandazione CM/Rec(2011)2

Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education / Carta del Consiglio d'Europa sull'educazione alla cittadinanza democratica e all'educazione ai diritti umani –Raccomandazione CM/Rec(2010)7

Education of Roma and Travellers in Europe / L'educazione dei rom e dei nomadi in Europa – Raccomandazione CM/Rec(2009)4

Libro bianco sul dialogo interculturale, 2008

Improving access of migrants and persons of immigrant background to employment / Il miglioramento dell'occupazione dei migranti e delle persone di origine immigrata – Raccomandazione CM/Rec(2008)10

Dimension of religions and non-religious convictions within intercultural education / La dimensione delle religioni e delle convinzioni non religiose nell'educazione interculturale – Raccomandazione CM/Rec(2008)12

Policies for Roma and/or Travellers in Europe / Le politiche relative ai rom e ai sinti in Europa – Raccomandazione CM/Rec(2008)5

Strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background / La promozione dell'integrazione dei figli dei migranti o di origine immigrata – Raccomandazione CM/Rec(2008)4

Progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati – Raccomandazione CM/Rec(2007)9

Assemblea parlamentare

Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards / Protezione delle minoranze in Europa: buone prassi e lacune nell'applicazione delle norme comuni– Raccomandazione 1904 (2010)

Islam, Islamism and Islamophobia in Europe / Islam, islamismo e islamofobia in Europa – Risoluzione 1743 (2010)

Recent rise in national security discourse in Europe: the case of Roma / Il recente insorgere del discorso securitario in Europa a livello nazionale: il caso dei rom – Risoluzione 1760 (2010)

Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity / Discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, Rapporto, 2010

Roma asylum seekers in Europe / I richiedenti asilo rom in Europa – Risoluzione 1768 (2010)

Fight against extremism : achievements, deficiencies and failures / Lotta contro l'estremismo: realizzazioni, lacune e fallimenti – Risoluzione 1754 (2010)

Combating anti-Semitism in Europe / Lotta all'antisemitismo in Europa – Risoluzione 1563 (2007)

Regularisation programmes for irregular migrants / Programmi di regolarizzazione dei migranti in situazione irregolare – Risoluzione 1568 (2007)

Congresso dei poteri locali e regionali

Risoluzione 318 (2010) sull'integrazione culturale delle donne musulmane nelle città europee

Città interculturali –Risoluzione 280 (2009)

Il dialogo interculturale e interreligioso: un'opportunità per la democrazia locale – Raccomandazione 245 (2008)

Commissario per i diritti umani

4° rapporto trimestrale di attività 2010

Rapporti di attività annuali 2009 e 2010

Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications / La criminalizzazione dei migranti in Europa: quali incidenze sui diritti umani? CommDH/IssuePaper(2010)1

The Human Rights of Irregular Migrants in Europe / I diritti fondamentali dei migranti irregolari in Europa, CommDH/IssuePaper(2007)1

European Muslims are stigmatised by populist rhetoric / La retorica populista stigmatizza i musulmani europei, Human Rights Comment, 28 ottobre 2010

Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)

Rapporto annuale delle attività dell'ECRI –2009 (2010)

Raccomandazioni di politica generale

Altre pubblicazioni e siti Internet

Le Conseil de l'Europe et les Roms, 40 ans d'action, Jean-Pierre Liégeois, Edizioni del Consiglio d'Europa, 2010

Intercultural Dialogue in the Framework of the European Convention on Human Rights Protection, Patricia Wiater, Edizioni del Consiglio d'Europa, 2010

Migrants and their descendants – Guide to policies for the well-being of all in pluralist societies, Edizioni del Consiglio d'Europa, 2010

Living in Diversity – Lesson Plans for Secondary Schools, Edizioni del Consiglio d'Europa, 2010

Institutional accomodation and the citizen : legal and political interaction in a pluralist society / Accomodements institutionnels et citoyens : cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles – Trends in Social Cohesion / Tendances de la cohésion sociale n° 21, Edizioni del Consiglio d'Europa, 2009

Manual on hate speech / Manuel sur le discours de haine, 2009

Media & Diversity: The next steps to promote minority access to the Media – Final report of the “Speak out against discrimination” Campaign of the Council of Europe / Media & Diversité : Promouvoir l'accès des minorités aux media – les prochaines

étapes – Rapporto finale della campagna del Consiglio d'Europa “Dite NO ! alla discriminazione”, 2009

Handbook on European non-discrimination law / Manuale di diritto europeo della non discriminazione, Corte europea dei diritti dell'uomo e Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea, 2011

2. Unione europea

Progetto Europa 2030 – Sfide e opportunità – Rapporto del gruppo di riflessione al Consiglio europeo sul futuro dell'Ue 2030

Manuale sull'integrazione destinato a decisori politici e operatori – Commissione europea, 2010

Portale europeo sull'integrazione

Discriminazione nell'Ue nel 2009 –Eurobarometro speciale 317, 2009

Legami tra migrazione e discriminazione– European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Olivier de Schutter, Direzione generale occupazione, affari sociali e pari opportunità, 2009

Pratiche sindacali di lotta alla discriminazione e per la promozione della diversità; Lussemburgo, Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, 2010,

Media Diversity: Taking the pulse of diversity in the media / Prendre le pouls de la diversité dans les médias – Commissione europea, 2009

Undocumented Migration: Counting the Uncountable – Data and Trends across Europe, a project funded by the European Commission, DG Ricerca, Sesto Programma quadro (2009), rapporto finale

TE-SAT 2010 EU- Terrorism situation and trend report, EUROPOL, 2010

Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA)

Multiple Discrimination; EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey, 2010

Rights Awareness and Equality Bodies. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU III; EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey, 2010

Anti-Semitism, Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008, 2009

Data Focus Report: Muslims, EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey, 2009

3. Altre organizzazioni internazionali

Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) – Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses – Rapporto annuale 2009, 2010

Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa – Alto Commissario per le minoranze nazionali – Thematic Recommendations 1996-2008, 2010

Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, SPMU Publication Series Vol. 9, OSCE 2010

Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) – World migration report 2010 : The future of migration: building capacities for change, 2010

Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)– Independent Network of Labour Migration and Integration Experts : Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union, 2000-2009

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (OCSE) – International Migration Outlook, 2010

Intolerance and Discrimination against Christians: Focusing on Exclusion, Marginalization and Denial of Rights, Report of OSCE/ODIHR Roundtable, 2009

Alleanza delle Civiltà delle Nazioni Unite, Rapporto del Gruppo di alto livello– New York, 2006

Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Ufficio dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali, OSCE, 2006

4. Altre pubblicazioni

State of the World's Minorities and Indigenous People 2010, Minority Rights Group International, 2010

Unfavorable Views of Jews and Muslims on the Increase in Europe, Pew Global Attitudes Project, 2008

Crime Perception and Victimization in Europe: Does Immigration Matter? Centro Studi Economici Antonveneta, 2011

Muslims in Europe: a report on 11 EU Cities, Open Society Foundations, 2010

Combating Racist Crime and Violence: Testimonies and Advocacy Strategies – European Network Against Racism and Northern Ireland Council for Ethnic Minorities (NICEM), 2009

Fitzgerald, J., K. A. Curtis, and C. L. Corliss: “Anxious Publics: Worries over crime and immigration” in Proceedings of the Annual Meeting of the International Society for Political Psychology, Dublin, Trinity College, 2009

House of Lords, The Economic Impact of Immigration, House of Lords, 2008

Süssmuth R., Structuring immigration, fostering integration, Independent Commission on Migration to Germany, Berlin, 2001

International Network Against Cyber Hate (INACH), Report 2010

Ashutosh Varshney, Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India, Yale University Press, 2002 and 2003

Roma in Italy: briefing to the European Commission, Open Society Foundations, 2010

Gianni Betto, “L’immagine dell’immigrato attraverso i media italiani”, 2010

M. J. Champion, “Look Who’s Talking” – Cultural Diversity, Public Service Broadcasting and the National Conversation, Nuffield College Oxford, 2005

A. Altikriti and A. Faliq, Islamophobia and anti-muslim hatred: causes & remedies, Cordoba Foundation, 2010

Allegato 4: Membri del Gruppo

Joschka Fischer (Presidente)



Joseph Martin (“Joschka”) Fischer è un politico tedesco, membro dell’Alleanza “90/i Verdi”. È stato ministro degli Affari esteri e vice-cancelliere tedesco nel periodo 1998 - 2005.

Emma Bonino



Emma Bonino è attualmente vicepresidente del Senato italiano. Ha ricoperto in precedenza la carica di ministro per il Commercio internazionale e le politiche europee. Dal 1994 al 1999, è stata Commissario europeo per gli aiuti umanitari, la politica della pesca, dei consumatori, la tutela della salute dei consumatori e la sicurezza alimentare.

Timothy Garton Ash



Timothy Garton Ash è Professore di Studi europei presso l’Università di Oxford. È autore di nove libri di “storia contemporanea”, che ripercorrono la trasformazione dell’Europa negli ultimi 40 anni. La sua rubrica settimanale su *The Guardian* è largamente seguita su tutto il continente.

Martin Hirsch



Martin Hirsch, dopo essere stato alto commissario alle solidarietà attive contro la povertà e alto commissario alla gioventù nel governo francese, è l’attuale presidente dell’Agenzia del servizio civile. Nel passato, ha anche ricoperto l’incarico di presidente di Emmaüs Francia.

Danuta Hübner



Danuta Hübner è un'economista, universitaria e politica polacca. È stata ministro degli Affari europei e Commissaria europea alle politiche regionali. Dal 2009, è europarlamentare presso il Parlamento europeo.

Ayşe Kadioğlu



Ayşe Kadioğlu è professore di Scienze politiche presso l'Università Sabancı (Istanbul). Ha trascorso l'anno accademico 2009-10 all'Università di Oxford, in qualità di borsista dell'Università Sabancı. Ha conseguito un dottorato in Scienze politiche alla Boston University (1990) e un master in relazioni internazionali presso l'Università di Chicago (1984).

Sonja Licht



Sonja Licht è una sociologa di fama internazionale, attivista politica e militante per i diritti umani. Impegnata nei movimenti dissidenti jugoslavi a partire dalla fine degli anni 1960, venti anni più tardi ha fondato numerose organizzazioni non governative locali e internazionali, tra cui un certo numero di organizzazioni femminili.

Vladimir Lukin



Vladimir Lukin è Commissario ai diritti umani della Federazione russa dal 2004 e presidente del Comitato paralimpico russo. Laureato in storia presso l'Istituto pedagogico statale Lenin di Mosca, ha conseguito inoltre una laurea in scienze e per molti anni ha svolto lavori di ricerca

Javier Solana



Javier Solana Madariaga è un fisico e uomo politico socialista spagnolo. Ha ricoperto numerose cariche ministeriali (ministro della Cultura, ministro dell'Istruzione e delle Scienze, Ministro degli Affari esteri) ed è stato Segretario generale della NATO e del Consiglio dell'Unione europea. È stato il primo Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.

Edward Mortimer (relatore)



Edward Mortimer è un autore e giornalista inglese, attuale primo vicepresidente e responsabile dei programmi del Salzburg Global Seminar. Dal 2001 al 2006, è stato Direttore della comunicazione presso il Gabinetto del Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan.

Funzionari del Consiglio d'Europa che hanno contribuito alla preparazione del rapporto

Direzione generale della Democrazia e degli Affari politici: Piotr Świtalski (Direttore della pianificazione politica); Mehdi Remili; Rebecca Scaife; Jane Wodey; Demian Podolskyi; Anna Dolgikh

Direzione della Comunicazione: Daniel Höltingen (Direttore)