

Council of Europe
Conseil de l'Europe



MG-CR (91) 1 final I

RELAZIONI INTERCOMUNITARIE ED ETNICHE IN EUROPA

**Rapporto finale del Progetto per le relazioni
intercomunitarie del Consiglio d'Europa**

Community and ethnic relations in Europe

Final report of the community relations project
of the Council of Europe

Italian version

Strasbourg 1996

RELAZIONI INTERCOMUNITARIE ED ETNICHE IN EUROPA

Rapporto finale del Progetto per le relazioni
intercomunitarie del Consiglio d'Europa

N.B. Adottato dal Comitato di Esperti sulle Relazioni intercomunitarie (MG-CR) nel corso della 12ma riunione, svoltasi a Strasburgo dal 18 al 20 marzo 1991.

Traduzione: Dr.ssa M. Cristina PEDANA (Ufficio Studi e Cooperazione Internazionale) (Tel. 4825451/ int. 215)
Roberta CIPRESSA (Ufficio Centrale Affari Legislativi e Relazioni Internazionali - Servizio V) (Tel. 4667-5242-7100)

INDICE

1.	INTRODUZIONE: IL PROGETTO PER LE RELAZIONI INTERCOMUNITARIE DEL CONSIGLIO D'EUROPA	1
2.	GLI IMMIGRATI IN EUROPA	
2.1	Breve storia recente	5
2.2	Una società multietnica?	8
3.	POSSIBILI RISPOSTE POLITICHE	
3.1	Approcci attuali alla problematica delle relazioni intercomunitarie negli Stati membri.....	11
3.2	Analisi delle possibili strategie alternative	15
3.3	Verso una filosofia di base delle politiche sulle relazioni intercomunitarie.....	23
4.	ELEMENTI DI UNA POLITICA SULLE RELAZIONI INTERCOMUNITARIE	
4.1	Quadro giuridico	27
4.2	Lotta alla discriminazione	29
4.3	Miglioramento della condizione dei migranti e dei membri dei gruppi etnici in materia di lavoro.....	33
4.4	Educazione ad una società pluriethnica.....	36
4.5	Alloggi e Urbanesimo.....	39
4.6	Adeguamento dei servizi pubblici alle esigenze di una società pluriethnica.....	43
4.7	Come far fronte al conflitto.....	46
4.8	Il ruolo degli enti locali	49
4.9	Il ruolo delle associazioni di immigrati e dei membri di gruppi etnici e degli altri organismi non governativi.....	50
5.	LA DIMENSIONE CULTURALE	
5.1	Le comunità culturali e lo Stato.....	53
5.2	Una società multiconfessionale: il ruolo della religione.....	54
5.3	Diritto di famiglia e rapporti familiari	55
5.4	La vita culturale e le arti	57
5.5	I media.....	59

6. SINTESI E CONCLUSIONI	61
Appendice 1: Poteri attribuiti al Comitato di esperti sulle relazioni intercomunitarie.....	66
Appendice 2: Elenco dei membri del Comitato di esperti sulle relazioni intercomunitarie.	67
Appendice 3: Attività svolte nell'ambito del Progetto per le relazioni intercomunitarie o in collegamento con esso: Elenco delle riunioni e delle Conferenze, con documenti e pubblicazioni disponibili al pubblico.....	69
Appendice 4: Organizzazioni e progetti visitati dal Comitato di esperti nel corso delle visite di studio	75

1. INTRODUZIONE: IL PROGETTO PER LE RELAZIONI INTERCOMUNITARIE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

1. Il Consiglio d'Europa è sempre stato particolarmente attento al problema delle migrazioni di persone da e verso i Paesi europei. Negli anni '50 l'attenzione era rivolta soprattutto all'afflusso post-bellico di rifugiati verso i Paesi dell'Europa settentrionale ed occidentale.

Di conseguenza, poichè la maggior parte dei "migranti" mostrava crescenti segni di stabilirsi definitivamente nella società ospite, sia i Paesi di accoglienza che quelli d'origine hanno riconosciuto la necessità di aiutarli ad integrarsi quanto più possibile nella società del Paese ospite, per cui le politiche per l'integrazione divennero il nodo centrale dell'attività del Consiglio dell'Europa.

2. Un altro spostamento del fulcro d'interesse si è verificato verso la metà degli anni '80, quando il Consiglio d'Europa ha rivolto la propria attenzione verso le problematiche inerenti le relazioni intercomunitarie. Il termine "relazioni intercomunitarie" viene usato in questa sede per indicare l'intera gamma di problemi ed opportunità derivanti dall'interazione tra la popolazione di maggioranza e i vari gruppi migranti o etnici. Le relazioni intercomunitarie trattano non solo dell'integrazione dei migranti nel nuovo Paese, ma anche della modalità con cui l'intera società e i suoi membri devono rispondere alla presenza di un gran numero di persone d'origine etnica e culturale diversa da quella della maggioranza. Le politiche sulle relazioni intercomunitarie sono rivolte, cioè, non soltanto ai migranti, ma all'intera popolazione. Esse non vertono, quindi, sui migranti come gruppo problematico a sé stante, ma sull'interazione tra gruppi o comunità diverse che concorrono a formare l'intera società.

3. Nel 1984 il Consiglio d'Europa ha adottato le prime misure a favore di un esame coordinato di tali problematiche, organizzando un Seminario sulle relazioni intercomunitarie intitolato "Come far funzionare le società "multietniche" (Strasburgo 7-9 novembre 1984). Il rapporto finale del Seminario esortava il Consiglio d'Europa a varare un programma a lungo termine per incoraggiare lo sviluppo di buone relazioni intercomunitarie negli Stati membri.

4. Il Comitato Direttivo sulle Migrazioni intraeuropee (che ha assunto in seguito il nome di Comitato Europeo sulle Migrazioni) ha deciso di istituire un Comitato di esperti sulle relazioni intercomunitarie, avente come mandato di elaborare ed attuare un programma di lavoro integrato sulle relazioni intercomunitarie. Ciò ha avuto come risultato la decisione, da parte del Comitato dei Ministri, di avviare un Progetto per le relazioni intercomunitarie, da attuarsi tra il 1987 e il 1991.

5. Al Comitato di esperti sulle relazioni intercomunitarie è stato affidato l'incarico, subordinato al Comitato Europeo sulle Migrazioni, di programmare, attuare, coordinare e valutare il lavoro svolto nell'ambito del Progetto in questione. Il Comitato ha dovuto innanzitutto garantire che i diversi elementi del progetto fossero collegati l'uno con l'altro e che fosse sviluppato e mantenuto un approccio unificato all'intera problematica dell'insieme delle questioni intercomunitarie. Ha inoltre stabilito rapporti di lavoro con gli organi del Consiglio d'Europa in grado di apportare il proprio contributo al Progetto. I poteri attribuiti al Comitato sono riportati integralmente nell'appendice 1.

6. I membri permanenti del Comitato di esperti provengono dai seguenti dieci Paesi: Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Svezia e Turchia. Hanno tuttavia partecipato attivamente alle riunioni anche altri Paesi, tra cui

soprattutto il Belgio, il Lussemburgo, la Spagna e la Svizzera. Nella maggior parte dei casi i rappresentanti di tali Paesi sono alti funzionari governativi che si occupano di questioni relative

alle migrazioni e alle relazioni intercomunitarie. E' interessante osservare che, se in un primo momento il Progetto sulle relazioni intercomunitarie interessava più direttamente soprattutto i Paesi dell'Europa settentrionale con vaste popolazioni di immigrati, in seguito anche gli Stati membri dell'Europa meridionale si sono sentiti coinvolti molto più da vicino nell'iniziativa, dal momento che stanno cominciando a sentire l'esigenza di formulare anch'essi delle politiche sulle relazioni intercomunitarie nelle loro rispettive società. Hanno partecipato ai lavori del Comitato osservatori della Santa Sede, della Commissione delle Comunità Europee e del Comitato Ecclesiastico per i Migranti in Europa (CEME). L'elenco dei membri del Comitato e degli osservatori è riportato nell'Appendice 2.

7. Occorre sottolineare che la definizione di relazioni intercomunitarie di cui al paragrafo 2 esclude dall'ambito del Progetto le minoranze etniche, religiose e linguistiche di antica data, e insediate nella maggior parte dei casi in aree ben delimitate, presenti in molti Stati Membri. Il Progetto tratta soltanto le relazioni con i gruppi arrivati nel corso degli ultimi decenni (principalmente nel periodo post-bellico), vale a dire le problematiche in materia di relazioni intercomunitarie derivanti dai recenti movimenti migratori. Non sono contemplati, quindi, gruppi quali i Bretoni, i Catalani e germanofoni dell'Alto Adige, né lo sono i Rom e i Sinti, dal momento che differiscono dai migranti per status giuridico e condizione sociologica. Questi gruppi tuttavia hanno caratteristiche affini alle comunità di recente immigrazione ed alcuni risultati del progetto potrebbero rivelarsi pertinenti ai problemi delle minoranze di antica data. Ad ogni modo è evidente che mano a mano che il Consiglio d'Europa estende il proprio ambito fino a comprendere tra gli Stati Membri i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, sarà chiamato a prestare maggiore attenzione ai problemi delle minoranze storiche, e sarà quindi necessario valutare fino a che punto occorrerà esaminare tali questioni in collegamento con le iniziative in corso sulle relazioni intercomunitarie.

8. Per quanto concerne il metodo di lavoro, il Progetto si è articolato soprattutto in indagini svolte da consulenti e in una serie di Conferenze e riunioni di esperti (governativi e non) specializzati sui diversi aspetti delle relazioni intercomunitarie.

L'intera iniziativa ha avuto come risultato la pubblicazione di un gran numero di rapporti e documenti, il cui elenco è riportato nell'Appendice 3 e che è possibile ottenere, su richiesta, dal Segretariato. Nel 1989, nella fase intermedia del progetto, è stato redatto ed ampiamente diffuso un rapporto interinale (documento MG-CR (89) 3 REV.). I rapporti e i documenti derivanti dal Progetto sono però soltanto la punta visibile dell'iceberg. Il Comitato ritiene, infatti, che tra i risultati più importanti siano da annoverare le opportunità create dalle attività del Progetto stesso di stabilire contatti personali tra le persone impegnate nel campo delle relazioni intercomunitarie per vari Paesi. In molti casi i contatti presi nell'ambito del Progetto a Strasburgo o altrove sono stati in seguito mantenuti negli Stati Membri, rivelandosi particolarmente fruttuosi.

9. Il Comitato ha inoltre costantemente cercato di associare altri organi del Consiglio d'Europa alle iniziative del Progetto per le relazioni intercomunitarie. Il Comitato dell'Assemblea Parlamentare sulle migrazioni, i rifugiati e la demografia, ha fornito un notevole contributo in occasione delle Giornate Europee intitolate "Godiamo della nostra diversità", con la Raccomandazione 1089 sul miglioramento delle relazioni intercomunitarie e con il prolungato sostegno ed interesse nei confronti di tutti gli aspetti del Progetto. Sono state anche svolte attività sui diversi aspetti delle relazioni

intercomunitarie, da parte o in associazione con i seguenti organismi: la Conferenza Permanente delle autorità locali e regionali d'Europa, il Consiglio per la Cooperazione Culturale e il Comitato di esperti per la promozione dell'istruzione ed informazione nel campo dei diritti umani.

10. Nel complesso, il Comitato di esperti sulle relazioni intercomunitarie ha tenuto in tutto tredici riunioni, a partire dal primo incontro preparatorio per la programmazione delle attività svoltosi nell'ottobre 1985 fino al Convegno di chiusura del progetto, alla fine del 1991. Si sono svolte numerose riunioni di esperti specializzati in vari settori: tre di esse hanno riguardato diversi aspetti della discriminazione, altre le problematiche relative all'occupazione giovanile, all'informazione e alle relazioni pubbliche, al ruolo della polizia, agli alloggi e all'urbanistica, ai servizi sanitari e culturali e alle pratiche religiose. Conferenze di maggiore portata sono state organizzate sui migranti e i media, sugli aspetti educativi e culturali delle relazioni intercomunitarie e sul ruolo degli enti locali e regionali nel processo d'integrazione. Alcuni consulenti sono stati incaricati di redigere rapporti sulle ricerche in corso, sulle attività commerciali o industriali svolte da persone appartenenti a gruppi etnici, sulle leggi contro la discriminazione e la violenza etnica e razziale. L'elenco completo delle attività svolte in collegamento con il Progetto è riportato nell'Appendice 3.

11. Il Comitato ha desiderato coinvolgere nel Progetto non solo i funzionari governativi, ma anche le persone e le organizzazioni che hanno esperienza diretta dei problemi inerenti le relazioni intercomunitarie a livello locale. Tali rapporti nella comunità riguardano la vita quotidiana della gente comune, soprattutto di coloro che sono lontani dai centri di potere e d'influenza delle nostre società. I funzionari nazionali ed internazionali, per quanto possano essere bene intenzionati, corrono continuamente il rischio di cadere nel paternalismo nel trattare questo tipo di questioni, per cui è necessario ascoltare la voce di coloro che possono parlare per esperienza diretta. E' quindi importante dare ascolto ai migranti stessi e ai membri dei gruppi etnici. Il Comitato si rende perfettamente conto del fatto che, quando ci sono episodi di razzismo e di discriminazione, soltanto le vittime possono fornire testimonianze autorevoli.

12. Tale aspirazione si è rivelata difficile da attuare, ma è stato possibile invitare ad incontri scelti numerose persone che operano attivamente nel campo delle relazioni intercomunitarie e che in molti casi appartengono a comunità di immigrati. Tuttavia, il Comitato ha potuto contattare i rappresentanti di base, soprattutto in occasione di uno dei suoi due Convegni annuali, nel contesto di alcune visite di studio in città in cui vivono grandi comunità di immigrati. Le visite in questione (a Birmingham nel 1986, a Berlino nel 1987, a Lione nel 1988, a Barcellona nel 1989 e a Stoccolma nel 1990) si sono rivelate un mezzo molto efficace per portare i membri del Comitato a contatto con le realtà quotidiane delle relazioni intercomunitarie nelle varie città europee. Le Organizzazioni e i Progetti visitati dal Comitato in tali città sono elencati nell'Appendice 4. Il Comitato auspica che il Progetto, che ha operato principalmente a livello internazionale e di esperti, dia luogo ad una serie di attività complementari a carattere più operativo, che ne consentano la massima diffusione negli Stati membri.

13. Va anche ricordato che le relazioni intercomunitarie sono state tra i principali temi oggetto di discussione nel corso delle due successive Conferenze dei Ministri europei responsabili dell'emigrazione. In occasione della Terza Conferenza, che si è svolta ad Oporto nel maggio 1987, i Ministri hanno dato un notevole sostegno al Progetto e hanno chiesto ai Governi di adottare specifiche politiche in materia di relazioni intercomunitarie.

Uno dei due temi principali all'ordine del giorno della Quarta Conferenza, tenutasi a Lussemburgo il 17 e 18 settembre 1991, è proprio la valutazione dei risultati del Progetto. Il presente rapporto è uno dei principali documenti di lavoro della Conferenza e i Ministri hanno adottato un testo che evidenzia le principali conclusioni del Progetto e prevede orientamenti per il futuro.

14. L'attuale rapporto finale tenta di riunire tutti i fili del Progetto in modo da tornare utile, si spera, a quanti sono interessati alle relazioni intercomunitarie negli Stati Membri del Consiglio d'Europa. Intende quindi trarre delle conclusioni dal lavoro svolto negli ultimi anni e formulare proposte e raccomandazioni da sottoporre all'attenzione di politici e funzionari chiamati ad adottare misure implicanti le relazioni intercomunitarie. Si auspica che il rapporto riceva ampia diffusione negli Stati membri e che le proposte in esso contenute rappresentino il punto di partenza di un dibattito che coinvolga tutti coloro che sono interessati alle problematiche inerenti le relazioni intercomunitarie.

2. GLI IMMIGRATI IN EUROPA

2.1 Breve storia recente

15. La storia della razza umana è una storia di mobilità di persone, di movimenti di popolazione di ogni genere - volontari o forzati, pacifici o violenti, gradualisti o improvvisi. L'Europa non costituisce eccezione alla regola e in tutte le epoche della storia del nostro Continente si è assistito a movimenti più o meno massicci di persone. Contrariamente a quanto spesso si ritiene, l'immigrazione non è un fenomeno nuovo per i Paesi europei, anche se i discendenti dei primi immigrati (come i Polacchi e gli Italiani, giunti in Francia nei primi decenni del secolo) certamente non si ritengono più immigrati. L'Europa che oggi conosciamo è in notevole misura il risultato delle migrazioni avvenute nel corso dei secoli.

16. Ciò premesso, è tuttavia risaputo che una significativa nuova ondata migratoria cominciò ad interessare molti Paesi europei negli anni '50 e '60. Questi due decenni hanno rappresentato un importante periodo, caratterizzato dall'assunzione su vasta scala di lavoratori migranti privi di specializzazione, provenienti soprattutto dall'Europa Meridionale e dal Nord Africa. Questi lavoratori venivano assunti da Paesi stranieri poiché le economie in rapida espansione dell'Europa Occidentale mancavano di manodopera. Una massiccia immigrazione si verificò anche in molti Paesi europei come conseguenza diretta del processo di decolonizzazione: la maggior parte degli immigrati post-coloniali ha infatti origini extra-europee. I Paesi dell'Europa Occidentale hanno accettato anche i rifugiati, sebbene il numero di questi ultimi sia molto inferiore a quello delle altre due categorie. Inizialmente la maggior parte dei rifugiati proveniva dall'Europa dell'Est; in seguito hanno cominciato ad arrivare rifugiati anche dalle altre parti del mondo. I due principali flussi di manodopera - gli immigrati post-coloniali e i cosiddetti migranti o lavoratori "ospiti" - hanno subito un arresto nella prima metà degli anni '70, anche se successivamente c'è stato un notevole aumento dei ricongiungimenti familiari.

17. Nel corso degli anni '70 e '80, e in particolare a partire dalla prima crisi petrolifera del 1973, in tutta l'Europa si sono imposte limitazioni sempre più severe all'ingresso degli immigrati. L'esigenza di lavoratori stranieri era diminuita e le opportunità lavorative per gli immigrati già stabiliti nei Paesi d'accoglienza risultavano essere decisamente limitate. In molti Paesi, inoltre, erano sorte tensioni tra la popolazione d'origine e le comunità di immigrati. La maggior parte dei Paesi europei prevedeva il ritorno in patria dei propri emigrati, soprattutto dei "lavoratori ospiti". Alcuni di questi erano effettivamente tornati, soprattutto quelli dell'Europa Meridionale, dove le prospettive economiche erano notevolmente migliorate. La maggioranza tuttavia non rientrò in patria, nonostante molti Paesi ospiti ne incoraggiassero la partenza, ad es. attraverso sussidi speciali. D'altro canto le opportunità offerte dai Paesi d'origine non apparivano sufficientemente entusiasmanti. In effetti quando gli immigrati si stabiliscono con le proprie famiglie nei Paesi d'accoglienza e vi crescono anche i figli, diventa sempre più improbabile che si stacchino dal nuovo luogo di residenza per far ritorno a quello d'origine.

18. Non sempre si è compreso in tempo che molti immigrati sarebbero rimasti definitivamente, e ciò vale sia per i Paesi d'accoglienza che per la maggior parte degli immigrati stessi. Il mito di un ritorno che si allontana sempre di più, quasi fosse un miraggio, ha reso ancora più difficile agli immigrati pianificare la propria vita ed ha fatto sì che i politici rimandassero la decisione riguardante la questione dell'integrazione. I Paesi che consideravano i propri immigrati una potenzialità di sviluppo demografico sono stati molto meno riluttanti di quelli che si consideravano già troppo densamente popolati o che

vedevano negli immigrati una minaccia ai propri valori culturali. In genere gli Stati dell'Europa Occidentale non si ritengono formalmente Paesi d'immigrazione, e cioè Paesi che perseguono l'immigrazione a lungo termine come questione politica. Essi devono comunque riconoscere che, per caso o di proposito, all'atto pratico si trovano coinvolti in un processo continuo d'immigrazione de facto.

19. All'inizio degli anni '80 tuttavia l'immigrazione è calata di nuovo a livelli relativamente bassi e gli Stati europei hanno cominciato a delineare politiche d'integrazione per la seconda generazione, ritenendo che il fenomeno dell'immigrazione su vasta scala fosse terminato. Nel corso degli anni '80 però si è verificato un brusco aumento dell'immigrazione, questa volta del tutto inaspettato e, dal punto di vista dei Paesi di accoglienza, senza motivi chiari ed evidenti, quale la decolonizzazione o la mancanza di manodopera specializzata. Questa nuova ondata immigratoria assume forme diverse.

20. I casi di ricongiungimento familiare sono stati più numerosi del previsto e i giovani (uomini e donne), soprattutto quelli della "seconda generazione" hanno spesso cercato un coniuge nel proprio Paese d'origine. L'arrivo di questi coniugi ha dato luogo ad un considerevole aumento di giovani adulti in età lavorativa nei Paesi dell'Europa Occidentale. Il sospetto che alcuni matrimoni fossero contratti unicamente per evitare le restrizioni imposte all'immigrazione ha costretto le autorità preposte a limitare l'ingresso dei fidanzati e dei coniugi. Tale provvedimento, naturalmente, ha generato a sua volta il risentimento delle comunità di immigrati.

21. Uno dei principali argomenti di discussione degli anni '80 è stato l'aumento spettacolare del numero di persone che hanno richiesto asilo politico. In conformità ai loro obblighi secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 (e del Nuovo Protocollo di New York del 1967), i Governi degli Stati membri devono esaminare le domande caso per caso. Il fatto che tale processo, insieme all'esaurimento delle vie di ricorso disponibili, possa richiedere mesi, se non addirittura anni, ha indubbiamente spinto molti stranieri che aspiravano all'ingresso nei Paesi europei a servirsi della procedura di richiesta d'asilo come mezzo per aggirare l'ostacolo del controllo sull'immigrazione. Ancora una volta, però, il pericolo di abusi ha condotto i Governi ad adottare misure volte alla riduzione del flusso dei richiedenti asilo. Si è verificato, pertanto, uno spiacevole mutamento dell'immagine pubblica dei rifugiati: mentre per tradizione questi erano considerati vittime innocenti delle persecuzioni, ora vengono sempre più assimilati agli immigrati clandestini.

22. Un'altra importante evoluzione degli anni '80 è stata rappresentata dall'aumento dell'immigrazione verso i Paesi dell'Europa Meridionale, in particolare Italia e Spagna. Da tradizionali Paesi d'emigrazione, gli Stati Membri dell'Europa Meridionale sono oggi percepiti in "prima linea" per quanto concerne l'immigrazione verso l'Europa dal Terzo Mondo e sono stati costretti ad adeguare la propria normativa sull'immigrazione alla nuova situazione venutasi a creare. Nonostante le campagne di regolarizzazione in alcuni di questi Paesi, moltissimi immigrati, entrati dandestinamente o rimasti oltre il periodo previsto, si trovano tuttora in una situazione irregolare. Molti di essi sono occupati nel settore non ufficiale dell'economia, in cui sembra esserci attualmente una continua richiesta per questo tipo di manodopera.

23. Una nuova tendenza registrata in diversi paesi europei è la crescente presenza di immigrati istruiti provenienti da Paesi in via di sviluppo, la cosiddetta "fuga dei cervelli". Dal punto di vista quantitativo tale tendenza può non essere particolarmente significativa, ma la sua influenza sui Paesi d'origine può rivelarsi drammatica. L'emigrazione di laureati e di diplomati dell'insegnamento secondario o superiore, anche se in numero limitato, priva infatti questi Paesi di una parte importante del proprio potenziale di sviluppo.

24. L'evoluzione più recente è rappresentata dall'aumento dell'emigrazione proveniente dagli ex Paesi comunisti dell'Europa Centrale ed Orientale. Il principale flusso migratorio è stato finora quello dei gruppi etnici tedeschi verso la Germania, che comunque rappresenta un caso particolare in quanto tali popolazioni hanno effettivamente diritto a stabilirvisi. L'Austria, in particolare, ha accolto numerosi rifugiati provenienti dai paesi ancora più orientali. Il processo di democratizzazione avanza in tutti i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale e la concomitante trasformazione del loro sistema economico comporta il dilagare della disoccupazione: comincia così a prendere piede l'emigrazione per motivi economici, destinata sicuramente ad aumentare. Le dimensioni che il fenomeno può assumere e in che misura quest'ultimo può essere controllato sono stati argomento della Conferenza ministeriale tenutasi a Vienna nel gennaio 1991, nel corso della quale sono state gettate le basi per una cooperazione paneuropea in materia d'emigrazione.

25. Gli sviluppi degli ultimi anni hanno fatto sì che la questione dell'emigrazione assumesse un'importanza primaria nell'agenda politica degli anni '90. L'opinione pubblica è preoccupata di questo continuo flusso migratorio e in un clima simile possono facilmente essere fomentati movimenti razzisti o xenofobi. Stiamo assistendo ad un intenso dibattito pubblico sulle relazioni tra gli immigrati e la società in cui questi vivono. Le tensioni attuali possono ulteriormente inaspriarsi anche perchè, nel corso degli ultimi anni, gli immigrati hanno tendenza a provenire da Paesi sempre più lontani. In passato le migrazioni erano soprattutto un fenomeno intraeuropeo (o per lo meno europeo e mediterraneo), oggi invece le popolazioni di tutti i Paesi del mondo sono attratte dall'Europa. Mentre i Paesi industrializzati erano soliti accogliere migranti che provenivano per la maggior parte da un numero limitato di Paesi con i quali avevano particolari vincoli, i flussi migratori sono oggi più complessi e differenziati. Di fatto, gli schemi migratori sono oggi talmente complessi e diversi che non si può considerare l'emigrazione internazionale una serie di flussi regionali. L'emigrazione è, invece, divenuta un fenomeno strutturale su scala mondiale, le cui cause principali sono lo squilibrio delle prospettive di sviluppo economico nel mondo, le notevoli differenze nel rispetto dei diritti umani e la mancanza d'uniformità nelle pressioni demografiche. I flussi dai Paesi poveri verso i Paesi ricchi, dai Paesi totalitari verso i Paesi liberi continueranno a persistere finchè tali divari rimarranno ampi come lo sono attualmente. Le migrazioni sono, inoltre, facilitate dal miglioramento dei mezzi di trasporto e di comunicazione, nonchè dalla presenza di solide comunità di immigrati nell'Europa Occidentale.

26. La nuova emigrazione, tuttavia, non è causata soltanto da una "spinta" da parte dei Paesi "fornitori"; finchè le economie europee avranno necessità di manodopera extra, soprattutto per periodi brevi, continueranno ad attirare nuovi immigrati. Resta da vedere se in futuro la migrazione proverrà soprattutto dall'Europa Orientale o dal Terzo Mondo, ma in ogni caso è evidente che, malgrado una politica fondamentalmente restrittiva sull'emigrazione, continueranno ad affluire flussi migratori praticamente verso tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il paradosso in questo caso è che, nonostante negli Stati membri non ci sia attualmente carenza di manodopera, moltissimi immigrati continuano a trovare lavoro, sia nel settore ufficiale che in quello parallelo dell'economia.

27. L'immigrazione verso l'Europa Occidentale è in continua crescita, pertanto gli Stati Membri della Comunità Europea stanno esaminando la possibilità di adottare una politica comune in materia d'emigrazione. La Germania, la Francia, i Paesi del Benelux, e recentemente l'Italia, la Spagna ed il Portogallo, stanno uniformando le loro politiche in materia di visti e di controlli alle frontiere, secondo quanto previsto dall'Accordo di Schengen. Allo scopo di armonizzare le politiche in materia d'emigrazione, i dodici Stati membri della Comunità Europea si sono impegnati inoltre in un processo di intensa

cooperazione intergovernativa (basta citare il Gruppo ad hoc sull'immigrazione e i Gruppi di lavoro Trevi). Tra le comunità di immigrati ciò ha suscitato il timore della creazione di una "roccaforte Europa", finalizzata ad impedire l'afflusso di nuovi immigrati e a limitare i diritti degli immigrati già integrati nel Paese d'accoglienza. E' comunque troppo presto per valutare i possibili effetti di tali politiche: se, da un lato è evidente che gli Stati Europei intendono perseguire una politica finalizzata a limitare i flussi migratori, dall'altro c'è la crescente consapevolezza che, nel mondo in cui viviamo, l'Europa non può chiudere le porte ad ogni futura immigrazione. Inoltre, le limitazioni all'immigrazione, per quanto necessarie, sembrano sempre risultare in entrate clandestine in un modo o nell'altro.

2.2 Una società multi-etnica?

28. Nella maggior parte degli Stati dell'Europa Occidentale le comunità di immigrati costituiscono attualmente tra il cinque e il dieci per cento della popolazione totale. E' impossibile fornire un dato preciso, perchè spesso la definizione di "immigrato" è poco precisa. I figli degli immigrati sono spesso considerati membri della comunità di immigrati, anche nel caso in cui siano nati nel Paese ospite e non siano dunque mai immigrati.

Inoltre i criteri di definizione degli immigrati variano molto da un Paese all'altro: sono compresi i richiedenti asilo? Sono comprese le persone provenienti dai territori d'oltremare? Sono compresi gli immigrati naturalizzati? Come ci si regola con i figli nati da matrimoni "misti"? Per citare un solo esempio: le autorità francesi non considerano immigrati i residenti in Francia originari delle Antille francesi, mentre le autorità olandesi considerano immigrati i residenti in Olanda originari delle Antille Olandesi che distano solo poche centinaia di chilometri dalle isole francesi.

29. Alcuni immigrati hanno la cittadinanza del Paese in cui risiedono, mentre altri conservano quella di origine. Il censimento dei residenti stranieri, effettuato spesso per avere un'idea delle dimensioni della popolazione immigrata, non sempre fornisce informazioni accurate. E' difficile valutare il numero di persone delle comunità di immigrati, soprattutto se molti di questi ultimi hanno la nazionalità del Paese ospite (Paesi il cui diritto di nazionalità si basa sul principio del jus soli) oppure se questi sono in pochi (ad es. quando la legislazione nazionale è basata sul principio dello jus sanguinis). Poichè le comunità di stranieri nel corso degli anni si sono stabilizzate, le differenze tra gli immigrati diventano ancora più significative. In ultima analisi, con il termine "immigrato" di solito si indica l'immigrato "legale", cioè lo straniero in possesso dei documenti necessari e che è formalmente autorizzato a rimanere nel Paese in cui effettivamente risiede. In alcuni Paesi europei, in particolare in quelli dell'Europa Meridionale, è presente un gran numero di immigrati "clandestini". Le valutazioni numeriche al riguardo variano enormemente, tuttavia è evidente che il loro numero è recentemente aumentato. Si stima che in Europa Meridionale si trovano attualmente da uno a due milioni di immigrati clandestini.

30. In futuro le differenze tra immigrati e non immigrati diventeranno ancora meno chiare. Le comunità di immigrati non sono più necessariamente formate da individui completamente estranei alla società in cui vivono. Da questo punto di vista si vanno stabilendo diverse analogie tra l'Europa ed i tradizionali Paesi d'immigrazione quali gli Stati Uniti, il Canada o l'Australia. L'elemento distintivo non è più lo status d'immigrato, ma piuttosto il fatto che i membri delle comunità di "immigrati" condividono una etnicità comune radicata altrove. Tale etnicità può essere interpretata come un senso di appartenenza alla comunità, basato su un'eredità comune, in cui elementi quali la storia, la cultura, la razza, la lingua o l'identità nazionale svolgono tutti un proprio ruolo. Per questi motivi alcuni Paesi europei preferiscono oggi definire le proprie comunità di "immigrati" come "comunità etniche" o "gruppi etnici". Altri Paesi preferiscono invece usare ancora il termine "stranieri", poichè ritengono che con il termine "etnicità" si danneggi la

fondamentale eguaglianza di tutti gli individui di fronte alla legge, qualunque sia la loro origine.

31. E' importante tener presente anche che gli "immigrati" non costituiscono un unico gruppo omogeneo: al contrario, gruppi diversi come gli Arabi, gli Indiani, i Cinesi, gli Africani e i Caraibici hanno poco o nulla in comune dal punto di vista culturale e si trovano a fronteggiare problemi diversi nell'inserimento nel Paese di accoglienza. Possono sorgere conflitti molto gravi tra i vari gruppi di immigrati, che spesso sono costretti a vivere in prossimità l'uno dell'altro nelle zone più svantaggiate delle grandi città. D'altro canto, col passare del tempo, nascono motivazioni comuni, all'interno dei vari gruppi etnici che, malgrado la diversa origine culturale sono uniti dalla esperienza comune dello status di immigrati.

32. In seguito alle migrazioni degli ultimi decenni, negli Stati Membri del Consiglio d'Europa si sono costituite vaste comunità d'origine nazionale od etnica diversa da quella della popolazione del Paese ospite. Si parla quindi di una emergente società pluri-etnica e pluriculturale. A prescindere dal fatto che questi termini siano ritenuti appropriati o non, è incontestabile che la diversità nazionale, etnica, razziale e culturale sia divenuta un elemento peculiare della società europea, soprattutto nelle grandi città, in cui si sono stabiliti la maggior parte degli immigrati.

33. Nel presente documento i termini (pluri) etnico e (pluri) culturale sono usati come quasi sinonimi. Nell'accezione scientifica, tuttavia, l'etnicità è un concetto più esclusivo di quello di cultura. I gruppi con cultura comune condividono semplicemente certi valori e forme di comportamento (ad es. gli studenti). L'etnicità, invece, è una caratteristica che si riferisce non soltanto a forme "ereditate" di appartenenza, ad una comunità, ma tende anche ad avere la precedenza su ogni altra caratteristica nella percezione sia delle comunità interessate che della popolazione circostante. Il Comitato, utilizzando il concetto di società "pluri-etnica", non intende descriverla come un "mosaico" di comunità organizzate in cui gruppi culturali, etnici o religiosi esistono semplicemente l'uno accanto all'altro. All'atto pratico vi è, infatti, interazione e comunicazione tra individui e gruppi e non vi è motivo di ritenere che le persone appartenenti ad un gruppo o ad un altro siano "relegate" a vivere nell'ambito ristretto di una particolare comunità. Il Comitato riconosce che le società europee sono oggi multietniche o multiculturali e osserva e conviene che in tali società le comunità in questione rappresentano uno spazio di organizzazione sociale, di solidarietà e di libera espressione.

34. Il termine "minoranze etniche" è anche usato in questo contesto perchè, dal punto di vista sociale, molti gruppi di immigrati si trovano in effetti in una condizione di minoranza. Le caratteristiche fondamentali di tale condizione sono: partecipazione inadeguata alle istituzioni principali della società consolidata quali l'occupazione, l'istruzione, l'alloggio ed i servizi sociali, ridotte possibilità d'influenzare i processi decisionali democratici e di conseguenza una posizione marginale nella società che si ritrova anche nelle generazioni successive.

35. In molti Paesi l'emarginazione è certamente una caratteristica importante della condizione degli immigrati, soprattutto perchè le differenze tra le classi sociali talvolta coincidono con le divisioni tra le comunità etniche. La situazione si inasprisce ed è difficilmente risolvibile a causa di due insiemi principali di fattori. In primo luogo gli immigrati sono spesso privi di quegli strumenti che consentirebbero loro di svolgere un ruolo efficace nell'ambito della società: si possono citare, ad esempio, la padronanza della lingua, l'istruzione e la formazione professionale, la sicurezza della residenza, nonché la conoscenza adeguata dei codici e delle prassi che regolano la vita quotidiana. In secondo luogo la società e le sue istituzioni non sempre sono facilmente accessibili ai membri delle comunità di immigrati. Talvolta ciò è la conseguenza di una deliberata discriminazione nei

confronti degli stranieri o degli individui di origine non autoctona, anche se i politici e coloro che consentono di accedere alle istituzioni principali raramente intendono operare discriminazioni nei confronti degli stranieri. Nel contempo, però, questi "custodi" (datori di lavoro, funzionari pubblici, insegnanti, ecc.) non sono sufficientemente consapevoli della natura "culturalmente prevenuta" delle norme e procedure che consentono l'accesso alle istituzioni. In simili circostanze gli immigrati incontrano quindi maggiori difficoltà

rispetto ai membri della popolazione ufficiale, soprattutto per quanto riguarda i colloqui di lavoro, il superamento di selezioni o il tentare di comprendere un programma scolastico.

36. Tali forme di discriminazione, definita indiretta o strutturale, frustrano l'aspirazione degli immigrati ad integrarsi socialmente e a migliorare la propria posizione sociale. Gli studi effettuati dimostrano ampiamente che simili ambizioni sono di solito molto forti tra gli immigrati, specialmente tra quelli della seconda e delle successive generazioni. Occorrerà, pertanto, prestare maggiore attenzione di quanto non sia stato fatto finora alla creazione di opportunità di partecipazione degli stranieri, aprendo la società consolidata e le sue istituzioni ed organizzazioni principali anche agli individui di origine immigratoria. Ciò è urgente in particolare per le donne migranti ed i giovani di origine immigratoria, e costituisce un presupposto fondamentale per evitare l'emarginazione sociale e per impedire che nella società europea si aggravino le divisioni sociali ed etniche.

37. Se le società europee affronteranno seriamente tali problemi, sicuramente eviteranno l'ulteriore incremento delle tensioni e dei conflitti sociali. La condizione di svantaggio sociale ed economico, la diversa identità etnica e la mancanza di diritti politici costituiscono una miscela esplosiva: già oggi nelle aree più degradate delle grandi città europee, in cui vivono molti immigrati, si verificano spesso scontri tra la popolazione locale di maggioranza e gruppi di immigrati o tra gli immigrati e le forze dell'ordine che rappresentano l'autorità della società di maggioranza. Gravi episodi di violenza, che possono degenerare in rivolte, sono fortunatamente ancora poco frequenti, ma non vi è dubbio che la tensione sia diffusa e che si renda necessaria un'azione risoluta per cercare di ridurre i rischi in futuro. Il concetto alla base del presente rapporto è che i problemi delle relazioni intercomunitarie ed etniche sono potenzialmente gravi, ma non irrisolvibili e, se si intende veramente risolverli o almeno impedire che assumano dimensioni catastrofiche, il Governo e gli altri organismi sociali dovranno intraprendere un'azione concertata su un ampio fronte.

3. POSSIBILI RISPOSTE POLITICHE

3.1. Approcci attuali alla problematica delle relazioni intercomunitarie negli Stati membri

38. In questo capitolo innanzitutto si descriveranno brevemente le modalità seguite attualmente dai vari Stati Membri nell'affrontare il problema delle relazioni intercomunitarie. Saranno quindi analizzati e discussi i vantaggi e gli svantaggi di un'ampia gamma di possibili strategie politiche. Sarà infine descritta a grandi linee la politica sulle relazioni intercomunitarie che il Comitato auspica sia adottata dai Governi degli Stati membri.

39. Numerosi Governi europei sono stati obbligati a far fronte alle problematiche emerse nei rispettivi Paesi in seguito ai recenti movimenti migratori. La reazione a tali problemi è stata spesso sconsiderata e contingente perchè mira a risolvere problemi specifici particolarmente urgenti nel momento stesso in cui questi si creano. Spesso è mancata una strategia globale e di conseguenza la risposta da parte delle autorità pubbliche è stata spesso meno efficace di quanto avrebbe potuto essere, nonostante molti Paesi si siano impegnati attivamente nel campo delle relazioni intercomunitarie. Nella sezione successiva si cercherà pertanto di descrivere alcune tra le diverse modalità seguite.

40. Alcuni Paesi sono stati più aperti di altri alla eventualità di un'immigrazione a carattere permanente. I Paesi con un passato coloniale, come il Regno Unito, la Francia, l'Olanda e il Portogallo in particolare, hanno maggiore familiarità storica con le popolazioni d'oltremare e, a causa dei legami con le ex-colonie, hanno subito notevoli ondate immigratorie provenienti dai rispettivi ex territori coloniali. I legami storici di questo tipo possono facilitare in parte il processo di integrazione, poichè gli immigrati delle ex colonie hanno spesso una discreta conoscenza della lingua e della cultura del Paese ospite. I problemi derivanti da una società multiculturale sono parte integrante dell'esperienza storica delle ex potenze coloniali: ciò non significa necessariamente che siano più facili da risolvere, ma che almeno sono riconosciuti per quel che sono.

41. I Paesi privi, o quasi, di un passato coloniale, quali la Germania, la Svizzera e la Svezia, si trovano in una posizione diversa. Essi hanno scarsa esperienza storica di immigrazione o multiculturalismo, per cui l'arrivo di un gran numero di lavoratori e di famiglie da Paesi stranieri ha sollevato problemi insoliti. Dal momento che generalmente gli immigrati in tali Paesi non hanno cognizione della loro lingua e cultura, sono più rilevanti i problemi pratici dell'integrazione.

42. Varia, inoltre, lo status giuridico degli immigrati a seconda dei Paesi. Nel Regno Unito, ad esempio, i cittadini del Commonwealth hanno molti dei diritti dei cittadini britannici, mentre nella maggior parte degli altri Paesi esiste una distinzione molto più netta tra lo status dei cittadini e quello degli stranieri. Gli immigrati, però, non sono necessariamente considerati "stranieri". In alcuni Paesi, soprattutto in quelli con una maggiore tradizione d'immigrazione e maggiori legami con i Paesi d'oltremare (ma, anche, in modo evidente, in Svezia), è relativamente facile per gli immigrati residenti da lungo tempo, e soprattutto per i loro figli nati nel Paese ospite, ottenere la nazionalità del Paese di residenza. Sempre più immigrati o, più correttamente, persone d'origine immigratoria, hanno la cittadinanza del Paese in cui vivono. Per alcuni aspetti ciò semplifica le cose, poichè tali persone non hanno problemi di status giuridico. D'altro canto, è evidente che possono essere vittime di comportamenti xenofobi e di discriminazione nella stessa misura in cui lo sono gli immigrati di nazionalità straniera.

43. La diversità d'esperienza e di approccio tra Paesi diversi risulta evidente nella terminologia usata. Nel complesso i Paesi con maggiore tradizione di legami con l'Oltremare sono più inclini ad accettare il fatto che la maggior parte degli immigrati recenti si sia ormai sistemata in modo più o meno permanente. In tali Paesi risulta logico usare il termine "immigrato" con le sue implicazioni di stabilità piuttosto che usare il termine "migrante", che implica la transitorietà. E' invalso l'uso di utilizzare il termine "migrante" nei documenti internazionali, ma alcuni Paesi vorrebbero far notare che esso è inadeguato per quelle situazioni in cui gli immigrati si sono stabiliti definitivamente, non hanno mai vissuto in altri Paesi e, caso sempre più frequente, stanno gradualmente acquisendo la nazionalità del Paese in cui vivono. In effetti, nel momento in cui le prime comunità di migranti si stabiliscono come parte stabile della società "ospite", tendono ad essere indicate sempre più spesso come "minoranze etniche" o "gruppi etnici" piuttosto che come "migranti", o "immigrati". Per tutti questi motivi, non si è ritenuto appropriato adottare una terminologia uniforme, attese le finalità del Progetto per le relazioni intercomunitarie. A causa delle differenze tra i vari Paesi e dei continui sviluppi della situazione, sembra inevitabile, anzi addirittura consigliabile, mantenere una certa elasticità nella terminologia, per cui nel presente documento si farà uso di una varietà di termini. Ove necessario, si richiede al lettore di "tradurre" i termini usati in questa sede nella lingua abituale del proprio Paese¹.

44. Il termine "relazioni intercomunitarie" ha origini britanniche. La Gran Bretagna ha una politica ben definita in tal senso sin dalla metà degli anni '60; il primo Decreto sulle Relazioni Razziali è stato approvato nel 1965, il secondo, approvato nel 1968, ha istituito la Commissione sulle relazioni intercomunitarie, incaricata di favorire l'instaurazione di rapporti armoniosi tra le Comunità, di aiutare i terzi ad intraprendere azioni finalizzate allo stesso obiettivo e di coordinare a livello nazionale le misure adottate in tal senso da altri. A partire da tale momento la legislazione contro la discriminazione per motivi sociali ed etnici si è andata progressivamente ampliando ed intensificando. Il Decreto sulle Relazioni inter-razziali del 1976 ha istituito un organismo statutario, la Commissione per l'Uguaglianza razziale, responsabile sia dell'applicazione delle leggi contro la discriminazione che di una serie di attività sociali, educative ed informative volte ad eliminare la discriminazione sociale ed a migliorare i rapporti tra comunità diverse. In Gran Bretagna la gente non esita a parlare di "razza" e le relazioni intercomunitarie vengono spesso descritte in termini di relazioni tra "bianchi" (la popolazione autoctona) e "neri" (termine usato per indicare tutte le minoranze etniche non di razza bianca). La politica attuale sottolinea che le minoranze etniche sono parte integrante della società britannica (moltissime persone appartenenti a tali gruppi sono nate nel Regno Unito, per cui non vengono più indicate collettivamente come "immigrati"). Si è, quindi, stabilito che il Governo, agendo di concerto con altri organismi pubblici e privati, abbia la responsabilità di consentire a tutti di partecipare liberamente e completamente alla vita economica, sociale e pubblica della nazione, con la libertà di conservare la propria identità religiosa e culturale². Tuttavia, nonostante la lunga esperienza politica del Regno Unito nel campo delle relazioni intercomunitarie, persistono ancora gravi tensioni sociali riguardo alla razza e all'etnicità, e la situazione britannica sembra indicare che un'azione risoluta in tale settore debba essere una caratteristica costante di una società multietnica.

¹ Pertanto, come concordato dal Comitato Europeo sulle Migrazioni, con il termine "migranti" s'intende indicare non solo i lavoratori migranti e le loro famiglie, ma anche coloro che in molti Paesi vengono indicati come "immigrati", "gruppi etnici" o "persone d'origine immigratoria".

² Traduzione di una dichiarazione di principio pubblicata dall'Home Office nell'ottobre 1990 sui criteri per il rilascio di sovvenzioni alle minoranze etniche.

45. In Francia l'impostazione tradizionale è l'insistenza sulla parità di diritti di tutti gli individui, che di conseguenza preclude il riconoscimento istituzionale delle minoranze culturali. Gli immigrati sono stati accettati come facenti parte della società, ma si prevede si assimilino alle norme culturali francesi. Ciò nonostante, l'indiscutibile realtà della crescente diversità etnica e culturale ha comportato all'atto pratico l'accettazione dell'esigenza di un approccio "interculturale", soprattutto per quanto riguarda l'istruzione e la cultura. Per molti anni, la politica si è basata sul principio dell' "integrazione" degli immigrati nella società francese (termine che, comunque venga interpretato dall'opinione pubblica, non intende ufficialmente configurare una completa assimilazione culturale).

La risposta ai crescenti conflitti ed alle controversie riguardo al problema dell'"immigrazione" è stata la creazione di una serie di nuovi organismi ufficiali incaricati di elaborare politiche coordinate d'integrazione. Il termine "minoranze etniche" contrasta con l'insistenza francese sul carattere unitario dello Stato, ma poiché il termine "immigrati" diventa sempre meno adatto per indicare molti tra coloro che sono nati in Francia ed hanno la nazionalità francese, sta prendendo sempre più piede il termine "popolazioni d'origine immigratoria".

46. L'approccio dell'Olanda è una combinazione di elementi tipici di quello britannico e di quello francese. L'Olanda ha subito sia l'emigrazione "post-coloniale" che quella dei "lavoratori migranti". L'aspetto più evidente dell'approccio in questione è l'esplicito riconoscimento dell'esistenza di minoranze etniche e l'elaborazione di una politica aperta e risoluta nei confronti di tali minoranze e del ruolo da esse svolto nella società. Per alcuni anni il Governo ha persino assunto, in una certa misura, l'impegno di sostenere le minoranze stesse nella conservazione, evoluzione ed espressione della propria identità culturale. Ha, quindi, stanziato fondi speciali per attuare tale politica in collaborazione con gli enti locali e regionali, nonché con il settore del volontariato. Attualmente si tende, tuttavia, a dare maggiore risalto alla necessità di favorire le minoranze ad integrarsi con successo nella società olandese. Oltre allo svolgimento di programmi linguistici e di formazione professionale, ciò comporta anche un impegno attivo volto alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'accesso da parte dei migranti e delle minoranze etniche a tutti i settori dell'attività sociale ed economica. Viene anche riconosciuta l'esigenza d'integrare gli immigrati nella vita politica, essendo l'Olanda uno dei Paesi che ha concesso agli immigrati naturalizzati il diritto di voto nelle elezioni locali.

47. In Germania, ancor più che altrove, la politica dell'immigrazione si è basata sulle esigenze del mercato del lavoro. La Germania non è considerata un "Paese d'immigrazione" nel senso di un Paese che cerca di attirare gli stranieri affinché vi si stabiliscano stabilmente, anche se i Governi tedeschi hanno dovuto riconoscere che molti "lavoratori ospiti" originariamente temporanei si sono in seguito stabiliti definitivamente, come è avvenuto in altri Paesi. Una volta accettato che l'immigrazione si era di fatto già verificata, si è provveduto a formulare delle politiche volte a favorire l'integrazione dei lavoratori stranieri e delle loro famiglie residenti in Germania. A livello federale esiste da diversi anni un ufficio incaricato di promuovere i rapporti con gli stranieri, ma la maggior parte delle attività concernenti le "relazioni intercomunitarie" viene svolta a livello di singole Municipalità o Länder. E' evidente che i migranti in Germania sono ancora comunemente indicati come "stranieri"; il che sembra lasciar intendere che il processo d'integrazione sia ancora in una fase iniziale e che le persone di origine immigratoria non siano ancora ritenute parte integrante della società ospite.

48. La Svezia ha adottato, nei confronti degli stranieri che vivono nel Paese, una politica di grande apertura, associata a rigidi controlli sui nuovi ingressi. Vi è parità di trattamento con i cittadini svedesi per quanto riguarda l'accesso da parte degli stranieri alla vasta gamma di prestazioni sociali previste dallo Stato assistenziale. E' stato, inoltre, nominato

uno speciale difensore civico, incaricato di trattare le questioni concernenti la discriminazione etnica, che però ha poteri ancora alquanto limitati. A livello amministrativo centrale, il Comitato Nazionale per l'Immigrazione e la Naturalizzazione (SIV) è responsabile dell'attuazione della politica sulle relazioni intercomunitarie adottata dal Parlamento. Anche le autorità municipali sono responsabili nei confronti degli stranieri e sostengono finanziariamente diverse iniziative locali volte al miglioramento delle relazioni intercomunitarie. Viene favorita la partecipazione politica degli immigrati: questi ultimi, infatti, hanno diritto di voto a livello locale e le loro associazioni sono entrate a far parte di quel processo consultivo che è tipico della vita svedese. In ultima analisi, è piuttosto facile acquisire la cittadinanza svedese e molti immigrati si sono avvalsi di questa facoltà.

49. La Svizzera, al pari della Svezia, limita l'ingresso degli stranieri pur cercando d'integrare coloro che sono ammessi a risiedere stabilmente sul suo territorio. Le linee principali della sua politica d'integrazione sono le seguenti: i giovani stranieri appartenenti alle principali comunità di stranieri possono seguire dei corsi, integrati in una certa misura nel piano di studi scolastico, sulla lingua e la cultura del loro Paese d'origine. Per la formazione professionale occorrono gli stessi requisiti richiesti ai cittadini svizzeri ed essi possono anche frequentare corsi presso centri di formazione istituiti dalla autorità del loro Paese di origine. In molti Comuni vi sono centri di consulenza tramite i quali gli stranieri possono far conoscere alle autorità le proprie esigenze. La Commissione Federale per i Problemi degli Stranieri, che comprende tra i suoi membri rappresentanti delle associazioni di stranieri, svolge un ruolo molto importante nel miglioramento delle relazioni intercomunitarie. Essa formula, infatti, raccomandazioni alle comunità locali e alle associazioni di stranieri nell'ambito della promozione dell'integrazione sociale. Funge, inoltre, da intermediario tra i rappresentanti delle associazioni di stranieri, i comitati consultivi e i servizi assistenziali per stranieri. Cura, infine, la diffusione delle informazioni rivolte agli stranieri per favorirne l'inserimento sociale.

50. Come si può notare, i Paesi più industrializzati, che accolgono immigrati da diversi anni, si sono notevolmente impegnati nell'elaborazione di politiche volte a favorirne l'integrazione e a promuovere buone relazioni intercomunitarie. Nonostante gli approcci politici e la terminologia in uso varino notevolmente da Paese a Paese, tutti i Governi interessati hanno ritenuto necessario prestare attenzione alle questioni concernenti i rapporti tra comunità. La situazione è ovviamente molto diversa nell'Europa Meridionale, dove l'immigrazione straniera su vasta scala è un fenomeno esplosivo soltanto negli anni '80. Come si è verificato vent'anni fa nei Paesi d'Europa situati più a Nord, la politica sulle relazioni intercomunitarie nei Paesi dell'Europa Meridionale è ancora in una fase rudimentale. Negli ultimi anni, tuttavia, Portogallo, Spagna, Italia, Grecia e Cipro hanno riconosciuto l'esigenza sempre più pressante di formulare politiche in tale senso. Finora, l'iniziativa è venuta in gran parte dalle organizzazioni di volontariato, soprattutto di tipo ecclesiastico, ma dal momento che gli enti locali non sono più in grado di fronteggiare e contrastare gli episodi di razzismo e xenofobia, oggi ci si rende conto della necessità dell'intervento governativo. Purtroppo un problema serissimo sconosciuto nei Paesi che hanno subito l'immigrazione in precedenza, è rappresentato dal fatto che - anche dopo l'attuazione in alcuni paesi di programmi di regolarizzazione su vasta scala - molti immigrati hanno ancora uno status giuridico irregolare. Questi ultimi, evitano, quindi, nei limiti del possibile, di avere contatti con organismi ufficiali, per cui qualunque tentativo di introdurre programmi d'integrazione non riesce a raggiungere una parte considerevole della popolazione immigratoria. Sembra perciò evidente che il controllo rigoroso del flusso migratorio rappresenti un presupposto indispensabile per un'efficace politica sulle relazioni intercomunitarie nell'Europa Meridionale. L'Italia ha adottato di recente importanti provvedimenti: in tal senso è stata approvata una legge finalizzata a regolare il flusso migratorio ed è stato creato un Ministero per l'Immigrazione e per gli Italiani all'estero. Nel contempo, i Paesi dell'Europa Meridionale avvertono oggi l'esigenza di esaminare attentamente le misure adottate negli altri Paesi europei, valutando in che

modo queste possano essere adattate alla loro situazione di nuovi Paesi d'immigrazione. Si auspica che il presente rapporto, secondo quanto proposto nella Raccomandazione 1125 dell'Assemblea Parlamentare sui nuovi Paesi d'immigrazione, contribuisca a stimolare il processo di definizione di politiche sulle relazioni intercomunitarie adeguate alla situazione attuale dei Paesi dell'Europa Meridionale.

51. Va sottolineato che, nonostante la diversità nei dettagli, i Paesi europei si trovano di fatto a dover fronteggiare situazioni sostanzialmente analoghe. In tutti gli Stati Membri che negli ultimi decenni hanno accolto un gran numero di immigrati sorgono, infatti, problemi simili. Indipendentemente dallo status giuridico, gli immigrati e gli individui d'origine immigratoria debbono affrontare tutti i problemi connessi all'adattamento ad una nuova società: problemi d'identità culturale e linguistica, problemi d'istruzione e, in misura maggiore o minore, l'esperienza della xenofobia e della discriminazione. Nello stesso tempo, la popolazione di maggioranza, sia nei Paesi che hanno una tradizione immigratoria sia in quelli che ne sono privi, affronta la sfida dell'adattamento ad una diversità culturale ed etnica che ha implicazioni per il sistema educativo e giuridico, per la politica sociale e culturale, per i mass media e così via. Il progetto europeo per le relazioni intercomunitarie nasce dalla convinzione che vi siano sufficienti analogie tra i problemi emergenti nei vari Paesi, da rendere utile uno scambio di esperienze ed opinioni, anche se le soluzioni adottate dovessero essere applicate in modo diverso in Paesi diversi. Risulta, quindi, indispensabile che l'Europa, con il suo impegno esplicito a favore della tolleranza e della giustizia, tenti di procedere verso un approccio comune alle sfide derivanti dalle recenti migrazioni.

3.2. Analisi delle possibili strategie alternative

52. Come si è visto, è molto vasta la gamma di strategie politiche adottate dagli Stati membri del Consiglio d'Europa per favorire l'integrazione degli immigrati e promuovere buone relazioni intercomunitarie. Tale varietà deriva, almeno in parte, dalle diverse modalità operative del settore pubblico in questi Stati. Analizzando le diverse strategie si riscontrano, tuttavia, notevoli differenze nella valutazione che gli enti pubblici fanno riguardo alle conseguenze dell'immigrazione e dell'impatto di quest'ultima sulle relazioni intercomunitarie. Nello stesso tempo si possono osservare, però, anche importanti analogie. In questa sezione verranno discusse le differenze nonché le affinità, con particolare riferimento ai tre settori principali della politica pubblica: giuridico, socio-economico e culturale.

53. Una delle questioni fondamentali che tutti i Governi si sono trovati prima o poi a dover affrontare è se sia preferibile limitarsi ad estendere agli immigrati gli strumenti della politica generale o se, invece, occorra elaborare specifiche misure d'integrazione. Il secondo approccio implica, tra l'altro, l'introduzione o l'adattamento di una legislazione specifica per un migliore controllo della situazione degli immigrati. Come si vedrà più avanti, l'applicazione di specifiche politiche d'integrazione può anche comportare la creazione di ulteriori strumenti di vasta portata volti a favorire l'inserimento sociale delle popolazioni di origine immigratoria.

54. Nel presente documento, per "integrazione" s'intende il processo attraverso il quale gli immigrati possono accedere gradualmente alle principali istituzioni della società. L'integrazione così intesa può, quindi, essere vista come una risposta adeguata volta ad impedire l'emarginazione e la formazione di gruppi minoritari. "Integrazione", però, non significa affatto "assimilazione": il secondo termine, infatti, indica generalmente il processo per mezzo del quale gli immigrati abbandonano gradatamente credenze, opinioni e valori specifici della propria cultura per diventare simili alla popolazione dominante. Dovrebbe risultare evidente che, per quanto i due termini non siano del tutto privi di collegamento

l'uno con l'altro, l'assimilazione non è necessaria per l'integrazione, così come l'integrazione non comporta inevitabilmente l'assimilazione.

Il settore giuridico

55. Nel corso degli ultimi decenni quasi tutti i Paesi dell'Europa Settentrionale ed Occidentale hanno inizialmente optato a favore della prima soluzione. Non si riteneva necessaria alcuna politica specifica: bastava estendere anche agli immigrati stranieri certi diritti già goduti dai cittadini. Il diritto veramente fondamentale, in tale contesto, è la garanzia della residenza che, di solito, è collegata alla durata del soggiorno: in linea generale, quanto più un immigrato risiede in un Paese, tanto più diviene sicura la sua condizione. Nell'ammettere ufficialmente un immigrato sul suo territorio, lo Stato concede generalmente a quest'ultimo l'accesso all'istruzione, all'alloggio, al mercato del lavoro, all'assistenza sanitaria e ad altre importanti servizi. L'ottenimento dello status di residente permanente implica, tra l'altro, che lo straniero non può più essere costretto a lasciare il Paese se rimane disoccupato. Vengono inoltre abolite gradualmente certe limitazioni concernenti i diritti alle prestazioni di sicurezza sociale.

56. Tra i Paesi europei vi sono notevoli differenze riguardo al numero di anni necessari perchè il residente straniero possa rivendicare un diritto di soggiorno permanente. In Svezia, ad esempio, lo status di residente permanente è concesso sin dalla decisione iniziale di ammissione sul territorio. In Svizzera, invece, è previsto un periodo d'attesa che, anche a seconda della nazionalità dell'interessato, può durare fino a dieci anni. Inoltre, ulteriori requisiti, riguardanti ad esempio l'alloggio o il reddito, sono molto più rigorosi in certi Paesi piuttosto che in altri. Questa varietà di norme e regolamentazioni fa sì che la percentuale degli immigrati che beneficiano di lunga residenza stabile vari notevolmente da un Paese all'altro.

57. Per gli stranieri è di fondamentale importanza ottenere un permesso di soggiorno durevole anche se ciò non implica automaticamente il godimento e l'eleggibilità ai diritti associati alla cittadinanza. In molti casi sono state adottate ulteriori misure per far fronte alla nuova situazione derivante dalla recente immigrazione: si è provveduto a modificare le norme regolamentari e le leggi vigenti, oppure sono stati introdotti testi legislativi e misure completamente nuove. Alcuni Paesi europei, ad esempio, hanno concesso alle religioni con un forte seguito tra gli immigrati lo stesso status di cui beneficiano le religioni tradizionalmente presenti in questi Stati; il che comporta per esse il diritto di beneficiare di alcune agevolazioni, finanziate con fondi pubblici.

58. Un altro diritto che merita di essere menzionato in tale contesto è la libertà d'associazione. In Francia, ad esempio, il diritto d'associazione non è stato completamente concesso agli immigrati stranieri fino al 1981. Altri Paesi stanno estendendo agli stranieri residenti da un certo numero di anni il diritto di voto e di candidatura alle elezioni, ma soltanto a livello locale. L'estensione dei diritti elettorali agli stranieri ha generalmente un grande significato simbolico, nonchè un'indubbia efficacia dal punto di vista pratico. L'Olanda ha esteso ai residenti stranieri anche il diritto di entrare a far parte dell'Amministrazione statale.

59. Alcuni Paesi sono molto più avanti di altri riguardo all'estensione dei diritti agli stranieri. Talvolta le autorità pubbliche sostengono che garantire agli stranieri ulteriori diritti riduce eccessivamente il divario esistente tra stranieri e cittadini riguardo allo status giuridico. Gli stranieri potrebbero, di conseguenza, essere meno propensi ad optare per la naturalizzazione. L'analisi comparata della situazione dei diversi Paesi europei mostra, tuttavia, il contrario: quanto più sono forti la condizione giuridica e i diritti politici dei residenti stranieri, tanto più alto è il numero delle naturalizzazioni. Il tasso di naturalizzazione è particolarmente alto nei Paesi scandinavi, che hanno concesso ai residenti stranieri ampie opportunità di partecipare ai processi decisionali. Le naturalizzazioni sono, invece, molto più rare in Germania e Svizzera, Paesi che prevedono

maggiori limitazioni riguardo all'estensione dei diritti agli stranieri.

60. Un ulteriore passo in avanti rispetto alla mera estensione agli immigrati dei diritti vigenti è rappresentato dalla modifica della legislazione o anche dall'introduzione di nuove leggi volte ad incrementare le opportunità d'integrazione. Tali misure possono essere considerate parte integrante di quel processo indicato in precedenza come "specifica politica d'integrazione". Ciò non significa affatto un nuovo sviluppo: nel corso della storia, leggi e regolamenti sono stati adattati alle mutevoli realtà della società. In passato, molti Paesi europei hanno modificato parte della propria legislazione in modo da venire incontro alle richieste specifiche delle comunità ebraiche installate sul loro territorio. In epoca più recente, tali adattamenti sono stati estesi fino a comprendere talune pratiche e riti comuni ad altre religioni, in particolare quella islamica ed induista: basti pensare, ad esempio, alle norme relative all'uccisione degli animali e alle onoranze funebri.

61. Gli adattamenti legislativi possono andare ben al di là degli aspetti culturali e religiosi. Di fronte al numero sempre crescente di immigrati, la maggior parte degli Stati membri ha modificato le proprie leggi sulla naturalizzazione, anche se non sempre al fine di rendere più facile, per gli stranieri, l'acquisizione della cittadinanza. Ultimo, ma certamente non meno importante, è il fatto che molti Stati Membri abbiano rafforzato la propria legislazione contro la discriminazione per motivi razziali o etnici. E' ben risaputo, infatti, che all'origine della discriminazione nei confronti degli immigrati vi sono spesso la razza o l'origine etnica: combattere tali forme di discriminazione, ad esempio, per quanto riguarda gli alloggi, sul posto di lavoro o nell'istruzione, non è cosa facile, dal momento che può essere difficile comprovare l'esistenza della discriminazione in casi individuali.

62. Il Regno Unito è forse il Paese con maggiore esperienza in questo campo. Nel corso degli ultimi venticinque anni, attraverso l'emanazione di una serie di leggi concernenti le relazioni interrazziali, la politica britannica d'integrazione degli immigrati si è incentrata soprattutto sulla lotta alla discriminazione e sulla promozione dell'armonia interrazziale. In altri Paesi europei la problematica dell'immigrazione è affrontata non tanto in termini di "razza", quanto piuttosto in termini di "cittadinanza", come nel caso della Francia, della Germania e della Svizzera, o in termini di "pluralismo culturale", come nel caso dell'Olanda, della Danimarca, della Norvegia e della Svezia (ed anche in Canada e, più recentemente, in Austria). La Gran Bretagna si è spinta oltre rispetto agli altri Paesi europei attuando una legislazione contro la discriminazione e adottando provvedimenti istituzionali volti a favorire l'uguaglianza razziale. Nella maggior parte dei Paesi, inoltre, si assiste ad una crescente rivendicazione, da parte di comunità di immigrati e taluni gruppi etnici, del riconoscimento dei diritti di categoria.

Il settore socio-economico

63. La concessione agli immigrati, di ulteriori diritti può essere una condizione necessaria, ma non sempre sufficiente, per favorirne l'integrazione. Molti immigrati hanno ancora scarse opportunità di partecipare alla società di cui sono membri: svolgono spesso i lavori meno piacevoli, il loro tasso di disoccupazione è quasi sempre superiore alla media, le loro condizioni abitative sono misere e il loro rendimento scolastico spesso rimane al di sotto del minimo necessario per raggiungere un certo grado di mobilità sociale nella seconda generazione. Per quanto tale situazione non sia comune a tutti gli immigrati, si può osservare che in molti casi essi vivono ancora ai margini della società.

64. Alla base di ciò vi sono molteplici ragioni, legate sia agli immigrati stessi che alla società nel suo insieme. In primo luogo, la concessione di ulteriori diritti non sempre fa sì che i beneficiari se ne avvalgano effettivamente. Ciò deriva, probabilmente, da problemi linguistici: gli immigrati, infatti, non sempre parlano la lingua del Paese in cui vivono,

anche se vi risiedono da molti anni, il che rende, ovviamente, più difficile familiarizzare con le istituzioni e le consuetudini del Paese stesso. Per di più molti immigrati, soprattutto quelli della prima generazione, sono alquanto indecisi se rimanere nel Paese di accoglienza o rientrare nel Paese d'origine, incertezza che in alcuni casi può ostacolare l'integrazione. Si tratta, in una certa misura, di un circolo vizioso, in quanto la mancanza di opportunità d'integrazione può contribuire a rafforzare quello che viene comunemente indicato come "mito del ritorno".

65. Altro importante motivo, per cui una solida condizione giuridica non elimina il rischio dell'emarginazione, è il livello d'istruzione dei migranti. La maggior parte degli immigrati nell'Europa Occidentale è scarsamente istruita, il che contrasta con la situazione di molti Paesi immigratori extra-europei, compresi gli Stati Uniti. La tradizione immigratoria di tali Paesi è nettamente diversa da quella europea, nonostante ci sia stata una certa convergenza negli ultimi anni. Le peculiarità della situazione europea sono il risultato di una premeditata politica di reclutamento finalizzata a colmare la carenza di manodopera ai livelli più bassi del mercato del lavoro. In virtù di detta politica, molti migranti privi di specializzazione si sono stabiliti definitivamente nei Paesi di accoglienza, mentre nel frattempo è andata scomparendo gran parte del lavoro di manovalanza per i quali si erano trasferiti.

66. L'inadeguatezza dell'integrazione non andrebbe certamente spiegata semplicemente indicando alcune caratteristiche della popolazione immigrata. La spiegazione va ricercata quasi completamente nelle società d'accoglienza, che si rivelano incapaci di far sì che gli immigrati diventino una fra le tante categorie della popolazione, anche quando vengono loro concessi sufficienti diritti. Tra le principali cause di tale incapacità vi sono, come si è notato in precedenza, le scarse opportunità occupazionali ad un adeguato livello di specializzazione e la carenza di alloggi convenienti. La ricerca mostra ampiamente che dove le risorse sono scarse, il processo di distribuzione tende a favorire soprattutto la popolazione autoctona a danno degli immigrati, anche nel caso in cui sulla carta esista parità di diritti.

67. Questa è probabilmente una conseguenza della deliberata discriminazione, cui si è accennato precedentemente, nei confronti dei singoli immigrati per motivi di razza o di origine etnica. Negli ultimi anni, tuttavia, è cresciuta la consapevolezza di un altro tipo di discriminazione, indicata spesso come discriminazione strutturale o razzismo istituzionale. Si tratta di una forma di discriminazione non premeditata, né deliberata, né diretta contro individui, ma i cui effetti possono essere altrettanto dannosi per la riuscita dell'integrazione. La discriminazione strutturale si riferisce al fatto che tutte le principali istituzioni di un Paese sono governate da certe consuetudini, norme e regolamentazioni, sia formali che informali, radicate nella cultura dominante, di quella determinata società. Di conseguenza, più le persone hanno familiarità con tali regole, più facile può essere per loro ottenere l'accesso a dette istituzioni. Nel mercato del lavoro, ad esempio, i colloqui e i tests d'assunzione possono sembrare a prima vista "banali", ma in pratica non lo sono affatto e si può dire lo stesso anche degli esami scolastici e delle procedure di assegnazione degli alloggi.

68. Il riconoscimento della discriminazione strutturale come ostacolo all'integrazione è stato un processo molto lento e sono state fornite varie motivazioni per contenere al minimo i necessari adattamenti delle prassi consolidate. Le autorità pubbliche spesso ritengono discriminatorio fare distinzioni tra popolazione autoctona e membri di comunità di immigrati. La politica governativa non dovrebbe forse essere applicata in modo imparziale a tutti i residenti, indipendentemente dalla loro razza o origine etnica? Discutendo su problematiche di questo tipo, si tende, però, a perdere di vista gli effetti dannosi della discriminazione strutturale, che possono, invece, essere ridotti introducendo particolari misure specificamente rivolte alle comunità di immigrati, anche se la necessità

di tali politiche non sempre viene compresa dalla popolazione autoctona. E' questo il motivo per cui le autorità pubbliche sono state spesso tardive nell'introdurre politiche d'integrazione specificamente rivolte agli immigrati, affermando che le istituzioni esistenti sono abbastanza flessibili per far fronte alla situazione. E' divenuto sempre più evidente, tuttavia, che in uno stato assistenziale di tipo europeo, le conseguenze sociali dell'immigrazione non possono davvero essere più ignorate dalle autorità pubbliche. Questa consapevolezza va sempre più aumentando col passare del tempo: gli Stati Membri dell'Europa Settentrionale ed Occidentale sono più progrediti, per quanto riguarda le politiche specifiche d'integrazione, rispetto a quelli dell'Europa Meridionale, in cui l'immigrazione su vasta scala è un fenomeno molto più recente.

69. Ciò non significa che non vi sia tuttora dell'ambivalenza nelle politiche d'integrazione dei Paesi con tradizione immigratoria più consolidata. In tali Paesi non tutti sono ancora convinti della necessità di specifiche politiche d'integrazione; si potrebbe affermare inoltre che, qualora queste ultime avessero successo e gli immigrati non fossero più ai margini della società, non ci sarebbe più nessuno a fare da tampone nel mercato del lavoro. Per ovvie ragioni, i politici che sostengono tali opinioni, raramente le manifestano in termini così espliciti, ma si è notato che l'atteggiamento delle autorità pubbliche nei confronti di certe categorie di immigrati a volte non può essere spiegato altrimenti. Questo è, ovviamente, il motivo del numero sempre crescente di immigrati clandestini in Europa, soprattutto nel Sud. Altri esempi si possono ricercare nel trattamento riservato in molti Stati membri ai lavoratori stagionali ed ai richiedenti asilo.

70. Nella maggior parte dei casi si presuppone che gli immigrati rientranti nelle suddette categorie rimangono solo temporaneamente nel Paese ospite, per cui non si ritiene necessario favorirne l'integrazione. In realtà essi tendono a fermarsi più a lungo del previsto e sono andati notevolmente aumentando negli ultimi anni. Riguardo alle esigenze del mercato del lavoro, si osservano certe analogie tra gli attuali schemi immigratori e l'immigrazione negli anni '60 e '70 dei "lavoratori ospiti" provenienti dai Paesi del Mediterraneo, immigrati che all'epoca si presumeva si fermassero solo per un certo periodo. Un'importante differenza tra i "lavoratori ospiti" degli scorsi decenni e gli attuali lavoratori migranti "temporanei" sta, però, nel fatto che i primi avevano uno status giuridico molto più solido rispetto ai secondi.

71. Gli Stati Membri che già da tempo hanno esperienza di immigrazione su vasta scala, riconoscono anche che la mera estensione agli immigrati di misure di diritto comune non sempre è sufficiente a garantire la loro integrazione. Come si è notato in precedenza, tali Paesi hanno optato prima o poi per politiche specifiche, la cui natura e portata variano notevolmente da un Paese all'altro. In sostanza, però, le misure adottate sono fondamentalmente di due tipi: uno, volto a fornire agli immigrati gli strumenti necessari per l'integrazione, che la politica generale applicabile all'intera popolazione non garantisce loro completamente; l'altro, volto ad aprire quelle importanti istituzioni della società non sufficientemente accessibili agli immigrati.

72. In genere si tende a riconoscere più facilmente l'esistenza di azioni specifiche del primo tipo. La politica specifica d'integrazione degli immigrati, inizialmente, ha spesso introdotto misure alquanto ovvie, quali l'organizzazione di corsi di lingua, di corsi di accoglienza ed altre forme di controllo degli allievi immigrati nelle scuole, o la creazione di speciali centri di controllo sociale per gli immigrati. Con la seconda generazione di immigrati è diventata evidente la limitatezza di tale politica: sono stati organizzati, quindi, speciali corsi di formazione professionale. La scelta di queste misure è motivata dalla convinzione che la mancanza di specializzazione degli immigrati sia la causa principale della loro difficoltà ad integrarsi. Molto spesso si tratta effettivamente di scarsa specializzazione: il livello medio d'istruzione delle principali comunità di immigrati in Europa è piuttosto basso, mentre la domanda del mercato del lavoro si rivolge soprattutto

alla mandopera specializzata. La ricerca mostra, tuttavia, che anche gli immigrati più qualificati hanno difficoltà a trovare lavoro. I livelli di disoccupazione diminuiscono con l'aumentare della specializzazione e ciò vale anche per gli immigrati, per quanto in misura minore rispetto alla popolazione ospite. Tra gli immigrati è, inoltre, molto diffusa la sottoccupazione.

73. Il divario tra popolazione e immigrati viene determinato, oltreché dalla scarsa professionalità di questi ultimi anche dalla discriminazione strutturale. Con l'aumentare della consapevolezza del fenomeno, in alcuni Paesi le politiche sull'immigrazione hanno cominciato a prevedere degli strumenti volti a facilitare l'accesso dei migranti alle istituzioni. I piani di studi scolastici ad esempio, sono stati adottati in modo da consentire forme diverse d'istruzione multiculturale: la scuola spera così di poter far fronte efficacemente alle esigenze di una società il cui carattere plurietnico è sempre più marcato. Nel secondo tipo di specifiche politiche d'integrazione rientrano anche i provvedimenti in materia di alloggi. Sono stati verificati attentamente i sistemi di assegnazione degli alloggi, ad esempio per individuare eventuali effetti discriminatori, stabilendo talvolta delle aliquote a favore degli immigrati, specialmente nel caso dei rifugiati politici. Le misure più rilevanti riguardano, tuttavia, il settore occupazionale: diversi Paesi europei si sono impegnati, soprattutto a livello locale, per cercare di eliminare gli effetti nefasti della discriminazione strutturale nel mercato del lavoro sugli immigrati.

74. Gli strumenti politici finora esaminati sebbene di portata limitata, soprattutto a breve o media scadenza, costituiscono gli sviluppi più significativi dell'attuale politica di integrazione. Occorre tener presente che le autorità pubbliche influiscono sui processi d'integrazione in misura limitata: entrano in gioco, infatti, molti altri fattori. Si tratta di processi che di solito prevedono tempi lunghi e le autorità pubbliche preferiscono adottare misure che producano risultati più immediati. Il fatto che tutti i Paesi che hanno comunità di immigrati abbiano comunque optato per misure specifiche indica quanto siano ostinati i processi d'emarginazione a carico degli immigrati e quanto sia difficile correggerli.

75. L'attuazione di una politica d'integrazione comporta dei rischi, sia perchè non può garantire il successo a breve termine, sia perchè può dar origine ad eventuali reazioni sfavorevoli da parte della popolazione autoctona. Alcuni possono essere inclini a credere che gli immigrati vengano favoriti a spese della popolazione nazionale, in particolare a spese di quei gruppi che si trovano già essi stessi in posizione di svantaggio. Tali impressioni, siano esse giuste o sbagliate (e di solito sono sbagliate), possono rappresentare un terreno molto favorevole per i partiti politici dell'estrema destra, che recentemente hanno ottenuto notevoli consensi giocando la carta anti-immigrazione. In questo caso, le autorità pubbliche si trovano costrette a scegliere tra due alternative spiacevoli: se cedono di fronte a simili reazioni sfavorevoli, l'emarginazione degli immigrati può persistere o addirittura peggiorare e le tensioni interetniche saranno rinfocolate. Se, invece, non cedono e decidono di mantenere una politica a favore degli immigrati, temono una reazione esacerbata della popolazione nazionale. Va da sé che è comunque necessaria una manovra politica estremamente prudente.

76. La definizione di una politica globale volta a favore delle persone socialmente svantaggiate, siano esse autoctone o d'origine immigratoria è talvolta considerata una via d'uscita da tale situazione. Il Programma Britannico sulla Politica Urbana, varato alla fine degli anni '60, era chiaramente finalizzato alla realizzazione dell'obiettivo in questione. Anche altri Paesi hanno intrapreso programmi di rinnovamento urbano, partendo dal presupposto che tutti gli abitanti, immigrati e non, dovessero beneficiarne. I risultati delle ricerche condotte nel settore mostrano che in questo caso il rischio consiste nel fatto che queste politiche globali tendono a favorire maggiormente la popolazione originaria, mentre gli immigrati tendono a sottoutilizzare le possibilità che esse offrono. Il motivo di ciò non suscita meraviglia: tali politiche, essendo basate su concezioni e consuetudini proprie della

società dominante, finiscono per avere effetto discriminatorio nei confronti degli immigrati con tradizione culturale diversa. Anche in questo caso risulta evidente la tensione tra la promozione dell'integrazione da un lato e il riconoscimento della diversità culturale dell'altro. E' proprio questa la ragione per cui alcune comunità etniche o immigratorie si dimostrano ambivalenti nei confronti delle politiche d'integrazione, o addirittura contrarie ad esse: temono, infatti, che alla fine possano condurre alla loro assimilazione culturale, anche se magari l'intenzione iniziale non era questa. Nei paragrafi seguenti verrà analizzato più a fondo il settore culturale.

Il settore culturale

77. La presenza di comunità immigratorie e il loro aumento hanno indubbiamente rafforzato il carattere pluriculturale delle società europee. In tutta Europa il fenomeno è stato percepito in maniera diversa dall'opinione pubblica, dalle autorità e, naturalmente, dagli stessi immigrati. Alcuni membri della popolazione autoctona considerano l'immigrazione, soprattutto se d'origine extraeuropea, una minaccia all'eredità culturale europea: gli extraeuropei, è stato affermato, hanno opinioni molto diverse su questioni di vitale importanza quali la democrazia, il rapporto tra religione e Stato, tra uomini e donne e tra genitori e figli. Secondo tale opinione, mostrare tolleranza per questi atteggiamenti potrebbe essere il primo passo verso la resa. Notevole preoccupazione sembra derivare dal problema di mostrare o meno tolleranza per quanti a loro volta non sono tolleranti; in tale contesto si fa spesso riferimento al fondamentalismo religioso.

78. Alcuni considerano il caso Rushdie, che all'inizio dell'89 ha provocato aspre reazioni nell'Europa Occidentale, ma soprattutto nel Regno Unito, un esempio di conflitto di valori e d'incompatibilità di cultura. Un "caso" simile è stato l'acceso dibattito sorto in Francia, nello stesso anno, sull'indossare a scuola il copricapo islamico: da questo punto di vista, l'immigrazione su vasta scala ha messo insieme realtà incompatibili. In tutti i Paesi europei ci si può imbattere in simili situazioni e non v'è dubbio che la Guerra del Golfo abbia rafforzato sentimenti di questo tipo in ampi settori di tutte le comunità, d'origine immigratoria e non. Di tanto in tanto l'avversione verso gli immigrati si cristallizza sotto forma di partiti politici che a volte disturbano il funzionamento dell'intero sistema politico.

79. La maggior parte dei sentimenti d'ostilità verso gli immigrati ha le sue radici in opinioni circa la superiorità della razza "bianca", particolarmente diffuse verso la fine del diciannovesimo e l'inizio del ventesimo secolo, vale a dire nel periodo di massimo fulgore del colonialismo. In seguito, è emersa una versione "illuminata" di tali opinioni, secondo la quale si riteneva che gli Europei avessero il dovere di aiutare i meno fortunati a divenire più simili a loro. Nella maggior parte degli Stati europei, le politiche a favore degli immigrati sono partite proprio da tali opinioni, che molti considerano oggi pervenute o addirittura razziste. Solo gradatamente, e decisamente non dappertutto, gli obiettivi politici sono stati orientati verso la promozione di rapporti più equi tra la popolazione autoctona e le comunità immigratorie o etniche, senza che nessuna delle due fosse costretta ad adattarsi completamente all'altra.

80. Coloro che sostengono l'opinione secondo la quale le culture sono incompatibili suggeriscono di solito due tipi di "soluzione". Una consiste nell'arrestare l'ulteriore immigrazione, incoraggiando le persone a far ritorno nel Paese d'origine: ma tutti i Paesi europei hanno appreso per esperienza che la cosa è molto difficile da realizzare in un mondo che sta rapidamente diventando più piccolo più aperto. L'altra "soluzione" è rappresentata dall'assimilazione, che comporterebbe la quasi totale sparizione delle culture immigratorie e delle comunità etniche come entità riconoscibili. Ciò può verificarsi per alcuni individui, ma raramente nella prima generazione. Le politiche radicali d'assimilazione culturale normalmente, però, non funzionano in quanto non soddisfano i principi fondamentali di libertà e democrazia attualmente sostenuti in Europa. Uno degli sviluppi più notevoli conseguenti alle recenti, diffuse, ondate di democratizzazione dell'Europa Centrale ed Orientale è stata la rinnovata manifestazione dei sentimenti etnici e nazionalistici e, sfortunatamente, anche del razzismo.

81. La maggior parte dei Paesi dell'Europa Occidentale ha scoperto la forza dell'etnicità in maniera più graduale. Essi hanno dato alle rispettive politiche carattere più pluralista, riconoscendo ad es. le pratiche religiose e prevedendo strutture per l'insegnamento della madrelingua e agevolazioni a favore di organizzazioni di immigrati e membri di comunità

etniche. La maggior parte dei Governi riconosce oggi il ruolo che l'etnicità può svolgere nella promozione di armoniose relazioni intercomunitarie. E' stato riconosciuto che l'immigrazione ha effettivamente portato allo sviluppo di società plurietiche e che queste dovrebbero offrire opportunità di coesistenza pacifica a tutte le comunità, consentendo così ai loro membri di organizzare la propria vita privata in linea con le proprie tradizioni, entro i limiti fissati dall'ordinamento giuridico in vigore (che non è del resto immutabile). Queste opinioni relativamente pluraliste si basano sul presupposto che, almeno nella sfera privata, le culture possano essere compatibili e che comunità culturali ed etniche diverse possano convivere pacificamente in una stessa società.

82. Di solito il dibattito è maggiormente incentrato sul grado di pluralismo culturale che dovrebbe essere accettato nella vita pubblica. Le autorità pubbliche devono trattare gli immigrati e le comunità etniche e i loro singoli membri diversamente dagli altri gruppi ed individui della società, o le stesse norme e misure valgono per tutti, a prescindere dall'origine etnica o immigratoria? Fino a che punto occorre tener conto dell'origine etnica nelle politiche volte alla promozione dell'integrazione sociale? Sarebbe discriminatorio far ciò? Gli Stati membri hanno assunto atteggiamenti diversi nei confronti di tali problematiche. Alcuni ritengono, fondamentalmente, che nel settore pubblico debba prevalere un unico sistema di valori; generalmente si ritiene che i valori in questione possano essere soltanto quelli che predominano da lungo tempo in una determinata società ed hanno in essa le proprie "radici". Altri sono convinti, invece, che un uguale trattamento della cultura "autoctona" e immigratoria richieda l'adozione di una serie di disposizioni e la creazione di istituzioni a sè stanti, che provvedano esclusivamente alle necessità delle comunità di immigrati. Forme istituzionalizzate di pluralismo culturale si possono ritrovare, naturalmente, in tutti i Paesi europei, ma alcuni sono più avanzati di altri in questo settore. L'Olanda e la Svezia sono due esempi di Paesi le cui politiche per gli immigrati danno particolare risalto al pluralismo culturale.

83. La creazione di istituzioni e servizi pubblici a sè stanti nei settori centrali della società (ad es. scuola, alloggi, lavoro sociale, assistenza sanitaria, legislazione) ha il vantaggio di aiutare tali comunità a conservare e sviluppare la propria identità culturale: all'interno delle proprie istituzioni esse sono protette, infatti, dalla società dominante, dal suo razzismo e dalla sua discriminazione. Questo approccio ha, però, anche certi svantaggi: innanzitutto, tali istituzioni possono rappresentare un ostacolo tra gli stranieri e la società ospite, piuttosto che favorire un tipo d'integrazione che garantisca l'accesso ai servizi di cui si può beneficiare generalmente; in secondo luogo, le comunità di immigrati hanno spesso un numero di membri insufficienti a sostenere autonomamente un'infrastruttura, per cui sono costrette a chiedere aiuto economico allo Stato o ad altri potenti finanziatori, quali i Paesi d'origine. Ciò può aprire la strada a forme indesiderate d'influenza politica da parte di Stati stranieri e può anche far sì che gli immigrati dipendano eccessivamente dai sussidi erogati dalle autorità del Paese in cui risiedono. Infine, l'esistenza di specifiche agenzie, istituzioni e strutture a favore delle comunità di immigrati può fornire alle istituzioni vigenti un banale pretesto per non aprirsi ai membri di dette comunità e alle loro esigenze specifiche. Un eccessivo pluralismo può, quindi, portare all'isolamento dei migranti ed intralciare il processo d'integrazione.

84. Quando si parla del ruolo della cultura nei processi d'integrazione, occorre tener particolarmente conto del suo carattere dinamico: le culture tendono sempre ad adeguarsi al mutamento delle circostanze; adeguamento, però, non significa assimilazione. La migrazione internazionale è stata per tradizione un importantissimo motore per il mutamento culturale, paragonabile ad altre forze quali le grandi scoperte, l'innovazione tecnologica, l'aumento del benessere economico, la rivoluzione e addirittura la guerra. La migrazione è causa d'incontro tra persone di culture diverse e i successivi contatti che ne derivano generano nuovi impulsi multidirezionali.

85. Ciò può verificarsi soltanto se i diversi gruppi in questione hanno sufficienti opportunità di stabilire reciproci contatti. Se mancano queste opportunità, ad esempio perchè gli immigrati rimangono nei ghetti o ai margini della società - sia a causa di una politica d'integrazione inadeguata o per propria volontà - le dinamiche della cultura possono ristagnare. In questo caso le culture degli immigrati non ottengono, infatti, un sufficiente nuovo impulso, i migranti sono costretti a contare soltanto sull'aiuto reciproco e ricadono nelle loro antiche certezze. Tutto ciò può risolversi in una "fossilizzazione" culturale, nonchè avere effetto radicalizzante: le autorità pubbliche dovrebbero, pertanto, cercare di trovare un equilibrio tra un atteggiamento di rispetto verso le culture immigratorie e il riconoscimento del fatto che queste si trovano spesso coinvolte in un processo di mutamento ed evoluzione. Un approccio politico che offra agli immigrati l'opportunità di esprimersi ed evolversi è da preferire ad uno che ne limiti e restringa le potenzialità.

3.3 Verso una filosofia di base delle politiche sulle relazioni intercomunitarie

86. Qualunque politica che miri a migliorare le relazioni intercomunitarie ed etniche dovrebbe basarsi sulla convinzione che la stragrande maggioranza degli immigrati in Europa intende rimanere nei Paesi d'accoglienza e che sia la migrazione intraeuropea che quella dai Paesi extraeuropei continuerà probabilmente nell'immediato futuro. Dovrebbe basarsi, inoltre, sulla considerazione del fatto che i migranti e i gruppi etnici d'origine immigratoria formano parte integrante della società. Non è più opportuno considerare la popolazione immigratoria e quella ospite come gruppi distinti, eventualmente anche antagonisti: bisognerebbe, invece, vedere la società come un insieme unico in tutta la sua diversità etnica e culturale.

87. Nel corso delle sue attività, il Comitato ha sostenuto l'opinione che i Governi debbano svolgere un ruolo vitale ed attivo nella creazione di condizioni favorevoli a relazioni intercomunitarie positive. Sarebbe insensato lasciare la promozione e il controllo del processo d'integrazione completamente a forze che sono al di là di ogni forma di controllo pubblico: è, quindi, necessario il coinvolgimento attivo delle autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale. L'esigenza è stata riconosciuta dai Ministri partecipanti alla Conferenza di Oporto quando hanno dichiarato che "se gli Stati Membri intendono trarre vantaggio dai nuovi elementi di vita culturale e sociale portati dalle comunità di migranti, è importante adottare una politica sulle relazioni intercomunitarie ed applicarla in modo coerente a tutti i settori della società" (documento MMG (87) 22). Il Comitato raccomanda, pertanto, che i Governi degli Stati Membri definiscano chiaramente le politiche sulle relazioni intercomunitarie e vigilino affinché queste siano attuate nell'intero raggio d'azione governativa.

88. Tale impegno da parte dei Governi fornirà i presupposti per la promozione della piena integrazione nella società degli immigrati o delle persone di origine immigratoria. Come evidenziato in precedenza, l'integrazione definita in questi termini non significa assimilazione, nè richiede assimilazione. Al contrario, un sufficiente grado d'integrazione può facilitare il dialogo tra le comunità stesse e la società ospite. La realizzazione di questa forma di dialogo dovrebbe costituire un obiettivo a lungo termine per tutti i Governi, che devono essere consapevoli della lunghezza dei processi d'integrazione e dell'esigenza di una riflessione a lungo termine su queste particolari problematiche.

89. L'integrazione e la promozione di buone relazioni intercomunitarie richiedono una normativa che preveda pari opportunità per tutti gli individui, a prescindere dalla razza, dall'origine etnica e dallo status dell'immigrato. La legge deve anche proteggere tutti i residenti di un Paese dalla discriminazione o da eventuali molestie per tali motivi. Le politiche che definiscono aliquote fisse per le comunità di immigrati o i gruppi etnici o in

conformità delle quali i membri dei suddetti gruppi sono oggetto di procedura di deroga dal diritto comune, vuoi con intento "positivo" vuoi "negativo", non incontrano, però, il favore del Comitato.

90. Oltre alla normativa del tipo descritto nel precedente paragrafo, possono rendersi necessarie ulteriori misure politiche finalizzate alla promozione dell'integrazione sociale di individui d'origine immigratoria e al miglioramento delle loro opportunità d'accesso alle istituzioni fondamentali della società su base paritaria con la popolazione autoctona. Queste ulteriori misure dovrebbero essere adeguate in maniera flessibile alle esigenze dei singoli membri di specifiche comunità etniche ed il loro obiettivo primario dovrebbe assicurare che tutti gli individui siano realmente in grado di beneficiare della parità di opportunità garantita dalla legge. Il tipo di misure cui si fa riferimento in questa sede è divenuto noto come "azione positiva". Una delle funzioni dei programmi d'azione positiva consiste nel ricordare alle autorità e ai membri della popolazione autoctona che gli immigrati stanno subendo un processo d'integrazione in cui incontrano ulteriori ostacoli che possono derivare dalla loro mancanza di familiarità con le prassi consolidate e dalla discriminazione strutturale di cui sono vittime. Ciò può richiedere la formulazione di misure integrative per poter ottenere parità d'opportunità e d'accesso, ma non comporterà affatto un abbassamento degli standards o un cambiamento delle procedure di selezione. Queste prassi sono divenute note come "discriminazione positiva" e differiscono sostanzialmente dall'azione positiva sostenuta dal Comitato.

91. Forse più che in passato, l'etnicità è diventata una dimensione dell'organizzazione sociale paragonabile alla religione, alle opinioni politiche o agli interessi professionali. I Governi dovrebbero consentire alle comunità etniche e immigratorie di organizzare e gestire la propria vita e le proprie attività nella misura che desiderano. Una condizione necessaria deve essere, ovviamente, che ogni organizzazione osservi i limiti fissati dalla legge, anche se questa non sempre è immutabile. Per tradizione, alcuni Stati Membri offrono, rispetto ad altri, maggiori opportunità al pluralismo nonché un sostegno pubblico a favore di tali forme di pluriculturalismo. Un atteggiamento d'apertura da parte delle autorità nei confronti di una manifestazione di vita comunitaria propria da parte di gruppi etnici può contribuire a creare un terreno favorevole allo sviluppo di relazioni intercomunitarie sulla base del rispetto reciproco e della tolleranza della diversità.

92. Gli immigrati dovrebbero anche essere incoraggiati a sviluppare un sentimento d'appartenenza alla loro "nuova" società senza, però, essere costretti ad assimilare e ad abbandonare la propria origine etnica. C'è da aspettarsi che, dal punto di vista dell'immigrato, sia più facile identificarsi con una società in cui prevalgono atteggiamenti favorevoli verso la parità d'opportunità, l'azione positiva ed il pluriculturalismo che con una società in cui vi siano scarse o nessuna possibilità d'integrazione e in cui siano diffusi atteggiamenti xenofobi. Man mano che avanza il processo d'integrazione europea e il ristretto nazionalismo finisce per sembrare quasi un retaggio del passato, non vi è più alcun motivo per cui in Europa le persone debbano essere costrette ad identificarsi esclusivamente con un unico Stato-nazione. Molti membri di comunità immigratorie o etniche offrono una testimonianza concreta del fatto che si può avere una vera fedeltà per più di uno Stato-nazione.

93. In tale contesto, assumono fondamentale importanza gli atteggiamenti ufficiali. Il ruolo delle autorità dello Stato come "opinion-makers", soprattutto nelle delicate questioni concernenti l'immigrazione, è spesso sottovalutato: i messaggi delle autorità governative raggiungono, infatti, un pubblico molto vasto, comprendente coloro che lavorano nei servizi pubblici e regolano la propria condotta in base agli atteggiamenti espressi, esplicitamente o implicitamente, dai leaders politici. Come è stato riconosciuto dai Ministri partecipanti alla Conferenza di Oporto, "occorre che i Governi prendano l'iniziativa mostrando l'importanza che attribuiscono alle relazioni intercomunitarie e dando il buon esempio con politiche ed azioni intese a creare un clima favorevole e le condizioni necessarie all'integrazione dei migranti nella società ospite".

94. Atteggiamenti aperti, cordiali e tolleranti sono l'unica base sicura per delle relazioni

intercomunitarie positive: bisogna far sentire ai membri delle comunità immigratorie ed etniche che sono accettati come parte integrante della società. I Governi possono svolgere un ruolo fondamentale per la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di buone relazioni intercomunitarie. Le autorità pubbliche, a tutti i livelli, devono considerare le comunità di immigrati e i loro leaders come partners fondamentali nell'elaborazione e promozione di politiche a favore di buone relazioni intercomunitarie. Le organizzazioni non governative (ad es. associazioni professionali, sindacati, ditte private) dovrebbero essere incoraggiate a fare lo stesso.

95. Va anche ricordato che un adeguato funzionamento di tutte le politiche menzionate in questa sezione richiede delle modifiche nel funzionamento dei servizi pubblici e di molte altre istituzioni della società. Tali servizi ed istituzioni dovrebbero essere maggiormente attrezzati per soddisfare le esigenze delle comunità etniche e immigratorie, che non sempre sono uguali a quelle della popolazione autoctona, soprattutto nel periodo iniziale dell'integrazione. Al fine di assicurare che le politiche in questione siano opportunamente attuate, il Comitato sottolinea l'importanza di adeguate forme di controllo.

96. Occorre, infine, ricordare che, secondo il Comitato, per "relazioni intercomunitarie" s'intende non soltanto l'integrazione degli immigrati nel nuovo Paese, ma anche in che modo l'intera società e tutti i suoi membri debbano rispondere alla presenza di un gran numero di persone d'origine etnica e culturale diversa da quella della maggioranza. Le politiche sulle relazioni intercomunitarie sono rivolte, quindi, non solo ai migranti, ma all'intera popolazione: non si occupano, cioè, dei migranti come gruppo autonomo e problematico, ma dell'interazione tra gruppi e comunità differenti che concorrono a formare la società nel suo insieme.

97. Riepilogando, il fondamento di una buona politica sulle relazioni intercomunitarie è un solido status giuridico e la parità di opportunità di partecipazione alle principali istituzioni della società per le persone di origine immigratoria. Soltanto su questa base possono prosperare eque ed armoniose relazioni intercomunitarie.

Una politica veramente adeguata, pertanto, dovrebbe:

- essere basata sul presupposto che la maggior parte degli immigrati intende rimanere nel Paese di accoglienza e che essi possono dare un notevole contributo alla vita di quest'ultimo;
- riconoscere che le autorità pubbliche possono svolgere un ruolo di vitale importanza nel favorirne e controllare l'integrazione e lo sviluppo di buone relazioni intercomunitarie;
- fornire una base legislativa per un'azione volta ad assicurare pari opportunità e a lottare contro la discriminazione;
- favorire l'integrazione sociale degli immigrati e dei membri dei gruppi etnici;
- fare in modo che gli immigrati abbiano diritto a beneficiare dei servizi e programmi governativi in vigore aperti all'intera popolazione e, ove necessario, elaborare ulteriori misure volte a favorire una riuscita integrazione degli immigrati non attraverso una discriminazione positiva, ma grazie ad un'azione positiva.
- incoraggiare gli immigrati a sviluppare un sentimento d'appartenenza alla nuova società;
- considerare gli immigrati, le comunità etniche e i loro leaders come partners fondamentali nella promozione di buone relazioni intercomunitarie;

- basarsi sulla consapevolezza che l'integrazione e lo sviluppo di buone relazioni comunitarie sono processi lunghi che richiedono programmi politici a lungo termine.

98. Nella sezione seguente, il Comitato mostrerà come possono essere messi in pratica tali principi nei diversi settori della politica governativa. Sono stati selezionati i seguenti settori d'intervento pratico, che saranno oggetto di discussione nel Capitolo 4:

- quadro giuridico (4.1)
- lotta alla discriminazione (4.2)
- miglioramento della situazione lavorativa dei migranti e dei membri di gruppi etnici (4.3)
- educazione ad una società plurietnica (4.4)
- alloggi ed urbanesimo (4.5)
- adeguamento dei servizi pubblici alle esigenze di una società plurietnica (4.6)
- modalità di risposta ai conflitti (4.7)
- ruolo degli enti locali (4.8)
- ruolo delle associazioni di immigrati dei membri dei gruppi etnici e di altre organizzazioni di volontariato (4.9).

Nel capitolo 5 sarà, quindi, discussa la dimensione culturale delle relazioni intercomunitarie. Dopo un paragrafo introduttivo sulle comunità culturali e lo Stato, saranno sviluppati i seguenti temi:

- una società pluriconfessionale: il ruolo della religione (5.2)
- diritto di famiglia e rapporti familiari (5.3)
- la vita culturale e le arti (5.4)
- i media (5.5)

4. ELEMENTI DI UNA POLITICA SULLE RELAZIONI INTERCOMUNITARIE

4.1 Quadro giuridico

99. Come si vedrà nella sezione seguente, lo sviluppo di buone relazioni intercomunitarie in una società è soprattutto una questione di mutamento degli atteggiamenti e di elaborazione di una buona pratica amministrativa basata sulla sensibilità alla diversità etnica e culturale. Non è possibile imporre per legge delle buone relazioni intercomunitarie: ciò nonostante, queste si sviluppano nell'ambito di un contesto generale fissato dalla legge. Occorre, quindi, assicurare che la legge non impedisca lo sviluppo della flessibilità necessaria in una società pluri-etnica: ciò può significare, in alcuni casi, l'emendamento delle leggi. Allo stesso modo, è necessario stabilire in base alla legge i principi del rispetto e della parità di trattamento per ogni persona a prescindere dall'origine etnica, dalle sue tradizioni culturali e così via: ciò comporta l'introduzione di sanzioni legali contro il comportamento razzista o discriminatorio. In altri termini, se le politiche sulle relazioni comunitarie non costituiscono essenzialmente materia legislativa, è importante assicurare che il quadro giuridico generale contribuisca allo sviluppo armonioso di una società etnicamente diversificata. Al problema della legge anti-discriminazione sarà riservato nella sezione seguente il trattamento più ampio che giustamente merita. In questa sede, ci limiteremo a richiamare l'attenzione su altri settori giuridici particolarmente pertinenti alle relazioni intercomunitarie.

Controllo dell'immigrazione

100. Essendo il Progetto per le relazioni intercomunitarie incentrato sul rapporto tra la società ospite e le comunità d'origine immigratoria, è evidente che l'intera politica sulle migrazioni è strettamente attinente alle relazioni intercomunitarie. A tale riguardo gli Stati membri del Consiglio d'Europa partono dai diritti enunciati nel Quarto Protocollo della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, vale a dire libertà di lasciare qualsiasi Paese, compreso quello proprio (Art. 2). Questo principio fondamentale della libertà di circolazione è stato, come noto, accettato da tutti i Paesi europei nel corso della Conferenza sulla sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Nel documento finale del Vertice di Parigi dei Paesi della CSCE, tenutosi nel novembre 1990, i Capi di Stato o di Governo quindi, "sottolineano che la libertà di circolazione e di contatto tra i nostri cittadini è di fondamentale importanza per il mantenimento e lo sviluppo di società libere e culture fiorenti" (Carta di Parigi per una Nuova Europa, Novembre 1990).

101. La libertà di lasciare un Paese non comporta necessariamente la libertà di entrare in un altro particolare Paese; anzi proprio il controllo dell'immigrazione è stato considerato per lungo tempo una delle competenze essenziali della sovranità nazionale. Nel caso dei Paesi della Comunità Europea, questo è uno degli aspetti della sovranità che ovviamente, sarà sempre più esercitato in comune, ma ciò non altera il fatto che l'immigrazione in uno dei Dodici Paesi continui ad essere rigorosamente controllata.

102. La maniera in cui viene effettuato il controllo dell'immigrazione ha importanti implicazioni per le relazioni intercomunitarie. La maggior parte dei Governi ritiene, quindi, che una politica limitativa dell'immigrazione sia un presupposto necessario per delle buone relazioni comunitarie in quanto la popolazione autoctona sarà disposta ad essere aperta nei confronti degli immigrati soltanto se le verrà assicurato che il numero di questi ultimi non continuerà ad aumentare in modo indefinito. D'altro canto, a meno che le limitazioni dell'immigrazione, e il modo in cui vengono attuate all'atto pratico, non siano viste come eque e ragionevoli, il messaggio che trasmettono agli immigrati è che essi non

sono particolarmente graditi alla società e che la loro presenza è semplicemente tollerata. Nella situazione attuale, una politica limitativa dell'immigrazione è indubbiamente inevitabile, ma se non viene attuata in modo equo, umanitario e non discriminatorio, rischia alla fine di fare più male che bene alle relazioni intercomunitarie. Il Comitato ritiene, quindi che gli Stati, senza pregiudicare il proprio diritto a determinare la politica sull'immigrazione in base alla situazione del lavoro e ad altre considerazioni, debbano sorvegliare le modalità di controllo dell'immigrazione, al fine di assicurare che gli immigrati ricevano un trattamento equo e cordiale a prescindere dalla loro nazionalità o origine etnica. In altri termini, il servizio immigrazione dovrebbe rappresentare un valido esempio di prassi di buone relazioni intercomunitarie, così come sono esposte nella sezione 4.6.. A questo proposito, il Comitato intende richiamare l'attenzione sulle conclusioni del Colloquio sui "Diritti Umani senza frontiere", organizzato dal Comitato di esperti per la promozione dell'istruzione ed informazione nel settore dei diritti dell'uomo, svoltosi il 30 novembre - 10 dicembre 1989 (documento DH-ED (89) 21).

Protezione giuridica degli immigrati

103. Una volta ammessi i migranti in un determinato Paese, è essenziale che venga chiaramente definito il loro status giuridico. Gli standards minimi per il trattamento dei migranti sono enunciati in uno strumento del Consiglio d'Europa. La Convenzione Europea sullo status Giuridico dei Lavoratori Migranti, finora ratificata soltanto da sette Stati membri (Francia, Olanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia, e Turchia). Uno strumento più ampio, la Convenzione Internazionale sulla Protezione dei Diritti di tutti i Lavoratori Migranti e le loro Famiglie, è stato recentemente adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e aperto alla firma.

104. Per quanto concerne lo sviluppo delle relazioni intercomunitarie, particolare importanza viene attribuita al problema dei diritti e dello status dei migranti installati in maniera durevole e dei cosiddetti "migranti della seconda generazione", che hanno una particolare importanza, poichè si prevede siano coloro che nella maggioranza dei casi resteranno come membri permanenti della società ospite.

105. Vi è consenso unanime circa il fatto che questi migranti vorranno integrarsi pienamente nella società soltanto se avranno uno status giuridico garantito: se si accorgessero che il proprio status giuridico - soprattutto il proprio diritto di residenza - è precario, gli immigrati probabilmente non sarebbero disposti ad assumere un impegno preciso nei confronti delle Società in cui vivono. Le questioni attinenti ai diritti e allo status giuridico non fanno parte del Progetto per le relazioni intercomunitarie in se stesso, ma, considerandone l'importanza per la riuscita delle politiche sull'immigrazione, il Comitato è molto compiaciuto del fatto che il Comitato di esperti sulla condizione giuridica dei migranti installati in maniera durevole abbia recentemente adottato il proprio rapporto finale, contenente una serie di proposte volte a consolidare lo status giuridico degli immigrati che vivono da molti anni nella società ospite, soprattutto per quanto riguarda la garanzia del soggiorno e i diritti al ricongiungimento familiare (cfr; documento CDMG (91)13, Appendice 1). Questa azione è una controparte essenziale a quella svolta nell'ambito del Progetto per le relazioni intercomunitarie e il Comitato auspica che i Governi riservino a tali proposte l'accurata attenzione che meritano.

Cittadinanza e partecipazione politica

106. La legislazione sulla cittadinanza è un altro settore che, pur non rientrando di per sè nell'ambito del Progetto sulle relazioni intercomunitarie, è di rilevante importanza per il processo per mezzo del quale gli immigrati si integrano nella società. I diritti sociali degli

immigrati, in sostanza, possono essere uguali a quelli dei cittadini ed essi possono avere un alto grado di garanzia per quanto riguarda il permesso di soggiorno, ma la cittadinanza rimane il requisito chiave per la partecipazione al sistema politico. In questo campo vengono prese molte decisioni di vitale importanza che riguardano gli immigrati e i membri delle comunità etniche. Nel caso in cui gli immigrati posseggono la cittadinanza del Paese di residenza non vi è alcun problema: sono liberi di prendere parte al processo politico come qualsiasi altro cittadino, sebbene siano spesso sottorappresentati negli organi legislativi e nell'amministrazione civile. Gli immigrati che non posseggono la cittadinanza del Paese di residenza, invece, non possono votare, anche nel caso in cui vivano in tale Paese da decenni, o addirittura vi siano nati.

107. Se un gran numero di residenti permanenti non può votare viene danneggiata la legittimità dei processi decisionali politici. E' questo il motivo per cui tutti i cinque Paesi Scandinavi, i Paesi Bassi, l'Irlanda, due cantoni svizzeri (Neuchâtel e Jura), il Portogallo (su base reciproca) la Spagna consentono ai cittadini stranieri residenti nel Paese da alcuni anni, di partecipare alle elezioni, ma soltanto a livello comunale. In molti altri Paesi (ad es. Germania, Francia, Belgio), il dibattito sulla concessione agli stranieri dei diritti di voto va avanti ormai da molti anni, anche se con scarsissimi risultati. Occorrerebbe ricordare, in questo contesto, che una bozza di Convenzione attualmente all'attenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa prevede, in un capitolo facoltativo, la concessione dei diritti di voto ai residenti stranieri. Un altro sistema per consentire un certo grado d'accesso al processo politico consiste nell'istituire degli organi consultivi a favore degli immigrati, ma i problemi sorgono per quanto concerne la designazione dei membri: questi ultimi dovrebbero essere eletti direttamente dagli immigrati o dovrebbero essere rappresentanti di associazioni di immigrati? Entrambi i sistemi presentano degli inconvenienti di natura pratica, ma i meccanismi consultivi comunque non sono surrogati della partecipazione alla "politica effettiva".

108. Per quanto siano desiderosi d'integrarsi nella società del Paese in cui vivono, gli immigrati sono spesso restii a recidere tutti i legami con il Paese d'origine: uno di questi, d'importanza simbolica oltre che pratica, è proprio quello della cittadinanza. E' questo il motivo per cui, nei Paesi che non riconoscono la doppia cittadinanza, vi è una crescente domanda da parte degli immigrati di mantenere la duplice cittadinanza, problema evidenziato ad es. dal dibattito in corso sulla revisione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla riduzione dei casi di cittadinanza multipla.

109. Anche se i tempi non sembrano essere ancora maturi per una rivalutazione del concetto di cittadinanza, è indiscutibile che man mano che avanza l'integrazione europea, il processo decisionale diventa sempre meno materia esclusiva dello Stato nazionale. Ciò può rafforzare le controversie intorno alla questione del dare, ove possibile, la precedenza al principio della territorialità (residenza) sul principio della nazionalità (cittadinanza). La residenza, piuttosto che la cittadinanza, dovrebbe essere il criterio fondamentale per l'attribuzione di diritti e doveri, nonché l'imposizione di obblighi da parte dello Stato e per l'ottenimento della protezione statale.

110. Nel frattempo, è importante consentire agli immigrati installati in maniera durevole, specialmente se nati nel Paese ospite, di acquisire facilmente la cittadinanza, se lo desiderano. In molti Paesi la questione ha dato origine a controversie, ma in generale nei Paesi europei la tendenza degli ultimi anni è stata nettamente a favore di facilitare l'acquisizione della cittadinanza. Secondo il Comitato, questo è uno dei mezzi più efficaci per aiutare gli immigrati a sviluppare un senso d'appartenenza alla società in cui vivono.

4.2. Lotta alla discriminazione

111. Nel contesto del presente rapporto, la discriminazione può essere definita come il trattamento ineguale di alcune persone a causa della loro cittadinanza, origine etnica o razza. Una forma di lotta alla discriminazione può essere il cercare di modificare gli atteggiamenti delle persone, ma si tratta, ovviamente, di una soluzione piuttosto incerta che può dare risultati soltanto a lunga scadenza. E' perciò anche necessario rendere illegale il comportamento discriminatorio.

112. In molti Paesi si discute se debba anche costituire reato la discriminazione per motivi religiosi. Il Comitato ritiene che i tempi siano maturi per uno scambio di opinioni tra esperti degli Stati membri su tale problematica.

113. Una delle difficoltà del dibattito sulla discriminazione consiste nel fatto che spesso è difficile dimostrarla: nessuno ammetterebbe senza mezzi termini di far prova di discriminazione nei confronti delle persone per motivi di cittadinanza, origine etnica o razziale. La maggior parte degli atti di discriminazione è effettuata senza che venga apertamente dichiarata la reale motivazione; in effetti, le persone spesso non sono consapevoli del fatto che i loro atteggiamenti e i loro pregiudizi siano tali da farle comportare in maniera discriminatoria, vale a dire la discriminazione può essere anche indiretta. In altri termini, le pratiche che di per se non sono discriminatorie possono avere un effetto discriminativo (un esempio comune è la richiesta di un livello di competenza linguistica superiore a quello realmente necessario per un determinato lavoro; intenzionalmente o non, ciò ha effetto discriminatorio nei confronti di aspiranti, quali gli immigrati, la cui padronanza della lingua del Paese ospite è imperfetta). Vi è, infine, il problema connesso alla discriminazione strutturale (cfr. par 67, sopra), che favorisce per l'accesso alle istituzioni fondamentali della società coloro che condividono la cultura dominante, in quanto tale cultura ha plasmato consuetudini, norme e presupposti delle istituzioni.

114. Essendo la discriminazione spesso nascosta o indiretta, se ne sottovaluta talvolta la reale portata. Laddove sono state condotte ricerche rigorosamente scientifiche, la discriminazione è risultata essere molto più diffusa di quanto si potesse prevedere. In molti Paesi vi è, quindi, urgente necessità di indagini nel settore, sia per dare una solida base al potere decisionale che per convincere l'opinione pubblica e gli ambienti politici dell'esigenza di un'azione risoluta contro la discriminazione.

Legislazione contro la discriminazione

115. Le Costituzioni della maggior parte dei Paesi hanno disposizioni che, direttamente o indirettamente dichiarano illegale la discriminazione, ma sempre più Stati membri hanno ritenuto necessario emanare anche una legislazione specifica contro questo male sociale. In diversi Paesi sono previste, o sono attualmente all'esame del Parlamento, nuove leggi o modifiche di quelle vigenti. Il Comitato ritiene che, considerata la difficoltà di far funzionare efficacemente la legislazione contro la discriminazione, gli Stati membri debbano consultarsi maggiormente quando elaborano la nuova legislazione.

116. Le leggi contro la discriminazione possono vertere sui seguenti tipi di reato:

- parole, azioni, pubblicazioni e materiale audiovisivo che costituiscono incitamento all'odio razziale, alla violenza o alla discriminazione;
- comportamento discriminatorio (atti od omissioni) da parte di funzionari pubblici nell'adempimento delle loro funzioni;
- discriminazione da parte di privati o di istituzioni private nei seguenti settori:

alloggio, occupazione, educazione e formazione o erogazione di merci e servizi.

117. In molti Paesi, tuttavia, il numero di cause intentate ai sensi della legge anti-discriminazione è relativamente basso e in alcuni addirittura irrilevante. Inoltre, nei Paesi in cui sono state intentate poche cause, pochissime sono sfociate in una condanna. Ciò dimostra l'inadeguatezza della protezione giuridica piuttosto che la bassa incidenza della discriminazione.

118. Si può facilmente dimostrare che le leggi di antidiscriminazione hanno maggiore efficacia in quei Paesi che hanno introdotto misure concrete per promuovere l'uso dei rimedi legali esistenti. Tali misure di sostegno comprendono: campagne d'informazione espressamente rivolte agli immigrati, ai membri dei gruppi etnici e alle loro associazioni; attività d'informazione e formazione per i legali, i membri della magistratura, la polizia; circolari ministeriali che incaricano Pubblici Ministeri di applicare rigorosamente la legge; pubblicazione di sentenze giudiziarie; consulenza e rappresentanza legale a favore di persone che avanzano protesta formale per atti discriminatori. Queste misure, in particolare, sono a volte determinati per garantire l'efficacia della legislazione anti-discriminazione. Possono, infine, aiutare i migranti a ricorrere giudizialmente anche a organi quali la Commissione per l'Uguaglianza Razziale (Regno Unito) e il difensore civico contro la discriminazione etnica (Svezia), nonché associazioni di immigrati o altre organizzazioni non governative. Il Comitato raccomanda che nei Paesi in cui non esistano ancora tali organi, i Governi considerino l'eventualità d'istituire un organismo specificamente incaricato del coordinamento e della promozione di misure contro la discriminazione e per la pari opportunità dei migranti e dei membri dei gruppi etnici.

119. Il Comitato nota che in alcuni Paesi le vie di ricorso legali contro la discriminazione possono rivelarsi più efficaci in diritto civile che in diritto penale: vengono, infatti, avviati dalla persona interessata, spesso possono portare ad un "patteggiamento" fuori del Tribunale e in molti casi le regole sull'onere di prova sono meno costrittive che per un processo penale (ad es. non è sempre necessario provare l'intento di esercitare una discriminazione).

120. Anche nel caso in cui sia limitato il numero di cause intentate ai sensi della legge anti-discriminazione, il Comitato ritiene estremamente importante l'esistenza di tale legge. In primo luogo, la stessa esistenza di una legge ha un effetto dichiarativo la cui importanza non va minimizzata, nel senso che l'emanazione di una legge che penalizzi la discriminazione contribuisce a creare un clima in cui la discriminazione stessa viene considerata un'azione riprovevole di grave portata. Rafforza anche la determinazione delle persone che non intendono esercitare discriminazioni ma ritengono di essere indotte a fare ciò dalla pressione sociale. Inoltre, anche nel caso in cui fosse discusso in Tribunale un numero relativamente basso di cause, ciò può avere effetto deterrente su coloro che sono propensi ad agire in maniera discriminatoria.

121. Il Comitato sottolinea, inoltre, che una legge anti-discriminazione può essere efficace soltanto nel caso in cui l'opinione pubblica la ritenga necessaria, importante e giusta. I Governi dovrebbero dunque spiegare all'intera popolazione che una legge anti-discriminazione non conferisce speciali privilegi ad immigrati e gruppi etnici, ma è piuttosto un tramite per il raggiungimento di un'autentica parità di opportunità e di trattamento per tutti gli strati della popolazione eliminando certi ostacoli che ancora si frappongono alla realizzazione di tale obiettivo.

122. Alcuni Paesi hanno elaborato dei codici di comportamento che stabiliscono norme di comportamento non discriminatorio per categorie professionali quali imprenditori ed agenti immobiliari. Un altro metodo di lotta alla discriminazione consiste nel condurre indagini in fabbriche o categorie professionali suscettibili di operare discriminazioni e pubblicare i risultati.

123. I metodi legali e semilegali di lotta alla discriminazione possono rivelarsi efficaci soltanto se sono integrati da altre forme d'azione volte a combattere il razzismo e gli atteggiamenti xenofobi della società. L'approccio legale dovrebbe andare di pari passo con l'azione nel settore dell'educazione e dell'informazione; tuttavia, l'educazione e l'informazione possono risultare poco utili se la popolazione ha l'impressione che la legge sia indifferente al razzismo e alla discriminazione.

Strumenti giuridici internazionali

124. La protezione fornita dalla legislazione nazionale è integrata da numerosi strumenti giuridici internazionali. Il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, ad esempio, afferma (articolo 26) che:

"La legge vieta ogni forma di discriminazione e garantisce a tutte le persone uguale ed efficace protezione da ogni discriminazione per motivi di razza, colore della pelle, sesso, lingua, religione, opinione politica o d'ogni altro genere, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o ogni altra condizione."

La Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale stabilisce (Articolo 2 (d)) che:

"Ciascuno Stato Parte proibirà e porrà termine, con mezzi adeguati, compresa la legislazione richiesta dalle circostanze, la discriminazione razziale da parte di persone, gruppi ed organizzazioni".

L'articolo 5 di tale Convenzione obbliga, inoltre, gli Stati Parti a proibire ed eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme ed a garantire l'uguaglianza in una vasta gamma di situazioni.

125. Tuttavia, nonostante 128 Paesi abbiano ratificato la Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, soltanto 14 hanno accettato il diritto individuale di petizione al Comitato (CERD) stabilito da essa. La procedura di petizione è comunque poco nota all'opinione pubblica e raramente usata: è necessario, quindi, informare adeguatamente i legali. Allo stesso modo, il Patto Internazionale sui diritti civili e politici ha un Protocollo opzionale che prevede ricorsi ad un Comitato, ma che è stato accettato soltanto da 48 Paesi, tra i quali non sono compresi molti degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Il Comitato può esprimere un "parere" sul ricorso, ma non esiste alcun organo giuridico che possa pronunciare decisioni esecutive. Il Comitato riceve regolarmente rapporti sull'ottemperanza da parte dei Governi nell'applicare la Convenzione, rapporti che, però, non sono necessariamente pubblicati.

126. La Convenzione Europea sui diritti umani impedisce la discriminazione soltanto per quanto riguarda "il godimento dei diritti e delle libertà contemplati nella presente Convenzione" (Articolo 14), sebbene la giurisprudenza della Corte Europea per i Diritti Umani abbia riconosciuto che la protezione contro il "Trattamento degradante" di cui all'art. 3 può includere la discriminazione razziale. E' stato più volte proposto di ampliare il raggio d'azione dell'articolo 14 includendo altre forme di discriminazione, ma finora i Governi sono stati piuttosto restii a prendere tale provvedimento.

127. Occorre, infine, indicare che il diritto comunitario non è andato evolvendo per quanto concerne la protezione dell'individuo dalla discriminazione per motivi razziali o di origine etnica. Nel 1985 sono stati sottoposti all'attenzione del Parlamento Europeo dei rapporti riguardanti tale problematica ed il Parlamento ha chiesto "la revisione e l'emendamento delle legislazioni nazionali contro l'estremismo politico, il razzismo e la

discriminazione razziale". Il rapporto del 1990 auspica un intero "pacchetto" di misure in tal senso. Nello stesso anno, inoltre, il Consiglio della Comunità Europea ha adottato una risoluzione sul razzismo e la xenofobia. Non esiste, tuttavia, una legislazione comunitaria contro la discriminazione razziale o etnica.

128. La ragione spesso adotta per giustificare tale lacuna è il fatto che né il Trattato di Roma né l'Atto Unico Europeo attribuiscono alla Comunità alcuna competenza in materia di discriminazione razziale o etnica. Esiste peraltro una legislazione comunitaria sempre più compatta per quanto riguarda alcuni aspetti della discriminazione sessuale: eppure non vi è alcun motivo di principio per cui debba esserci nel diritto comunitario una maggiore protezione dalla discriminazione sessuale che da quella razziale.

129. Tutto sommato, però, il Comitato è dell'opinione che non sia tanto necessario adottare nuovi strumenti internazionali, quanto piuttosto ratificare gli strumenti già esistenti e prendere le misure necessarie per consentire un uso molto più efficace delle opportunità che questi offrono.

4.3 Miglioramento della condizione dei migranti e dei membri dei gruppi etnici in materia di lavoro

130. Il Comitato è perfettamente consapevole del fatto che in una determinata città, regione o Stato membro la questione delle relazioni intercomunitarie è direttamente attinente non solo al problema specifico della discriminazione nel lavoro, ma anche a quello dell'occupazione e disoccupazione in generale. La diffusa disoccupazione degli ultimi anni ha dato adito al luogo comune secondo il quale "gli immigrati occupano i posti di lavoro che spettano a noi". Si può dimostrare statisticamente, invece, che tali luoghi comuni sono spesso del tutto erronei: gli immigrati, quasi sempre, vengono colpiti molto più gravemente dalla disoccupazione rispetto ai membri della popolazione autoctona, anche nel caso in cui lavorino in circostanze simili. Essi, inoltre, sono concentrati spesso in quei settori del mercato del lavoro ritenuti tra i meno allettanti e in cui è comunque scarsa, se non addirittura nulla, la competizione diretta con gli autoctoni. Particolarmente preoccupante è la tendenza a trasferire ai figli la situazione occupazionale (o di disoccupazione) della prima generazione: non vi è nulla di più alienante, per i giovani di origine immigratoria o appartenenti a gruppi etnici, dell'idea di essere condannati, vita natural durante, a lavori senza prospettive di promozione o addirittura alla disoccupazione. Laddove l'integrazione sociale degli immigrati e delle comunità etniche è un obiettivo politico primario, il mercato del lavoro è forse il settore prioritario in cui l'integrazione stessa può essere realizzata. Si può dire, in effetti, che ogni misura volta a migliorare la situazione occupazionale delle persone che vivono in zone con forte densità di immigrati costituisce un contributo indiretto, ma molto importante, al miglioramento delle relazioni intercomunitarie.

131. Tra le cause principali della precaria situazione lavorativa degli immigrati vi sono: (a) inadeguate qualificazioni e specializzazioni di immigrati ed appartenenti a gruppi etnici; (b) insufficienti opportunità nel mercato del lavoro, soprattutto in rapporto ai livelli di specializzazione di molti migranti; (c) sottoccupazione (vale a dire ad un livello di specializzazione inferiore a quello corrispondente alle qualificazioni della persona interessata) derivante dalla discriminazione esistente soprattutto nei Paesi post-coloniali, che tendono ad attirare migranti altamente qualificati dalle ex-colonie determinando uno spreco di risorse umane nonché risentimenti da parte degli interessati; e (d) la discriminazione, sia in forme più dirette, da parte dei datori di lavoro, che in forme più indirette, per effetto dei processi di selezione o delle usanze e consuetudini influenzate dalla cultura o dalle tradizioni del Paese di accoglienza. La seconda forma di discriminazione è stata indicata con il termine "discriminazione strutturale". Un esempio particolarmente calzante al riguardo è la prassi adottata da molti datori di lavoro, che, nel

caso in cui vi sia un posto vacante, chiedono al personale già in servizio di comunicarlo ad amici e parenti. Se il personale non comprende nel suo organico immigrati da cui possa partire la notizia, è molto improbabile che il processo possa risolversi in domande di assunzione da parte di immigrati. Le prassi in questione non possono essere definite come volutamente discriminatorie, ma se vengono eseguite ripetutamente, il risultato che ne consegue è che gli immigrati hanno minori opportunità di trovare lavoro.

132. E' evidente che l'istruzione e la formazione hanno un ruolo fondamentale nel consentire ad immigrati e membri di gruppi etnici di competere in modo più paritario nel mercato del lavoro. E' necessario, quindi, offrire un'ampia gamma di opportunità di formazione per provvedere ai diversi bisogni delle diverse categorie. Gli immigrati arrivati da poco hanno bisogno di corsi di lingua, di corsi sulla cultura e la vita della società del Paese d'accoglienza (compresa la formazione su usi e costumi del mondo del lavoro) e di ulteriore formazione professionale per favorire la propria integrazione nel mercato del lavoro. Per questa categoria di migranti occorrerebbe rivolgere particolare attenzione al riconoscimento dei diplomi scolastici o d'altro tipo. Molti Stati membri tendono a sottovalutare la formazione scolastica degli immigrati arrivati di recente, il che può facilmente comportare la sottoccupazione cui si è accennato in precedenza.

133. Il divario esistente tra le qualificazioni richieste e quelle che gli immigrati sono in grado di offrire è un problema che riguarda non soltanto gli immigrati arrivati da poco, ma anche molti membri di gruppi etnici nati e cresciuti nel Paese di accoglienza. Ciò è dovuto in larga misura al fatto che i sistemi scolastici di tali Stati non sono sufficientemente adeguati alle esigenze specifiche dei giovani d'origine immigratoria (cfr. sezione 4.4). Di norma, il numero di abbandoni scolastici precoci è molto alto proprio tra gli immigrati, molti dei quali scelgono corsi con sbocchi limitati nel mercato del lavoro. La situazione potrebbe essere migliorata prevedendo forme più adeguate di consulenza e supervisione. Per coloro che hanno superato l'età scolastica, occorrerebbe elaborare corsi di formazione professionale che tengano conto della situazione specifica dei giovani adulti, siano essi uomini o donne. Si rendono necessari corsi speciali di preformazione che possono portare rapidamente gli studenti al livello richiesto per poter accedere ai corsi normali di formazione previsti per l'intera popolazione. Il Comitato propone che i Governi rivedano le rispettive politiche di formazione create a favore degli immigrati e dei gruppi etnici, soprattutto per quanto concerne i giovani, ed assicurino che queste soddisfino le loro particolari esigenze.

134. Altro problema, cui si è già brevemente accennato, è rappresentato dal fatto che la disoccupazione tende ad essere relativamente alta a quei livelli di specializzazione in cui gli immigrati ed i membri di gruppi etnici sono eccessivamente rappresentati. Il problema è aggravato dalla discriminazione, anche se questa non vi fosse affatto, le prospettive di lavoro per tali categorie non sarebbero molto rosee. A questi livelli di specializzazione l'offerta e la domanda non si equilibrano, in parte perchè i datori di lavoro spesso preferiscono ricorrere al mercato "nero" del lavoro non ufficiale. La lotta contro l'occupazione illegale rappresenterebbe, quindi, un primo passo verso un miglioramento delle prospettive di lavoro degli immigrati e dei membri di gruppi etnici in situazione regolare. Un ulteriore progresso in tal senso potrebbe essere la creazione di nuovi posti di lavoro richiedenti bassi livelli di qualificazione. Non è un compito molto facile per i Governi in economia di mercato. Alcune possibilità possono essere create in tal senso con determinati strumenti politici. L'impresa privata, ad esempio, può essere incoraggiata per mezzo di fondi e sussidi pubblici che favoriscono l'accesso all'occupazione da parte di gruppi che hanno difficoltà d'inserimento nel mercato del lavoro. Ovviamente, la Pubblica Amministrazione dovrebbe orientarsi in tal senso, assumendo buona parte dei suoi impiegati tra i membri di gruppi etnici e le comunità immigratorie: il personale dovrebbe, cioè, riflettere la composizione dell'intera popolazione.

135. Un altro canale che potrebbe fornire alle persone di origine immigratoria migliori opportunità nel mercato del lavoro consiste nella creazione di aziende da parte di immigrati. Le imprese create e gestite da immigrati o da membri di gruppi etnici creano di solito opportunità lavorative per altri membri delle stesse comunità, evidenziando anche in maniera molto visibile il carattere plurietnico acquisito di recente dalle grandi città europee in cui si sono stabiliti molti immigrati. Questi ultimi si trovano attualmente a dover affrontare ulteriori difficoltà quando intendono avviare un'azienda: mancato riconoscimento di diplomi, impossibilità di accedere a strutture adeguate, requisiti supplementari per ottenere prestiti, concorrenza sleale da parte delle aziende consolidate, settori professionali chiusi ai nuovi arrivati ed altre forme di discriminazione diretta o strutturale. Le autorità pubbliche dovrebbero rivedere le proprie norme e regolamenti esistenti, al fine di assicurare che gli immigrati abbiano esattamente le stesse opportunità degli autoctoni di avviare e sviluppare imprese. Occorrerebbe rivolgere particolare attenzione alle esigenze dei nuovi "imprenditori" d'origine immigratoria: sono necessari ulteriori e mirati corsi in cui si possano insegnare gli elementi essenziali della contabilità, della gestione aziendale, come ottenere prestiti e capitali ecc.

136. Le limitate opportunità lavorative offerte agli immigrati derivano non soltanto da una carenza di posti di lavoro, ma anche dal funzionamento dei processi di distribuzione dei posti nel mercato del lavoro. Come si è visto in precedenza, tali processi tendono ad operare discriminazioni nei confronti dei lavoratori di origine immigratoria, spesso involontariamente, ma talvolta anche deliberatamente. Secondo il Comitato, si tratta di un problema molto serio, che deve essere affrontato dalle autorità pubbliche a tutti i livelli, in collaborazione con i datori di lavoro e i sindacati. Vi è una vasta gamma di misure e strumenti che si possono adottare per raggiungere questa parità di opportunità. Tali misure e strumenti vengono comunemente indicati come "azione positiva" e servono non soltanto a promuovere parità d'accesso al lavoro, ma anche a garantire che le prospettive d'avanzamento non siano determinate da fattori estranei quali l'origine etnica o immigratoria. Il Comitato raccomanda, pertanto, che i Governi elaborino strategie d'azione positiva volta alla realizzazione di una reale parità di opportunità per immigrati e membri di gruppi etnici.

137. Una forma particolare d'azione positiva attualmente in vigore o allo studio in molti Stati membri è la cosiddetta "conformità al contratto", (contract compliance), che significa che i contratti stipulati tra lo Stato o una collettività locale e delle imprese possono prevedere che le aziende rispettino una politica del personale basata sulle pari opportunità (vale a dire, di tipo non discriminatorio). Nel Regno Unito in particolare, la conformità al contratto si è rivelata uno strumento decisamente utile per la promozione delle pari opportunità. Per quanto il Comitato sia consapevole dei problemi legali che possono sorgere di conseguenza, si raccomanda ugualmente ad altri Stati membri di considerare l'eventualità d'introdurre questo sistema di "conformità al contratto".

138. La forma più diretta d'intervento governativo per eliminare la discriminazione è l'imposizione ai datori di lavoro di contingenti etnici, come si è verificato su scala piuttosto ampia in alcuni Paesi extraeuropei. Il Comitato ritiene che le quote d'immigrazione - vale a dire il fatto che talvolta i datori di lavoro siano stati obbligati ad assumere candidati d'origine etnica o immigratoria con qualificazione anche inferiore rispetto a quella dei candidati appartenenti alla popolazione autoctona - equivalgono ad una forma inaccettabile di discriminazione inversa, che potrebbe essere considerata ingiusta dalla stragrande maggioranza della popolazione. D'altro canto, si potrebbe considerare l'eventualità di determinare, come hanno fatto alcuni Paesi, di stabilire obiettivi per il reclutamento di lavoratori d'origine etnica o immigratoria, a condizione che si sostenga il principio che all'atto della selezione i candidati siano unicamente valutati in base ai propri meriti senza tener conto della loro origine etnica. Per ovvi motivi, si dovrebbe adottare lo stesso criterio in caso di promozione e licenziamento.

139. L'azione positiva può avere particolare successo nelle società che mostrano un atteggiamento positivo nei confronti degli immigrati e dei gruppi etnici minoritari. Questo tipo di atteggiamento, purtroppo, spesso non si riscontra e si può sicuramente supporre che i datori di lavoro e i dipendenti appartenenti alla popolazione di maggioranza tendono a condividere gli atteggiamenti di coloro che li circondano. Si rende, pertanto, necessaria un'azione volta a modificare il modo di pensare della gente, il che comporta l'adozione di adeguate politiche d'educazione ed informazione (si vedano, al riguardo, le sezioni 4.4 e 5.5 più avanti).

140. Come si è notato in precedenza, l'azione positiva non spetta soltanto ai Governi e agli altri organismi pubblici: l'esperienza dimostra che i datori di lavoro possono fare molto per promuovere pari opportunità all'interno della propria azienda. Potrebbe essere molto efficace per un'azienda impegnarsi esplicitamente a favore della parità d'opportunità per gli immigrati ed i membri di gruppi etnici (nonché per altre categorie esposte al rischio di discriminazione, quali le donne e gli handicappati). Le aziende, ad esempio, possono adottare linee programmatiche da distribuire a tutti i salariati e agli aspiranti a posti di lavoro nell'impresa. Gli imprenditori e le associazioni imprenditoriali possono, inoltre, adottare dei codici di comportamento in materia e l'ufficio del personale può essere istruito su come assicurare che le politiche d'assunzione, promozione e licenziamento non siano discriminatorie. Al fine di evitare la discriminazione indiretta, può essere consigliabile controllare continuamente la composizione etnica o nazionale dell'organico, e qualora si riscontrasse che determinati gruppi sono sottorappresentati per quanto riguarda le assunzioni o le promozioni, cercare attivamente di attrarre candidati appartenenti a tali gruppi, organizzando eventualmente dei corsi speciali di formazione per portare i potenziali candidati ai necessari livelli di competenza. In ogni caso, è importante sviluppare delle strategie miranti ad una gestione interculturale del personale, al fine di mantenere sempre vive nell'ambito lavorativo armoniose relazioni intercomunitarie.

141. Genericamente parlando, i datori di lavoro non sono obbligati ad adottare simili misure, ma dovrebbero essere resi consapevoli della loro utilità e i Governi dovrebbero cercare di incoraggiarli a muoversi in tale direzione. Come si è già detto, gli stessi organi pubblici dovrebbero dare il buon esempio in materia di pari opportunità. I servizi del lavoro e di ispezione del lavoro dovrebbero tenere sotto controllo eventuali comportamenti discriminatori da parte dei datori di lavoro. Anche gli imprenditori d'origine immigratoria, ovviamente, non dovrebbero esercitare discriminazioni nelle assunzioni o nella gestione del personale e devono rispettare tutte le normative che regolano le condizioni di lavoro.

142. Allo stesso modo, i sindacati dovrebbero svolgere un ruolo nella lotta contro la discriminazione e potrebbero farlo assicurando che i lavoratori di origine immigratoria siano incoraggiati a diventare delegati o responsabili sindacali. Possono anche fornire servizi di consulenza a favore di immigrati vittime di pratiche discriminatorie aiutandoli a ricorrere in giudizio. Anche i sindacati dovrebbero rivedere le proprie politiche e prassi in modo da garantire che le norme intese a difendere gli interessi dei lavoratori autoctoni non compromettano le opportunità degli immigrati o di membri di gruppi etnici. Gli effetti di simili prassi restrittive sono spesso involontari ma possono essere molto gravi, soprattutto per le donne e i giovani immigrati.

143. Infine, gli immigrati ed i membri di gruppi etnici dovrebbero essere incoraggiati a sfruttare al massimo le opportunità che vengono loro offerte. Se l'intera società è preparata ad impegnarsi seriamente per migliorare la situazione lavorativa di tali comunità, è logico presumere che i singoli immigrati facciano a loro volta tutto il possibile per integrarsi con successo nel Paese ospite. Occorrerebbe ricordare, a tal proposito, che gli immigrati ed i membri di gruppi etnici hanno molto da offrire; possono rivelarsi una fonte di grande arricchimento per le economie e le società europee, e l'Europa non può permettersi di

sprecare il loro talento.

4.4 **Educazione ad una società pluriethnica**

144. Nel preparare il terreno per un miglioramento delle relazioni intercomunitarie, è evidente che il sistema educativo deve svolgere un ruolo fondamentale. L'obiettivo primario, per quanto riguarda l'istruzione, dovrebbe essere la parità d'opportunità per tutti i bambini, a prescindere dall'origine. Ciò significa che occorre prendere atto delle particolari difficoltà di scolarità dei bambini d'origine straniera e adottare misure adeguate per aiutare questi limiti a superarle. Gli insegnanti, inoltre, dovrebbero essere attenti alle realtà di una società caratterizzata dalla diversità etnica e culturale, in modo da poter fare del loro meglio per indurre i giovani ad avere un atteggiamento favorevole alle relazioni intercomunitarie e a contrastare atteggiamenti e pregiudizi razzisti o xenofobi. E' proprio a scuola che i giovani di etnie diverse entrano in contatto reciproco ed occorre fare tutto il possibile per assicurare che tali contatti scolastici siano il presupposto di relazioni armoniose nel mondo esterno. E', quindi, essenziale affrontare apertamente i conflitti che possono sorgere tra gli allievi ed usare il processo educativo come laboratorio per la costruzione di buone relazioni tra gruppi diversi.

145. Le attività svolte al riguardo nell'ambito del Progetto per le relazioni intercomunitarie sono un'estensione dei lavori passati e presenti del Consiglio per la Cooperazione Culturale (CDCC) del Consiglio d'Europa, in particolare del progetto 7 sull'educazione e lo sviluppo culturale dei migranti.

146. Nel dicembre 1989 il CDMG e il CDCC hanno organizzato congiuntamente una conferenza multidisciplinare sugli aspetti educativi e culturali delle relazioni intercomunitarie. Nel corso della suddetta conferenza è stata nuovamente rivolta attenzione al Progetto n. 7 del CDCC che sottolineava che:

- gli studi in tale settore dovrebbero basarsi sul singolo essere umano come portatore di cultura, piuttosto che sulle culture viste come sistemi o istituzioni;
- occorrerebbe abbandonare l'idea di un'antitesi tra "cultura del Paese d'accoglienza" e "cultura immigratoria" a favore di una concezione più ampia della diversità culturale e dell'apertura delle società contemporanee, come risulta da più fattori di cui la migrazione ne rappresenta uno soltanto;
- occorrerebbe adottare metodi educativi e pedagogici di tipo interculturale in modo da trasmettere a tutti gli allievi il concetto di "alterità", da mettere ciascun individuo in grado di accettare la propria identità particolare, e di superarla per comprendere l'universalità dei valori umani;
- il riconoscimento dell'appartenenza di un individuo ad una determinata comunità non significa che quest'ultimo debba identificarsi unicamente con tale particolare comunità;
- a causa della progressiva stabilizzazione delle popolazioni immigrate nella società d'accoglienza, è necessario partire da misure specifiche intese ad aiutare i migranti per giungere ad un approccio globale volto a promuovere parità d'accesso per ciascun individuo - sia esso migrante o autoctono - agli stessi servizi sociali, educativi e culturali.

147. Tenendo presente questo approccio globale, sviluppato all'interno del CDCC ma molto vicino alle opinioni del Comitato, si possono fare le seguenti raccomandazioni

concernenti il ruolo dell'istruzione nell'instaurazione di buone relazioni intercomunitarie. E' importante distinguere, al riguardo, tra l'istruzione degli immigrati e dei membri di gruppi etnici da un lato e l'istruzione di tutti gli allievi in una società pluriethnica e pluriculturale. Sono necessarie entrambe, ma richiedono approcci diversi.

148. Uno dei problemi fondamentali nell'istruzione degli immigrati è lo scarso rendimento di questi ultimi. Anche se occorre riconoscere determinate differenze tra gli Stati membri e tra le comunità immigratorie o i gruppi etnici, non vi è dubbio che l'obiettivo delle pari opportunità nel sistema scolastico non sia stato ancora raggiunto. Gli immigrati sono sottorappresentati nelle forme d'istruzione superiore e sovrarappresentati ai livelli inferiori; essi tendono a terminare gli studi prima, ad ottenere risultati poco lusinghieri e ad essere sovrarappresentati negli abbandoni scolastici. Vi è quindi il pericolo che lo status di "cittadino di seconda categoria" di molti immigrati venga trasmesso alle generazioni successive.

149. All'origine di tali problemi non vi è una causa particolare, ma una varietà di fattori interdipendenti, che comprendono una scarsa padronanza della lingua, divergenze tra sistemi scolastici di vari paesi, e le difficoltà incontrate dai genitori nel tenere sotto controllo la carriera scolastica dei figli. Altre lacune fondamentali sono da ricercare all'interno del sistema scolastico stesso: insegnanti incapaci di affrontare situazioni pluriculturali, libri di testo e piani di studio contenenti pregiudizi e messaggi etnocentrici, strutture scolastiche inadeguate, concentrazioni di allievi immigrati che possono rappresentare un ostacolo ai contatti interetnici.

150. E' necessario intraprendere un'azione positiva in tutti questi settori per migliorare ed aumentare le opportunità offerte agli studenti immigrati. Gli sforzi in tale direzione dovrebbero comprendere un miglioramento della formazione prescolastica, in modo tale da assicurare che nel momento in cui i figli degli immigrati raggiungono l'età della scuola dell'obbligo, siano in grado di parlare e comprendere la lingua dell'istruzione. L'insegnamento della lingua dovrebbe essere impartito ai bambini, fino a sei anni, nonché ai loro genitori, in particolare alle madri. L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere non solo quello d'incoraggiare bambini e genitori a parlare correntemente la lingua dell'istruzione, ma anche di assicurare che comprendano i presupposti culturali, indispensabili per il successo della carriera scolastica.

151. Il Comitato è anche dell'opinione che, a livello locale, le autorità pubbliche e scolastiche dovrebbero rivolgere particolare attenzione alle autorità extrascolastiche degli alunni delle scuole elementari e secondarie. Si possono effettuare degli esperimenti per incoraggiare gli alunni, attraverso le attività domestiche, sportive e culturali, ad adeguarsi ai requisiti necessari per aver successo a scuola. E' anche necessario un maggiore coinvolgimento dei genitori immigrati nell'istruzione dei figli e nell'amministrazione scolastica. Con l'eventuale collaborazione da parte di volontari, la scuola dovrebbe, inoltre, offrire strutture adeguate per guidare i bambini stranieri nei compiti a casa.

152. Un'altra misura decisamente efficace potrebbe consistere nell'incoraggiare immigrati e membri di gruppi etnici ad intraprendere la carriera didattica. Essi potrebbero in tal modo fungere da modello per gli allievi immigrati, anche perchè conoscono meglio degli insegnanti non immigrati i problemi specifici dei giovani di tali comunità e il modo in cui si possono risolvere.

E'anche molto importante rivolgere maggiore attenzione alle relazioni intercomunitarie nella formazione sia iniziale che permanente di tutti gli insegnanti.

153. Anche l'istruzione degli adulti ha particolare attinenza con le comunità immigratorie ed i gruppi etnici. Molti immigrati, al loro arrivo nel Paese di accoglienza, sono

decisamente al di sopra del limite massimo d'età dell'istruzione obbligatoria, ma nei Paesi d'origine possono aver frequentato la scuola soltanto per pochi anni ed avere, quindi, un'istruzione elementare. Ciò non sempre è sufficiente per consentire loro di vivere in maniera autonoma in una società europea moderna e ciò può essere un grave handicap soprattutto per le donne migranti, per le quali dunque sono assolutamente necessari dei corsi speciali. E' anche indispensabile un ulteriore avanzamento per quanto concerne il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti nei Paesi d'origine.

154. Per quanto riguarda l'istruzione, si deve tener conto del fatto che le società europee stanno diventando sempre più pluriethniche. Di questo fattore occorre tener conto non solo nella composizione etnica della popolazione scolastica, ma anche nel contenuto dei programmi; in breve, è necessario che l'istruzione diventi più interculturale. In pratica, un'istruzione interculturale può assumere svariate forme: talvolta può significare rivolgere maggiore attenzione alla storia, alla geografia e alla cultura dei Paesi di origine degli immigrati. Altri, invece, vedono nell'istruzione interculturale una forma d'istruzione antirazzista, che consiste nel rendere gli studenti consapevoli dei loro innati pregiudizi e convinzioni razziste. Altri ancora preferiscono intenderla in termini di educazione ai diritti umani, ed è anche diffusa l'opinione secondo la quale il principale obiettivo dell'istruzione interculturale dovrebbe essere di trasmettere il senso della relatività di tutte le culture.

155. Il problema fondamentale dell'istruzione interculturale è rappresentato dal fatto che essa evidenzia chiaramente una tensione tra le due funzioni essenziali dell'istruzione stessa. Una di queste consiste nel preparare i giovani alla vita post-scolastica trasmettendo loro le conoscenze, le abilità e i valori essenziali di cui avranno bisogno; l'altra consiste, invece, nel contribuire al più completo sviluppo della personalità del singolo studente, servendosi delle basi gettate nella fase della socializzazione primaria. I problemi possono sorgere laddove la socializzazione primaria sia avvenuta in un contesto culturale diverso da quello scolastico, il che spiega probabilmente perchè l'istruzione interculturale non sia facilmente attuabile, pur rimandando necessaria se si vuole evitare che gli studenti di origine immigratoria o appartenenti a gruppi etnici si sentano esclusi dal sistema scolastico e quindi privati di maggiori opportunità nella vita futura.

156. Un dibattito in qualche modo simile concerne il ruolo dell'insegnamento della madrelingua nelle scuole. Anche in questo caso, i risultati delle ricerche sono molto limitati per poter aiutare i politici a scegliere tra approcci contrastanti. Alcuni esperti sostengono che il bambino immigrato dovrebbe apprendere prima la lingua madre, perchè questa può servire da solida base per l'apprendimento della lingua della società di accoglienza. Altri contestano l'esistenza di tale legame e dubitano che sia compito della scuola insegnare ai figli di immigrati la madrelingua, specialmente se si tratta della madrelingua dei genitori piuttosto che della propria. Altri ancora sottolineano che, per quanto riguarda l'insegnamento della madrelingua, se le scuole non prendono nessuna iniziativa, le comunità possono creare delle strutture proprie, che non sarebbero soggette ad ispezione da parte delle autorità preposte ai problemi dell'istruzione. Le prassi seguite in tal senso variano notevolmente da un sistema scolastico all'altro e dipendono in larga misura dalle specificità di ciascun sistema.

157. In Europa i sistemi d'insegnamento variano enormemente da un Paese all'altro; per tradizione alcuni lasciano più spazio al pluralismo e alla diversità culturale, mentre altri tendono a dar risalto all'importanza dell'unità nazionale. Ciò rende difficile formulare delle raccomandazioni più precise. Il Comitato auspica, quindi, che il CDCC continui i propri studi e promuova esperimenti in tale settore. Il dibattito esistente sulle risposte educative all'immigrazione e sul ruolo del pluriculturalismo nelle scuole è lungi dall'essere concluso. Non esiste forse alcun altro settore in cui le esigenze identiche di promuovere l'integrazione e riconoscere il pluriculturalismo procedano così chiaramente di pari passo. L'istruzione deve rappresentare, pertanto, un elemento centrale di qualunque politica sulle

relazioni intercomunitarie.

4.5. **Alloggi e Urbanesimo**

158. Un alloggio decoroso e la libertà di scegliere la propria residenza sono un diritto umano fondamentale (Art. 16 della Carta Sociale Europea e art. 2 del IV Protocollo alla Convenzione Europea sui Diritti Umani).

159. Nella maggior parte dei Paesi il problema che gli immigrati e le comunità etniche si trovano ad affrontare è quello di ottenere alloggi decorosi e a basso costo nelle zone di loro scelta. Il fattore costo è per essi uno degli ostacoli più importanti all'ottenimento di un alloggio: tale fattore riguarda le categorie meno abbienti in genere, ma dal momento che gli immigrati sono sovrarappresentati in tali categorie, ciò incide in modo sproporzionato sulle loro opportunità di ottenere un alloggio decoroso.

160. Il libero gioco del mercato non è stato in grado di assicurare un'adeguata offerta di alloggi sociali a basso costo atta a soddisfare le esigenze di tali gruppi ed i Governi sono stati costretti ad intervenire. L'intervento ha spesso avuto per risultato la costruzione di grandi e monotoni complessi di case popolari sovvenzionate, malamente progettate e realizzate, con servizi limitati, il che ha creato gravi problemi sociali. Alcuni Governi stanno riducendo gli investimenti nell'edilizia popolare.

161. L'opinione di questo Comitato è che i Governi debbano continuare ad assumersi la propria responsabilità nell'assicurare l'offerta e il mantenimento di un numero sufficiente di alloggi adeguati a basso costo. Ciò è particolarmente importante visto che la condizione dei senza tetto è un problema sempre più diffuso in molti Paesi. I nuovi complessi dovrebbero essere di dimensioni meno smisurate rispetto al passato, mentre andrebbero ristrutturati gli immobili fatiscenti: occorrerebbe, cioè, far tesoro dell'esperienza del passato evitando di incorrere negli stessi errori. Oltre a fornire direttamente le case popolari, esistono diversi modi in cui i Governi e le autorità pubbliche possono intervenire indirettamente per garantire un'offerta adeguata di alloggi a basso costo attraverso la concessione di sussidi.

162. Le organizzazioni autonome di immigrati e gruppi etnici possono svolgere un ruolo notevole nella costruzione e gestione di alloggi a basso costo. I Governi possono, invece, incoraggiare e sostenere lo sviluppo di associazioni e cooperative edilizie gestite dagli stessi immigrati. Oltre a fornire alle comunità etniche un servizio prezioso e mirato, simili iniziative possono contribuire a sviluppare negli immigrati autostima e dignità, ed un senso positivo della comunità, fattori così spesso pregiudicati dall'esperienza del razzismo.

163. I Governi dovrebbero anche intervenire per agevolare alle persone con basso reddito ad acquistare in proprietà l'alloggio che occupano.

Discriminazione nell'accesso agli alloggi e nell'assegnazione di abitazioni

164. Le prove empiriche evidenziano che la discriminazione in materia di alloggi per motivi etnici o razziali è molto diffusa nei Paesi europei. Tale forma di discriminazione si è rivelata un ostacolo decisamente notevole, dal momento che nega a immigrati e a membri di gruppi etnici l'accesso agli alloggi e determina la qualità degli immobili assegnati agli aspiranti appartenenti alle suddette comunità, specialmente nel settore dell'edilizia popolare. Vi è, quindi, urgente necessità di ulteriori ricerche per individuare le forme particolari che la discriminazione assume nei diversi Paesi. I tipi di politica e di procedure di assegnazione di alloggi che hanno effetti discriminatori e le misure che potrebbero

essere prese per sistemare la questione.

165. La chiave dell'eliminazione della discriminazione in materia di alloggi sociali consiste nell'assicurare che le procedure d'assegnazione siano condotte con trasparenza in conformità a criteri obiettivi e noti al pubblico, stabiliti in base ai fabbisogni. Le politiche vanno accuratamente controllate e riviste, al fine di prevenire ogni tendenza discriminatoria: ciò può avvenire in modo efficace se il consegnatario, nel settore pubblico o in quello privato, è in possesso di informazioni circa l'origine etnica o razziale degli aspiranti e può utilizzare tali dati per analizzare il processo di distribuzione degli alloggi e il suo impatto sugli aspiranti di origine straniera. L'opinione di questo Comitato è che la creazione di un efficace sistema di registrazione e di controllo dei dati relativi ai gruppi etnici è indispensabile per consentire l'eliminazione della discriminazione razziale da parte dei consegnatari degli immobili.

166. La discriminazione predomina anche nel settore dell'edilizia privata, dove forse è ancora più difficile trattare. È importante che le agenzie che fungono da intermediarie tra l'acquirente e il venditore di un bene immobiliare e tra il proprietario e il potenziale inquilino abbiano un atteggiamento non discriminatorio e non operino discriminazioni nell'interesse del proprietario o del venditore.

167. Il Comitato ritiene che per avere successo nella lotta alla discriminazione nel settore degli alloggi sia necessaria una combinazione di misure giuridiche (coercitive) e sociali (preventive). I rimedi giuridici contro la discriminazione variano enormemente da Paese a Paese per tipo e vigore per cui occorrerebbe rivolgere maggiore attenzione allo studio comparato della legislazione in tale settore. Se i rimedi giuridici esistono, devono essere usati rigorosamente, e se non esistono, lo Stato deve essere incoraggiato a istituirli. Sono ugualmente importanti le strategie educative e promozionali contro la discriminazione. Si possono, quindi, negoziare dei codici di comportamento con organizzazioni di proprietari o con associazioni professionali di agenti immobiliari e di notai.

168. Il Comitato nota anche con preoccupazione l'aumento, in alcuni quartieri, di molestie e violenze razziali con l'intenzione dichiarata di impedire agli immigrati di occupare le case. Gli studi effettuati in Gran Bretagna mostrano che è importante che i proprietari, la polizia ed altri organismi introducano dispositivi di aiuto per le vittime di attacchi razziali e, ove possibile, intentino azioni legali contro i responsabili. Il fenomeno, che richiede urgenti indagini anche in altri Paesi, viene ulteriormente approfondito più avanti, nella sezione 4.7.

Concentrazione o dispersione

169. Molte autorità competenti per i problemi degli alloggi ritengono che le politiche di dispersione degli immigrati siano importanti nell'assegnazione delle case popolari. I consegnatari delle case popolari a volte si sentono investiti di un ruolo di ristrutturazione sociale e probabilmente credono di dover far sì che immigrati e minoranze etniche non si concentrino eccessivamente in particolari aree che possono in seguito essere considerate problematiche. In Gran Bretagna, tuttavia, tali politiche sono illegali in conformità alla Legge sulle Relazioni Razziali del 1976.

170. Il Comitato ritiene che, tranne forse per il caso dell'insediamento iniziale di grandi affluenze di popolazione, la dispersione forzata delle minoranze etniche è poco opportuna in quanto porta allo scioglimento delle famiglie delle comunità e comporta anche la spiacevole conseguenza che gli immigrati diventano un elemento sgradito e problematico all'interno della popolazione. Inoltre, le politiche di dispersione generalmente hanno

fallito, perchè le persone che desiderano vivere in prossimità della propria comunità ritornano poi là dove questa risiede. La concentrazione forzata degli immigrati è ancora più inaccettabile in quanto equivale ad una forma di segregazione razziale.

171. Spesso si verifica che il funzionamento del mercato immobiliare e l'esistenza di una discriminazione diffusa fanno sì che gli immigrati e i membri di gruppi etnici siano relegati in particolari quartieri, che sono di solito i meno attraenti. Le concentrazioni di questo tipo non derivano dalla libera scelta degli immigrati, ma riflettono piuttosto l'impossibilità di operare delle scelte. Le politiche di alloggi e di urbanesimo e l'antidiscriminazione dovrebbero mirare ad offrire agli immigrati lo stesso grado di libertà di scelta del luogo di residenza di cui fruisce il resto della popolazione.

172. Occorre anche chiedersi se la concentrazione volontaria di gruppi di immigrati che scelgono di vivere in particolari zone sia necessariamente sgradita. Pur non negando che le relazioni intercomunitarie siano difficili in molte di queste zone, tali comunità possono rivelarsi cordiali e servizievoli dal momento che assicurano in tal modo ai loro membri una vita comunitaria stabile ed equilibrata. Possono anche rappresentare una risorsa positiva nei confronti della popolazione nel suo insieme.

173. Un approccio ancora più costruttivo consiste nello sforzo di recuperare le aree degradate nelle quali gli immigrati tendono a concentrarsi, valorizzando gli aspetti positivi delle comunità che continuano a viverci. Il miglioramento delle condizioni abitative ed ambientali rende tali zone più attraenti anche per la popolazione autoctona, si creerebbe dunque naturalmente un'ampia mescolanza di popolazione.

Progetti di ricostruzione urbana: sfida all'urbanesimo

174. Gli schemi di risanamento edilizio e di ricostruzione urbana, in passato sono stati spesso attuati senza prestare sufficiente attenzione alle loro conseguenze sociali e a farne le spese sono stati soprattutto gli immigrati e gli altri gruppi più vulnerabili. Gli schemi di ricostruzione urbana, sia nelle zone centrali che nei centri residenziali periferici in degrado, dovrebbe essere accuratamente elaborati per soddisfare le reali esigenze di coloro che vi abitano. E' necessario che gli urbanisti considerino non solo gli aspetti architettonici e di traffico di tali schemi, ma conducano anche degli studi sull'impatto sociale, finalizzati a determinare minuziosamente quali conseguenze potrebbero avere per gli abitanti che vivono in quelle zone, compresi i migranti. Occorrerebbe effettuare un'analisi delle ricadute sociali per verificare chi potrà beneficiare di tali schemi, in che modo possano essere coinvolti i migranti e come assicurano che i benefici siano equamente distribuiti tra tutti gli interessati. Gli obiettivi di natura sociale dovrebbero essere considerati parte essenziale degli schemi di ricostruzione urbana e bisognerebbe attuare un sistema per tenere sotto costante controllo i progressi raggiunti.

175. Gli schemi di ricostruzione urbana andrebbero, quindi, visti come programmi ad ampio raggio di sviluppo sociale integrato. Ciò implica che occorrano misure efficaci per coordinare l'apporto dei servizi pubblici e degli interessi privati nell'intento di rivitalizzare determinati quartieri promuovendone lo sviluppo economico culturale.

176. Uno schema ben architettato di ricostruzione urbana potrà prevedere molto di più della semplice assegnazione di alloggi adeguati, potrà, infatti, prevedere anche spazi in cui la gente possa incontrarsi e l'intera gamma di servizi locali necessari per un'equilibrata vita di comunità. Sia l'assegnazione degli alloggi che l'erogazione dei servizi sociali dovranno tener conto delle esigenze dei vari gruppi etnici.

177. Il Comitato attribuisce grande importanza alla partecipazione al processo di

programmazione di tutti i residenti nelle zone interessate. E', però, perfettamente consapevole del fatto che molti tentativi, fatti in passato, di coinvolgere i residenti nel processo di programmazione non hanno avuto successo: poche persone partecipano alle riunioni pubbliche e quelle che lo fanno sono poco rappresentative. Gli immigrati ed i gruppi etnici sono forse meno in grado di altri di far sentire la propria voce in sede di consultazione. L'approccio più idoneo potrebbe consistere in una combinazione di comitati consultivi e questionari d'indagine, ma è comunque necessario che le autorità prendano opportuni provvedimenti per garantire che i gruppi più vulnerabili della popolazione possano esprimere la propria opinione. Nel caso in cui siano interessati gli immigrati, occorre garantire che le informazioni siano ampiamente diffuse nelle lingue appropriate.

178. Che sia o meno il risultato della speculazione fondiaria, la ricostruzione delle aree urbane centrali comporta troppo spesso la sostituzione dei residenti iniziali a basso reddito con categorie socio-economiche più agiate. Se è vero che sarebbe inutile cercare d'impedire completamente questo tipo di cambiamento nella geografia sociale urbana e che in effetti in alcuni casi i residenti iniziali desiderano effettivamente spostarsi in altre zone, è anche vero che molto spesso i miglioramenti strutturali di una determinata area urbana, insieme alla creazione di uffici, comporta l'esclusione involontaria degli abitanti precedenti. Gli edifici ristrutturati, specialmente se storici, vengono spesso trasformati in appartamenti di lusso, o in uffici, con il risultato che i gruppi meno favoriti perdono le case che occupavano; la ricostruzione urbana può, quindi, essere socialmente controproducente. La soluzione sta in parte nel garantire ai già residenti la possibilità di avere voce in capitolo nel processo di pianificazione; ma può essere necessario concedere sussidi speciali ai responsabili del rinnovamento urbano solo a condizione che offrano agli abitanti originari degli alloggi a prezzi per loro ragionevoli.

179. Va anche sottolineato che gli schemi di rinnovamento finalizzati a migliorare le condizioni di vita in aree con forte densità di immigrati spesso causano malcontento, qualora le imprese di costruzione incaricate di effettuare i lavori non assumano gente del luogo. Le autorità incaricate della programmazione dovrebbero far in modo di assicurare che i lavori sui cantieri previsti dagli schemi di ricostruzione siano offerti ai residenti disoccupati delle aree interessate.

180. Occorre evidenziare, però, che malgrado tutti i problemi connessi dell'attuazione di progetti di urbanistica e di alloggi in aree con popolazioni plurietiche, sembrano esserci sviluppi positivi in altre zone. E' importante incoraggiare lo scambio di esperienze su tali schemi e diffondere la conoscenza delle corrette procedure. Il Comitato desidera, infine, sottolineare che è necessario il supporto e la collaborazione dei responsabili politici, a tutti i livelli, per far sì che le politiche urbanistiche e di alloggio riescano effettivamente ad assicurare parità di trattamento per immigrati e gruppi etnici.

4.6. Adeguamento dei servizi pubblici alle esigenze di una società multi-etnica.

181. Tutti noi abbiamo contatti più o meno frequenti con i funzionari di diversi enti pubblici, e gli stranieri per di più devono affrontare i funzionari per l'immigrazione e le autorità competenti per il rilascio dei permessi di soggiorno e di lavoro. Il modo in cui gli immigrati vengono trattati dai vari funzionari ed enti interessati può avere grande influenza sulle relazioni intercomunitarie. Se sono trattati con sospetto, con ostilità e semplicemente senza il necessario grado di comprensione per i problemi della vita quotidiana o senza tener conto delle differenze culturali e dei problemi di lingua, gli immigrati e i gruppi etnici possono non sentirsi affatto graditi alla società ospite. Nel corso degli anni, possono nascere profondi malcontenti che possono seriamente inasprire il problema delle relazioni intercomunitarie.

182. Oltre alla mancanza di comunicazione, gli immigrati e i membri delle comunità etniche possono subire atti discriminatori basati su pregiudizi di carattere etnico, xenofobo e razziale. I migranti o membri di gruppi etnici, utenti di servizi pubblici, possono essere trattati con maleducazione o condiscendenza, possono essere costretti ad attendere più del necessario e ricevere un trattamento meno riguardoso ed efficiente rispetto a quello riservato alla comunità di maggioranza. Questa forma di discriminazione può essere volontaria o involontaria, diretta o indiretta, ma offende comunque il principio della parità di trattamento per tutti gli individui. E', inoltre, offensivo nei riguardi dell'amor proprio delle persone e può scoraggiare dal far uso dei servizi pubblici in futuro.

183. E' necessario, quindi, che tutti i servizi pubblici, soprattutto - ma non soltanto - quelli che hanno particolarmente a che fare con i migranti, si adeguino in modo da tener conto della crescente diversità etnica culturale della popolazione che servono. L'obiettivo dovrebbe essere quello di fornire servizi ugualmente efficaci per tutti. Occorre sottolineare che per realizzare ciò, probabilmente non basta trattare tutti allo stesso modo (vale a dire fornire un servizio a prescindere da differenze etniche o razziali). Può essere, invece, necessario prendere provvedimenti per rendere consapevole il personale dei servizi pubblici del fatto che, date le differenze tra gruppi etnici e culturali, cercare di trattare tutti allo stesso modo può non essere necessariamente la soluzione ottimale.

Formazione ed assunzioni

184. Le considerazioni di cui sopra comportano la formazione del personale di molti servizi pubblici gestiti da organismi governativi centrali, regionali e locali. I programmi degli istituti di formazione dovrebbero comprendere anche attività finalizzate alla lotta contro l'uguaglianza di trattamento e la discriminazione razziale e alla promozione di una maggiore sensibilità e flessibilità verso le particolari esigenze dei migranti e dei membri di gruppi etnici. Tale formazione dovrebbe essere impartita al personale di tutti i livelli dei servizi pubblici, compresi sia i dirigenti che gli impiegati a contatto diretto con il pubblico. Per poter essere efficace, la formazione dovrebbe essere interattiva, seguire metodi basati sullo svolgimento delle funzioni da svolgersi in piccoli gruppi. Occorrerebbe spiegare i diversi stili di comunicazione, nonché l'importanza del background socio-culturale nella percezione dell'individuo. Allo stesso modo, andrebbero illustrate le difficoltà circa l'uso di termini specifici, tecnici o d'altro genere, ma soprattutto andrebbe rivolta particolare attenzione all'esigenza di una maggiore sensibilità nell'affrontare i problemi dei migranti e dei membri di gruppi etnici e fornir loro servizi adeguati.

185. Probabilmente il sistema migliore per assicurare che i servizi pubblici rispondono in modo efficace alle varie esigenze di un'utenza pluri-etnica consiste proprio nell'assumere personale di origine immigratoria. Nella maggior parte dei casi non si tratta di assumere immigrati incaricati di trattare specificamente o esclusivamente con altri immigrati, ma di assicurare che il personale d'origine immigratoria sia adeguatamente rappresentato nei servizi pubblici generali e a tutti i livelli di responsabilità. Ciò significa tener automaticamente conto delle opinioni dei migranti e dei membri di gruppi etnici nel normale processo di gestione ed erogazione giornaliera dei servizi.

186. Un problema particolare sorge in quei Paesi in cui molte mansioni del servizio pubblico sono limitate ai cittadini del Paese stesso, escludendo in tal modo le persone di origine immigratoria che non hanno acquisito la cittadinanza del paese ospite. In alcuni Paesi tale restrizione è particolarmente rigida ed arriva a comprendere tutti i tipi di mansioni degli uffici pubblici: la conseguenza è che molti immigrati vengono tagliati fuori da una vasta gamma di opportunità lavorative. E', pertanto, vivamente auspicabile che, nei Paesi in cui ancora sussistono simili restrizioni, l'occupazione nel servizio pubblico sia aperta a tutti i residenti; vanno riservate ai cittadini soltanto le cariche superiori dell'amministrazione civile che comportano l'esercizio dell'autorità.

187. Al pari delle aziende private (cfr. sezione 4.3 sopra), anche gli enti pubblici andrebbero incoraggiati ad adottare politiche basate sulle pari opportunità, in conformità delle quali dovrebbero impegnarsi ad assumere e favorire una equa percentuale di persone appartenenti a gruppi svantaggiati quali gli immigrati. Ciò può comportare l'adozione di una strategia d'azione positiva in virtù della quale si potrebbero favorire le domande d'assunzione degli immigrati e, ove necessario, si potrebbero organizzare corsi di pre-formazione in modo da fornire loro le competenze teoriche e pratiche tali da consentire loro di concorrere al pari degli appartenenti alla popolazione di maggioranza per l'occupazione dei posti vacanti. Una simile azione positiva da parte degli enti pubblici lancia un messaggio molto forte agli imprenditori privati e all'intera società in quanto lascia intendere che gli immigrati stabili vengono pienamente accettati come membri della società alla quale sono rivolti i servizi pubblici e che l'integrazione non avviene spontaneamente. Occorre, quindi, adoperarsi attivamente per realizzarla.

188. I suddetti principi valgono per l'intera gamma dei servizi pubblici in una società pluri-etnica, ma vi sono particolari servizi in cui le implicazioni della coesistenza di una società multi-etnica vanno debitamente valutate. Si è già indicato in precedenza, nella sezione 4.1, che i funzionari dei servizi di immigrazione dovrebbero ricevere una formazione adeguata per poter trattare con migranti provenienti da tutte le regioni del mondo. I funzionari in questione sono autorizzati a prendere decisioni che hanno conseguenze fondamentali per la vita degli individui; è estremamente importante, quindi, che tali decisioni siano prese da funzionari con esperienza in materia di tecniche di comunicazione interculturale e liberi da atteggiamenti razzisti o discriminatori. Ugualmente importante è il ruolo della polizia, che rappresenta quotidianamente sulle strade l'autorità della società ospite. I conflitti intercomunitari sono stati spesso causati dagli scarsi rapporti tra polizia e migranti o persone di origine immigratoria, che sarà oggetto di ulteriore approfondimento nella sezione 4.7, più avanti.

Un servizio sanitario rispondente alla diversità culturale

189. Anche l'esigenza di servizi sanitari e sociali, sia privati che pubblici, da adeguare ad una clientela pluri-etnica, è stata oggetto di un acceso dibattito. Soprattutto per i servizi sanitari è importante tener conto delle differenze culturali derivanti da fattori quali la lingua, il sesso, l'origine urbana o rurale, la condizione sociale, il livello d'istruzione e la religione. Immigrati e membri di gruppi etnici possono, ad esempio, non condividere norme ed atteggiamenti delle società ospite riguardo alla definizione di salute e malattia, concezione della morte, del corpo umano, del ruolo dell'uomo e della donna, della nascita dei figli, dell'alimentazione e della religione. Tutte queste diversità possono dare origine a difficoltà di comunicazione tra migranti o utenti appartenenti a gruppi etnici e personale dei servizi sanitari. Mentre tali difficoltà possono avere scarsa rilevanza in determinati settori di assistenza sanitaria (chirurgia, lesioni esterne), sono molto più importanti in settori quali l'educazione sanitaria, la medicina preventiva e, soprattutto, la psicoterapia. I contrasti interculturali comportano notevoli perdite: perdita di tempo (sia da parte del paziente che dal personale sanitario); ulteriore e inutile sofferenza da parte del paziente e spreco di denaro, in seguito a diagnosi errate o trattamenti inadeguati. I problemi derivanti dai contrasti interculturali meritano scrupolosa attenzione sia dal punto di vista dei diritti del paziente che da quello di un'efficace gestione dei servizi sanitari e dei fondi pubblici.

190. E' necessario, perciò, fornire innanzitutto adeguati servizi d'interpretariato, gratuiti per il paziente, nel maggior numero possibile di lingue. Bisogna riconoscere che indubbiamente l'interpretariato tra due lingue diverse non può mai costituire una scienza esatta e ciò è particolarmente vero per quanto riguarda l'interpretazione medica: i pazienti

che non parlano la lingua della società ospite, o la parlano in modo imperfetto, dipendono dagli interpreti per poter comunicare con il personale dei servizi sanitari. Tuttavia, a causa di tutte le differenze culturali che possono esistere, l'interprete può trovarsi a dover cercare di tradurre delle risposte che non hanno un esatto corrispondente nella lingua del Paese ospite, mentre il metodo di comunicazione del paziente (ad esempio tortuoso e metaforico piuttosto che diretto e lineare) può risultare molto diverso da quello al quale il personale sanitario è abituato. Per l'interprete può, quindi, non essere sufficiente fornire la traduzione letterale delle parole del paziente o del medico, ma egli può essere anche costretto a cercare di trasmettere il messaggio sottinteso nelle parole del paziente o ad interpretare i sentimenti di quest'ultimo. Ciò significa pretendere molto dalle abilità comunicative dell'interprete e i rischi di malintesi sono molteplici. E' anche evidente che non è facile fornire efficaci servizi d'interpretariato a basso costo; tali servizi si rivelano, comunque, particolarmente redditizi dal momento che consentono di evitare errori e ritardi che altrimenti si potrebbero verificare.

191. Bisogna, in effetti, accettare come principio fondamentale il fatto che l'accesso ad adeguati servizi sanitari debba essere consentito in modo equo a tutti gli strati della popolazione, compresi gli immigrati, i gruppi etnici, i rifugiati ed altre minoranze meno favorite. Al fine di realizzare tale uguaglianza non basta offrire semplicemente gli stessi servizi a tutti e sperare che tutto vada per il meglio. In una società caratterizzata dalla diversità etnica e culturale, l'erogazione dei servizi sanitari deve riflettere ed essere sensibile alle esigenze dei diversi gruppi all'interno della società. Le autorità sanitarie dovrebbero studiare attentamente i bisogni dei diversi gruppi, adottando poi strategie per far fronte ad essi. E' necessario che i servizi sanitari diventino più flessibili e rispondenti alla diversità esistente nelle moderne società europee.

192. Al fine di realizzare tale obiettivo, si rende necessaria un'azione positiva a tutti i livelli, sia nel servizio sanitario che nei servizi pubblici, in generale, e si raccomanda che le autorità preposte all'erogazione dei servizi, sia a livello governativo centrale che a livello regionale e locale, adottino esplicite strategie per ottenere parità d'accesso alle prestazioni per immigrati e membri di gruppi etnici. Le misure specifiche di cui sopra potrebbero rientrare in tale strategia globale. Per assicurare che non rimangano una vana speranza, può essere necessario incorporare nelle strutture di gestione dei servizi pubblici dei sistemi che garantiscano che le suddette misure siano efficacemente applicate.

193. Concludendo, si può affermare che l'erogazione di servizi pubblici più efficaci ed adeguati a favore di migranti e membri di gruppi etnici può essere interpretata non come una forma di privilegio speciale per i gruppi in questione, ma soltanto come un aspetto dell'erogazione di servizi soddisfacenti su base paritaria per tutti. E' probabile che, rendendo tali servizi più rispondenti alle esigenze dei migranti e dei gruppi etnici, l'intera popolazione ne tragga beneficio, poichè le Amministrazioni pubbliche e il personale preposto ai pubblici servizi diverranno più attenti alle varie esigenze degli utenti, tenendo conto anche della diversità della loro origine culturale.

4.7. Come far fronte al conflitto

194. Talvolta le relazioni intercomunitarie diventano tese e problematiche. In tutte le società esiste la competizione a livello sia individuale che di gruppo; all'origine di tali problemi può esservi un semplice conflitto d'interesse, ma molto spesso il conflitto è più apparente che reale, e si spiega con la scarsa familiarità con le consuetudini e le opinioni dell'altra parte. Il Comitato ritiene importante offrire agli immigrati e alle comunità etniche piene opportunità d'integrazione e partecipazione sociale. E' questo l'unico sistema per poter sviluppare un sistema di contatti creativi interetnici a livello individuale, minimizzando in tal modo i rischi di incomprensioni e di conflitto.

Delinquenza tra gli immigrati

195. Il Comitato è consapevole che questo obiettivo spesso non è facile da conseguire. Gli immigrati entrano talvolta in conflitto con l'ordine preconstituito o con i membri della popolazione locale, spesso perchè respinti o oggetto di discriminazione da parte della società ospite. Altri conflitti sono causati dalle tensioni che talvolta caratterizzano i rapporti tra le diverse generazioni nelle famiglie di immigrati: genitori e figli non sempre riescono a superare i drammatici mutamenti che molti di loro sono costretti a subire in periodi di tempo relativamente brevi. Le ricerche che i dati statistici in materia sono difficilmente interpretabili: si nota tuttavia che in tutti gli Stati membri gli episodi di criminalità sono più diffusi laddove le possibilità di integrazione sociale sono inadeguate. Rispetto alla popolazione in generale, le comunità di immigrati e le minoranze etniche sono generalmente le categorie più svantaggiate dal punto di vista sociale; non sorprende quindi che gli episodi di criminalità all'interno di questi gruppi siano superiori alla media. Il fenomeno è particolarmente diffuso tra i giovani appartenenti a determinati gruppi etnici o di immigrati, e riguarda soprattutto forme specifiche di delinquenza (reati minori, furti, ecc.) La ricerca evidenzia anche che il rischio di essere arrestati dalla polizia è maggiore per gli immigrati che per gli autoctoni e sottolinea la necessità di interpretare con particolare attenzione i dati statistici al riguardo.

196. Il problema assume particolare rilevanza poichè gran parte dell'opinione pubblica considera il fenomeno della delinquenza un problema chiave nell'ambito delle relazioni intercomunitarie. Tuttavia, è necessario verificare quanto siano giustificate le immagini esagerate e stereotipate che spesso prevalgono: i Governi devono essere quindi estremamente cauti e non perdere il senso della misura nel trattare problemi delicati come quello della criminalità nelle comunità di immigrati e gruppi etnici. Anche i media possono svolgere un ruolo importante in tal senso: ci si deve infatti chiedere se, nel dare notizia di atti criminali da parte di immigrati sia effettivamente importante, per una corretta comprensione dei fatti, far conoscere l'origine etnica delle persone coinvolte. Nella successiva sezione 5.5 si propone che, in simili casi, i mass-media mantengano un atteggiamento misurato e osservino volontariamente un proprio codice di auto-disciplina.

197. La problematica suddetta è stata già oggetto di vari studi condotti dal Consiglio d'Europa, in seguito ai quali il Comitato dei Ministri, nell'aprile del 1988, ha adottato la Raccomandazione n. R (88) 6 "sulle reazioni sociali alla delinquenza minorile tra i giovani provenienti da famiglie di migranti". Notevole risalto viene dato alle misure preventive, quali la creazione di un miglior sistema di istruzione e la garanzia di pari opportunità. Viene rivolta inoltre particolare attenzione al ruolo svolto dalle forze dell'ordine, dal tribunale per i minori, dal sistema giudiziario e dall'assistenza sociale.

Forze dell'ordine ed immigrati

198. Il Comitato ha già ampiamente discusso sul ruolo delle forze dell'ordine. I sentimenti di ostilità che gli immigrati nutrono verso la società in genere, si focalizzano nei confronti delle forze dell'ordine che rappresentano quotidianamente l'autorità dello Stato. E' quindi essenziale che queste si impegnino a fondo per adeguarsi alla realtà di una società pluri-etnica. In tutti gli Stati membri con una popolazione più o meno vasta di immigrati, le forze di polizia dovranno essere formate ed addestrate per far fronte alle problematiche che una società pluri-etnica implica. Ciò può variare dalla semplice diffusione di informazioni sulle comunità di immigrati, al tentativo di cambiare l'atteggiamento dei singoli agenti delle forze dell'ordine nei confronti dei membri dei gruppi etnici o comunità d'immigrati. Il risultato più efficace si potrebbe ottenere evidenziando che la sensibilità nei

confronti della diversità etnica e culturale della società e il rispetto di tutte le culture sono componenti essenziali della professionalità delle forze dell'ordine e che l'apertura mentale, la tolleranza e le buone capacità nei rapporti interpersonali ed interculturali sono requisiti essenziali per essere dei validi ufficiali delle forze dell'ordine. Particolare attenzione andrebbe rivolta alla formazione degli ufficiali delle forze dell'ordine, per consentire loro di affrontare le delicate situazioni che si creano quando le relazioni intercomunitarie si deteriorano, ad esempio nei casi di violenza razziale. Una soluzione efficace potrebbe consistere nell'offrire agli ufficiali delle forze dell'ordine di città e Paesi diversi maggiori possibilità di scambio di opinioni e di esperienze pratiche. In senso più generico, il Comitato desidera sottolineare l'importanza di redigere dei codici di deontologia professionale, in cui si potrebbero esaminare, in un contesto più ampio, gli aspetti specifici del ruolo degli ufficiali delle forze dell'ordine.

199. E' anche importante valutare in che modo si possa incoraggiare l'assunzione di ufficiali di polizia provenienti da comunità etniche o di immigrati, partendo dal presupposto che la composizione delle forze dell'ordine debba riflettere la diversità etnica della società in cui queste operano; come negli altri settori dell'impiego pubblico o privato, sono necessari programmi di azioni positive. In alcuni Paesi, i tentativi di favorire l'assunzione di ufficiali di polizia di provenienza immigratoria hanno dato buoni risultati.

200. Le raccomandazioni di cui sopra, volte a migliorare ed adeguare la capacità degli ufficiali di polizia ad affrontare i conflitti nelle società pluriethniche, riguardano anche gli addetti del sistema giudiziario e di quello assistenziale. Spesso molti giovani immigrati vengono a contatto con tali sistemi ed è quindi molto importante che l'atteggiamento nei loro confronti sia equo e non prevenuto. I pubblici ufficiali incaricati di far osservare la legge e di mantenere l'ordine pubblico dovrebbero tener conto, nel giudicare i comportamenti devianti, dell'importanza dei fattori culturali e sociali, senza per questo negare la responsabilità degli individui coinvolti in atti criminosi. Nel caso in cui si debba formulare una sentenza, gli addetti al settore della giustizia penale dovrebbero preoccuparsi di tenere in debita considerazione le caratteristiche etniche e culturali dell'imputato. Come i non immigrati, i membri delle comunità immigratorie ed etniche dovrebbero trarre vantaggio dalle innovazioni nel sistema giudiziario e in quello assistenziale: dovrebbero, ad esempio, aver diritto a beneficiare di misure non restrittive della libertà alternative all'arresto e alla detenzione, come avviene per i giovani locali che si trovano in situazioni analoghe, e dovrebbero anche poter comunicare in modo soddisfacente con i rappresentanti del sistema in cui s'imbattono. Per realizzare tutto ciò sono necessarie un'adeguata formazione del personale, la possibilità di disporre di interpreti, nonché l'assunzione di personale proveniente dalle comunità etniche.

Violenza o molestie per motivi etnici o razziali

201. Gli atti criminosi compiuti dagli immigrati non costituiscono l'unico problema della società pluriethnica e il Comitato ha anche rivolto notevole attenzione al problema della discriminazione e degli episodi di violenza e di molestie a danno degli immigrati e delle comunità etniche. Si tratta di comportamenti razzisti per motivazione ed effetto, espressione di una tendenza più generalizzata all'esclusione ed all'emarginazione che caratterizza oggi le società europee. In tale contesto, il termine "razzismo" va inteso come comprensivo di elementi quali "nazionalismo" o "xenofobia" - termini che in alcuni casi possono definire in modo più appropriato il comportamento in questione.

202. La violenza o le molestie per motivi etnici o razziali non consistono semplicemente o soprattutto in azioni di estrema violenza fisica. Anche le azioni e le minacce non propriamente fisiche motivate dall'origine etnica hanno, infatti, un notevole impatto psicologico sugli individui e addirittura su intere comunità etniche o immigratorie, instaurando un vero e proprio clima di terrore. Non si tratta, quindi, semplicemente di un problema di criminalità, ma anche di un serio problema sociale, che equivale alla volontà di negare con la forza l'accesso a pari opportunità, ciò che è estremamente lesivo per le relazioni intercomunitarie.

203. Gran parte dei Paesi europei sembrano sottovalutare la gravità degli incidenti di questo tipo, specialmente quando si tratta di forme di molestia non immediatamente visibili. A ciò si unisce la mancata consapevolezza di tali fatti (o la riluttanza a riconoscerli in quanto tali) da parte della popolazione di maggioranza e degli organismi ufficiali. In effetti i politici, tranne che nel Regno Unito, hanno a malapena individuato il problema: gli episodi di violenza o molestia per motivi etnici vengono trattati secondo le disposizioni generali del diritto penale, o addirittura trascurati del tutto. Occorre sottolineare che anche i gruppi politici estremisti influiscono sul dilagare del fenomeno, non tanto in maniera diretta, suscitando o provocando episodi di intolleranza, ma piuttosto in maniera indiretta in quanto la loro esistenza tende a legittimare il clima in cui tali incidenti si verificano. Per affrontare il problema della violenza e delle molestie per motivi etnici o razziali, si dovrebbero adottare delle misure basate su tre componenti: aiuto alle vittime degli episodi di intolleranza, condanna dei responsabili dei reati ed azione preventiva per mezzo di strumenti giuridici o d'altro genere.

204. Concludendo, il Comitato raccomanda di rivolgere particolare attenzione al conflitto esistente nelle relazioni intercomunitarie e di risolverlo in maniera obiettiva e professionale. In tale contesto, sono state proposte varie misure importanti che potrebbero essere adottate: un codice volontario di auto-disciplina per i mass-media nei loro servizi di informazione sulla delinquenza degli immigrati e membri di gruppi etnici; una migliore formazione e maggiori opportunità di scambio d'opinioni e di esperienze per gli ufficiali di polizia; l'assunzione di un maggior numero di immigrati o di membri di gruppi etnici nel personale delle forze di polizia, del settore della giustizia penale e dei servizi assistenziali, e l'adozione di misure più adeguate per contrastare la violenza e le molestie per motivi di origine etnica. La delinquenza e i conflitti interetnici trovano spesso le proprie radici nel pregiudizio e nella mancanza di opportunità d'integrazione. Un'adeguata ed efficace attuazione in altri settori di politica sulle relazioni intercomunitarie è, quindi, il modo migliore per prevenire i problemi sopra esposti.

4.8. Il ruolo degli enti locali

205. I problemi che sorgono quotidianamente nelle relazioni tra comunità diverse hanno per lo più rilevanza locale e sono dovuti a conflitti e a malintesi legati a situazioni di vicinato (all'interno di un determinato quartiere). Le comunità locali e gli altri uffici a giurisdizione territoriale, pur avendo competenze diverse nei vari Paesi, svolgono un ruolo chiave nell'ambito delle relazioni intercomunitarie. I vari organismi locali sono a contatto diretto con il pubblico che comprende sia gli immigrati che la popolazione locale. Sono quindi i primi ad essere informati sui problemi degli migranti e dei membri di gruppi etnici. Conoscono le difficoltà occupazionali che le minoranze etniche incontrano e la discriminazione di cui talvolta queste sono vittime; hanno inoltre l'esperienza diretta delle misure pratiche da adottare per risolvere gli eventuali problemi. Gli enti locali svolgono quindi un ruolo fondamentale nella formazione dell'opinione pubblica locale. Essi provvedono inoltre a fornire gran parte dei servizi pubblici e spesso creano, nell'ambito del proprio comune, numerose opportunità occupazionali. Gli enti locali sono dunque in una posizione ottimale per assumere un ruolo di primo piano nello sviluppo delle buone relazioni intercomunitarie.

206. In molti Paesi c'è la crescente tendenza a decentralizzare, a livello locale, l'attuazione di vari aspetti della politica sociale. Un'azione sociale concertata che coordini gli interventi dei vari organismi operanti in un delimitato settore geografico costituisce spesso il sistema migliore per affrontare le complesse problematiche delle aree degradate delle grandi città. Il decentramento deve essere quindi accolto favorevolmente, poichè consente di stabilire un contatto più diretto tra la gente e gli organi di attuazione. Occorre tuttavia sottolineare che la decentralizzazione non deve costituire, per i Governi, un pretesto per liberarsi delle responsabilità più onerose dal punto di vista finanziario. Si tratta piuttosto di elaborare un nuovo modello di azione governativa, di concerto con una vasta gamma di organismi, nonchè di garantire una maggiore flessibilità e una risposta più adeguata alle diverse esigenze locali.

207. Un ruolo fondamentale nel coordinamento dell'azione a livello locale incombe, ovviamente, alle stesse collettività locali e in alcuni casi diventa davvero determinante nella prevenzione e soluzione del conflitto etnico. Gli enti locali possono creare degli uffici locali incaricati di diffondere le informazioni, di contrastare la discriminazione, di fornire ai migranti e ai membri di gruppi etnici i servizi di cui hanno bisogno e, in genere, di favorire migliori relazioni interetniche. Essi possono incoraggiare e sostenere le organizzazioni private o i centri di volontariato impegnati in tale settore. Il Comitato raccomanda che le autorità locali elaborino strategie e politiche volte a migliorare le relazioni intercomunitarie e provvedano allo stanziamento dei fondi necessari.

208. Le misure adottate a livello locale, finalizzate a migliorare le relazioni

intercomunitarie, possono talvolta persino andare oltre quanto previsto dalle politiche nazionali. Esse sono spesso più efficaci in quanto più realistiche e basate sull'esperienza quotidiana e sugli incontri tra i membri delle varie comunità etniche. D'altra parte, può anche verificarsi il contrario: quando le relazioni intercomunitarie sono difficili e conflittuali gli enti locali talvolta intervengono in misura inadeguata, forse influenzati dai sentimenti di ostilità che gran parte della popolazione di maggioranza nutre nei confronti degli immigrati. In questo caso può rendersi necessario l'intervento da parte dello Stato, per far sì che l'ente svolga il proprio ruolo in maniera più costruttiva.

209. Il Comitato esprime la propria soddisfazione per l'interesse mostrato dalla Conferenza Permanente sugli Enti Locali e Regionali d'Europa (CPLRE) riguardo alla problematica delle relazioni intercomunitarie, come risulta dall'adozione della Risoluzione 183 (1987) sugli stranieri presenti nelle comunità territoriali. Lo scambio delle varie esperienze a livello locale produrrebbe degli effetti sicuramente positivi: il Comitato ha potuto constatare, durante le sue visite, che alcuni enti locali decisamente all'avanguardia hanno svolto un ruolo di pionieri, elaborando nel settore delle relazioni intercomunitarie delle politiche innovative che meriterebbero di essere ampiamente seguite. Per questo motivo il CPLRE ha organizzato un Colloquio, svoltosi a Francoforte nel maggio 1991 intitolato: "Il multiculturalismo nelle grandi città: l'integrazione degli immigrati nelle aree urbane". Il Colloquio, organizzato con il contributo del Comitato, ha offerto l'opportunità di confrontare le esperienze di comuni molto attivi in questo settore.

4.9. Il ruolo delle associazioni di immigrati e dei membri di gruppi etnici e degli altri organismi non governativi.

210. Si deve accogliere favorevolmente la creazione, da parte delle comunità etniche e di immigrati, di associazioni volte a promuovere la realizzazione e la difesa di interessi comuni. Queste riflettono il carattere dinamico del processo di integrazione e sono il segnale che gli immigrati stanno assumendo sempre più spesso il ruolo di soggetti sociali, piuttosto che quello di meri oggetti passivi di assistenza. Tali associazioni assumono aspetti molto diversi: esse variano dai gruppi informali e temporanei a carattere locale, agli organismi statutari ufficiali con personale altamente qualificato e sussidi governativi. Alcune associazioni raggruppano membri di una determinata comunità, altre reclutano i loro membri in comunità diverse. Vanno menzionate, in particolare, le associazioni delle donne migranti e quelle gestite dai giovani di origine immigratoria.

211. Il ruolo delle associazioni di immigrati varia da un Paese all'altro, a seconda delle tradizioni e delle consuetudini nazionali. Molte funzioni svolte in alcuni Paesi dalle associazioni di immigrati, sono svolte in altri dai sindacati, dalla chiesa, da organismi assistenziali o da altre organizzazioni simili che operano nell'interesse di tutta la popolazione. Tra gli obiettivi specifici delle associazioni di immigrati, due sono particolarmente degni di nota:

(a) la conservazione dell'identità: vale a dire le attività culturali, sociali ed educative che aiutano i migranti a conservare la cultura e l'identità del proprio Paese d'origine;

(b) la tutela degli interessi: vale a dire le attività legali, sociali e politiche volte a difendere gli interessi e a migliorare la condizione delle comunità immigratorie ed etniche nel Paese di accoglienza.

212. Le attività suddette dovrebbero essere considerate entrambe necessarie e valide: alcune associazioni concentrano i propri sforzi sulla conservazione dell'identità, altre sulla tutela degli interessi dei loro membri, ma nella maggior parte dei casi sono attive in entrambi i campi.

In alcuni casi l'impegno esclusivo per la conservazione della propria identità può far nascere sentimenti di nostalgia culturale, che certo non sono di grande aiuto per il processo di integrazione. D'altro canto, la conservazione dell'identità consente ai membri delle comunità etniche e di immigrati di trarre pieno beneficio dal proprio specifico patrimonio culturale. L'equilibrio tra i due aspetti è piuttosto delicato e può non essere uguale per tutti gli individui.

213. Non vi è dubbio che le associazioni di immigrati svolgono un ruolo importante nel favorire l'integrazione degli immigrati e delle comunità etniche. Un segnale di progresso nell'integrazione è dato dalla tendenza crescente a partecipare attivamente alla vita della società; a tale riguardo proprio le associazioni rappresentano spesso il veicolo di tale partecipazione.

L'articolo 11 della Convenzione Europea sui Diritti umani garantisce la libertà di associazione e specifica le eventuali limitazioni che possono rendersi "necessarie in una società democratica". Il Comitato accoglie di buon grado il fatto che gli Stati membri abbiano praticamente eliminato tutte le restrizioni legali alla libertà di associazione degli stranieri. Esso ritiene infatti che, tranne nel caso di associazioni implicate in attività illegali, non vi è alcuna giustificazione per imporre specifiche restrizioni alle associazioni degli immigrati e delle comunità etniche in quanto tali.

214. Sorge il problema di stabilire se i Governi debbano sostenere attivamente le associazioni di immigrati e, in caso positivo, in che modo. Gli enti locali, a qualsiasi livello governativo, che scelgono di svolgere determinati compiti con la mediazione di organismi non governativi, potrebbero assegnare alle associazioni di immigrati più efficienti delle sovvenzioni per svolgere attività di tipo operativo, ad esempio nel settore degli alloggi, della formazione professionale, delle attività sociali e degli interventi assistenziali a favore degli immigrati che rientrano nel paese di origine. Tali associazioni, assumendosi la responsabilità della gestione di fondi pubblici, acquisterebbero più fiducia in sé stesse e una maggiore maturità, realizzando nel contempo con più efficacia l'integrazione degli immigrati nella società.

215. La necessità di un intervento pubblico volto a promuovere la creazione di associazioni di immigrati è meno evidente. Si potrebbe intervenire, ad esempio, fornendo assistenza tecnica o sostegno finanziario al personale e alle infrastrutture. In alcuni Stati membri con una lunga tradizione di cooperazione tra Governo ed associazioni di ogni genere, si ritiene che uno degli obiettivi della politica in questo settore, sia di favorire la creazione di associazioni vitali e rappresentative, che partecipino anche all'apparato consultivo. Tuttavia anche in tali Paesi si riconosce il pericolo di un legame troppo stretto delle associazioni con il Governo. Gli Stati membri preferiscono in genere favorire la formazione spontanea delle associazioni di immigrati e, aiutarle in seguito, se necessario, per la realizzazione di progetti concreti. E' importante sottolineare che le comunità etniche e di immigrati stanno cominciando ad organizzarsi a livello europeo. Il Consiglio d'Europa dovrebbe accogliere favorevolmente questa tendenza ed incoraggiarla qualora convenga.

216. Va ricordato anche il ruolo importante svolto dalle associazioni di volontariato e dalle organizzazioni non governative istituite nella maggior parte degli Stati membri, per far fronte alle esigenze dei migranti e per promuovere le buone relazioni tra i migranti e la popolazione del Paese di accoglienza. Molte di queste associazioni hanno un personale misto, composto cioè da immigrati e da autoctoni e spesso svolgono un ruolo particolarmente efficace nell'instaurazione di buoni rapporti tra migranti e popolazione autoctona. Le loro attività comprendono una vasta gamma di settori: patrocinio, consulenza, informazione, ricerca, sviluppo di nuovi metodi pedagogici, occupazione, servizi sociali e sanitari. Alcune di queste iniziative si rivolgono in particolare ai giovani immigrati, che spesso vivono in condizioni sociali e familiari problematiche. Forniscono

inoltre appoggio ai giovani partiti da casa a causa di tensioni familiari. Si dovrebbe valutare seriamente l'opportunità del sostegno pubblico ai tipi di attività cui si è fatto riferimento, che contribuiscono spesso a prevenire e a superare l'isolamento sociale dei membri di gruppi etnici e degli immigrati, migliorando le relazioni intercomunitarie.

217. La Chiesa svolge un ruolo particolarmente importante. nei Paesi dell'Europa settentrionale ed occidentale, che hanno una tradizione immigratoria più consolidata. La Chiesa è stata spesso tra le prime istituzioni che si sono interessate dei bisogni degli immigrati appena arrivati, creando un punto di riferimento sicuro in cui i nuovi arrivati potessero confidare. La Chiesa ha intrapreso numerose iniziative nel settore dell'attività sociale, della consulenza, del patrocinio e del miglioramento delle relazioni intercomunitarie. Tali attività in seguito sono state riprese da istituzioni specializzate e da associazioni di immigrati. Lo stesso processo sembra ripetersi oggi nei Paesi dell'Europa meridionale, nei quali il fenomeno dell'immigrazione si è verificato recentemente.

5. LA DIMENSIONE CULTURALE

5.1. Le comunità culturali e lo Stato

218. I gruppi di immigrati di solito portano con sé una cultura più o meno diversa da quella del Paese di accoglienza. Secondo il Comitato, ciò favorisce la diversità culturale e costituisce una fonte di arricchimento reciproco sia per gli immigrati, che per gli Stati ospiti, alcuni dei quali hanno già una lunghissima tradizione di pluriculturalismo. All'atto pratico però, la popolazione autoctona spesso mal sopporta la presenza di quelle che considera culture "estranee".

219. Alcuni considerano la diversità culturale una risorsa, altri la vedono piuttosto come un problema; tutti però concordano sul fatto che i costumi, le consuetudini e lo stile di vita degli immigrati e dei membri di gruppi etnici talvolta entrano in conflitto con quelli che predominano nella società del Paese di accoglienza. In questi casi è necessario individuare un *modus vivendi* che soddisfi equamente le legittime aspirazioni di tutti gli interessati. In questo contesto le autorità pubbliche a tutti i livelli svolgono un ruolo determinante e particolarmente delicato, perché la forte tradizione europea ha sempre creato un certo distacco tra l'autorità pubblica e le questioni culturali.

220. Tale tradizione risale all'Illuminismo e alla Rivoluzione francese: l'individuo deve poter disporre delle più ampie possibilità di organizzare la propria vita come meglio crede secondo le proprie opinioni e credenze personali, a patto però di rimanere entro i limiti consentiti dalla legge. La fede religiosa, ad esempio, rientra nella sfera privata dell'individuo. Nel corso della storia dell'Europa occidentale questa concezione della religione è stata sancita da norme e istituzioni, anche se in pratica il concetto di separazione tra Stato e Chiesa varia molto da Paese a Paese. Le Dichiarazioni e le Convenzioni sui diritti umani proclamano la libertà di espressione religiosa, ma quando tale espressione diviene collettiva o assume connotati "politici", viene subito limitata da misure che vanno dalla disapprovazione al divieto esplicito. La situazione è invece molto diversa in altre parti del mondo e i migranti provenienti dai Paesi extra-europei non sempre comprendono l'atteggiamento dei popoli europei riguardo a tali problematiche. D'altro canto, gli europei hanno spesso difficoltà a concepire la religione in termini collettivi.

221. In tutti gli Stati membri gli individui sono liberi di associarsi, ma non sempre tale diritto ha lo stesso valore per i residenti stranieri e quelli autoctoni. Secondo una consolidata tradizione europea, le possibilità d'intervento diretto dello Stato in ciò che l'individuo crede, pensa o fa, o nella scelta delle persone con cui fonda un'associazione, sono solo marginali.

222. Poiché il margine di intervento pubblico nelle questioni culturali è piuttosto limitato, il presente rapporto ha inteso sottolineare l'importanza di garantire agli immigrati uno status giuridico definito, la sicurezza della residenza, nonché la necessità di favorirne l'integrazione sociale. A prima vista la cosa può sembrare paradossale: nel dibattito pubblico sulle relazioni intercomunitarie si pone spesso l'accento sulle differenze culturali tra gli immigrati e gli autoctoni, più che sulle differenze sociali e giuridiche.

223. Le varie politiche europee di integrazione dovrebbero evitare di enfatizzare troppo l'aspetto culturale. Privilegiando quest'ultimo, si corre infatti il rischio di suscitare controversie sui vantaggi e gli inconvenienti di determinate prassi ed espressioni di ispirazione culturale. Questo problema è già delicato per le società relativamente omogenee dal punto di vista culturale: in quelle pluriculturali, poi, è praticamente irrisolvibile. I Governi che tentano di seguire questo percorso corrono il rischio di

escludere certe comunità dalla propria azione politica e forse addirittura dall'intera società. Il compito principale delle autorità pubbliche in questo settore dovrebbe essere quello di creare i presupposti necessari per l'istituzione di buone e ragionevoli relazioni intercomunitarie, attraverso l'adozione di misure giuridiche e sociali appropriate. Lo Stato deve garantire che l'attività di tutte le comunità rispettino i dettami previsti dalla legge e deve essere particolarmente attento nei confronti di prassi culturali che limitano la libertà dell'individuo di operare le proprie scelte. Come è già avvenuto in vari Paesi, la legislazione può tuttavia essere adattata alle nuove prassi ed esigenze che derivano dall'immigrazione.

224. Una scelta di questo tipo non sminuisce certo l'importanza della dimensione culturale delle relazioni intercomunitarie, nè diminuisce la responsabilità dei Governi al riguardo. Al contrario, il Comitato raccomanda che venga riaffermato il diritto degli individui e delle comunità di conservare e sviluppare la propria identità culturale, senza che ciò rappresenti un ostacolo all'integrazione. Nel contempo, il Comitato ritiene che un sufficiente livello di integrazione sia una condizione necessaria per un più completo sviluppo dell'identità culturale delle comunità etniche o immigratorie e per l'istituzione di armoniose relazioni intercomunitarie.

225. Uno degli elementi essenziali della politica delle relazioni intercomunitarie auspicata dal Comitato è di garantire che qualora la legislazione, la politica e le prassi vigenti prevedano una varietà di possibilità, anche gli immigrati possono beneficiarne. Partendo da tale presupposto, saranno discusse più avanti le problematiche seguenti: il ruolo della religione, il diritto di famiglia e i rapporti familiari, la vita culturale e le arti, i mass media.

5.2. Una società pluriconfessionale: il ruolo della religione

226. Per molti immigrati e membri di gruppi etnici l'identità culturale è strettamente collegata alla religione. In molti Paesi europei la necessità di far fronte alla diversità crescente delle confessioni religiose sta rapidamente assumendo un carattere problematico.

227. Come si è appena visto, i Paesi europei di tradizione laica tendono a dare per scontato che la religione rientra nella sfera privata dell'individuo e che quindi le problematiche religiose di solito non sono oggetto d'interesse da parte dello Stato. Nonostante ciò, il Comitato ha dovuto riconoscere che in molti casi non si possono comprendere i problemi concernenti le relazioni intercomunitarie senza tenere in debita considerazione la dimensione religiosa. Molti Stati membri si trovano oggi a dover riflettere sull'approccio ottimale da adottare per far fronte alla presenza, nel loro territorio, di numerose comunità non cristiane e non ebraiche, soprattutto mussulmane e, in misura minore, anche induiste, buddiste e sikh.

228. La libertà di religione è una caratteristica fondamentale della società europea e va indubbiamente salvaguardata: è, infatti, garantita in linea di principio dalle costituzioni nazionali e dalla Convenzione Europea sui Diritti Umani. Di conseguenza, occorrerebbe concedere alle comunità religiose di recente installazione gli stessi diritti e le stesse opportunità concesse alle altre comunità consolidate di adempiere ai propri precetti ed alle proprie pratiche religiose, alla sola condizione che rimangano entro i limiti fissati dalla legge. In molti casi la legislazione vigente è stata modificata per favorire certe pratiche religiose, ad esempio per consentire i funerali e l'uccisione di animali secondo le tradizioni musulmane. Il principio non è nuovo, in quanto in passato molti Stati membri avevano fatto la stessa cosa a favore della comunità ebraica.

229. Il Comitato ha notato che, in alcuni casi il rispetto per la libertà di religione può creare problemi pratici nei seguenti settori:

- mancanza di luoghi di culto;
- onoranze funebri;
- periodi di preghiera, quotidiana e settimanale;
- periodi di digiuno (ad es. il Ramadan);
- riconoscimento delle festività religiose;
- abbigliamento;
- alimentazione (ad esempio carne halal);
- insufficiente disponibilità di personale religioso idoneo e qualificato.

Tali problemi si possono spesso risolvere senza grandi difficoltà se vi è un certo grado di flessibilità, comprensione reciproca e buona volontà da parte dei gruppi interessati e della società in generale. Quando mancano tutti questi elementi, possono sorgere gravi conflitti. E' pertanto necessario favorire il contatto e il dialogo tra la popolazione di maggioranza e le minoranze culturali e religiose. Attualmente le diverse comunità non si conoscono abbastanza bene tra di loro e spesso soffrono per concezioni erranee e sospetti radicati spiacevolmente rafforzati da gruppi e movimenti estremisti. I Governi dovrebbero sviluppare attività educative e d'informazione finalizzate ad abbattere tali barriere e dare il buon esempio mostrando esse stesse un'apertura mentale nei confronti delle minoranze religiose e culturali.

230. Il Comitato è perfettamente consapevole della delicatezza di tali rapporti. Nel corso dei secoli tutti i Paesi europei hanno dovuto realizzare una specie d'accordo istituzionalizzato con le Chiese (prevalentemente) cristiane, di solito per evidenziare la separazione tra Stato e Chiesa. Il Comitato raccomanda che, di norma, tali accordi che possono talvolta comprendere forme di sostegno finanziario da parte dello Stato, si applichino anche ad altre religioni. Da questo punto di vista, però, una complicazione è rappresentata dal fatto che nell'islamismo, in particolare, prevale una concezione alquanto diversa del rapporto tra religione e Stato. Ciò significa, tra l'altro, che le organizzazioni islamiche svolgono attività sociali e culturali che normalmente non vengono svolte dalle Chiese cristiane. La soluzione al problema è stata, nella maggior parte degli Stati dell'Europa occidentale, quella di sovvenzionare tali attività ricorrendo alla dicitura "laiche", anche se vengono svolte da organizzazioni religiose. In molti casi, tale soluzione è risultata soddisfacente per gli interessati.

5.3. Diritto di famiglia e rapporti familiari

231. Le conseguenze dell'accresciuta diversità culturale e religiosa sono diventate evidenti anche nel campo del diritto di famiglia. In particolare, il diritto di famiglia islamico comprende determinati elementi sostanzialmente incompatibili con le concezioni europee circa i diritti inalienabili dell'individuo e l'uguaglianza tra i sessi. Su questi punti il compromesso sembra molto più difficile da raggiungere. Alcuni ritengono che vi sia un fondamentale contrasto di ideologie in tale settore.

232. Il diritto di famiglia islamico si basa su precetti molto dettagliati contenuti nel Corano, che si crede siano la parola rivelata di Dio; in altri termini, il diritto di famiglia deriva da un ordine divino. In Europa, con la formazione delle nazioni sotto l'influenza delle filosofie laiche, si sono sviluppati sistemi legali unificati, applicabili a tutti coloro che vivono all'interno di un determinato territorio, di solito quello dello Stato-nazione. Molta gente non riconosce più immediatamente le origini religiose di tali sistemi legali, ma da un punto di vista storico anche in Europa religione e legislazione sono interconnesse ben più strettamente di quanto oggi spesso si ritenga.

233. Le comunità religiose che hanno preso parte a tale processo secolare sono riuscite ad elaborare volentieri o malvolentieri forme di convivenza con il sistema di diritto familiare del Paese dove si trovavano. Queste comunità religiose (ebrei, anglicani o cattolici romani) restano libere di esercitare il proprio diritto di famiglia, ma di solito non possono farlo valere nei Tribunali civili e devono contare sul consenso delle parti per renderlo efficace. In ultima analisi, l'obbedienza alle leggi religiose è un problema di coscienza individuale.

234. Per la maggior parte delle comunità musulmane, in particolare, rimangono importanti le norme del diritto familiare islamico e i sistemi legali degli Stati membri tengono in considerazione ciò nell'ambito delle norme del diritto privato internazionale. Quindi, i cittadini di un Paese straniero rimangono soggetti, per quanto riguarda la loro situazione personale, al diritto del Paese di cui hanno la cittadinanza. I tribunali della famiglia europei si trovano spesso a dover interpretare ed attuare leggi basate sulla tradizione islamica. I Paesi europei, tuttavia, si riservano il diritto d'ignorare aspetti della legislazione straniera che ritengono incompatibili con i loro principi fondamentali e contrari all'interesse pubblico.

235. Nel caso della consuetudine e delle norme del diritto matrimoniale e familiare, possono sorgere problemi in relazione alle seguenti materie;

- matrimonio non riconosciuto legalmente nel Paese ospite (ad es. il matrimonio con una persona al di sotto dell'età prevista)
- matrimoni poligami;
- sentenze di divorzio pronunciate senza aver seguito alcun procedimento giudiziario;
- custodia dei figli in caso di divorzio;
- patria potestà;
- adozione;
- eredità (successione).

236. Una soluzione a tali problemi potrebbe consistere nel presupposto che le persone possono vivere come vogliono, a condizione che non violino la legge del Paese. Vivere in poligamia non è contrario alla legge, lo è soltanto la formalizzazione del rapporto come matrimonio legale; sarebbe tuttavia contraria alla legge la relazione maritale con un minore. Qui il problema sta nel fatto che un approccio di questo tipo è valido a condizione che gli interessati vi prendano parte di comune accordo: appena scoppia il conflitto possono, infatti, sorgere gravi difficoltà in quanto i Tribunali non possono trattare in modo soddisfacente la rottura di un'unione che non ha mai avuto lo status di matrimonio legale. Inevitabilmente è la parte più debole, la moglie e i figli, ad avere generalmente bisogno della protezione del tribunale. In tal caso, può esserci un conflitto tra diverse concezioni della famiglia e diverse aspettative circa il ruolo dei Tribunali e della giustizia. In casi estremi i figli rimangono intrappolati tra due sistemi legislativi che forniscono risposte contraddittorie, per cui il fattore decisivo non è più la giustizia, l'armonia familiare o gli interessi del bambino, ma semplicemente di sapere sotto quale controllo o competenza giurisdizionale il bambino si viene a trovare.

237. Sulla base di queste considerazioni e alla luce della storia europea, il Comitato ritiene impossibile concludere che si debba riesaminare la nostra concezione di libertà religiosa fino al punto di concedere a qualunque comunità di immigrati o gruppo etnico il diritto di esigere che il proprio diritto di famiglia diventi parte integrante della legislazione nazionale in vigore nel Paese di accoglienza. Tuttavia, il riconoscimento del pluralismo culturale dell'Europa, che comprende un forte elemento religioso, sembrerebbe richiedere che i sistemi giuridici e le strutture politiche, nonché gli addetti che vi sono preposti, siano meno rigidi riguardo all'assoluta ed esclusiva validità delle modalità

operative ereditate dal passato.

238. Secondo il Comitato, i settori in cui è necessario che ciò si verifichi sono tre: innanzitutto le lacune esistenti nel diritto privato internazionale possono essere colmate per mezzo di convenzioni e di trattati bilaterali, o di accordi bilaterali, quest'ultima formula essendo forse più efficace. Ciò vale, in particolare, per i problemi connessi al riconoscimento del matrimonio e del divorzio e della custodia e del diritto di accesso ai figli.

239. Il secondo settore è quello della legislazione nazionale: il legislatore dovrebbe tener conto della maggiore varietà delle culture familiari che stanno diventando parte integrante della cultura europea in evoluzione. Si può creare lo spazio necessario senza giungere a reintrodurre una pluralità di leggi sullo status individuale.

240. In terzo luogo, è talvolta possibile che i tribunali interpretino la legislazione in modo abbastanza flessibile consentendo alla minoranza di vivere le proprie pratiche liberamente soprattutto in un momento in cui l'atteggiamento europeo nei confronti del matrimonio e della famiglia è comunque soggetto a continui mutamenti. Tuttavia, non si deve transigere sui principi fondamentali della legge o sui diritti umani.

241. Va infine sottolineato che spesso alla radice del conflitto intergenerazionale all'interno delle famiglie e delle comunità di immigrati vi sono percezioni fondamentalmente diverse della vita familiare e del ruolo della famiglia stessa. Ciò è indice del carattere dinamico dei valori culturali e religiosi e del comportamento umano. Come si è verificato in passato, in Europa e altrove, spesso si tende a creare una convergenza progressiva tra culture immigratorie e culture autoctone, per quanto ciò non implichi necessariamente la completa sparizione o assimilazione delle culture stesse. Ovviamente tali processi richiedono tempo, ma richiedono anche sufficienti opportunità di contatti reciproci. Di qui l'energico appello del Comitato all'integrazione sociale quale mezzo di prevenzione dell'emarginazione e dell'isolamento.

5.4. La vita culturale e le arti

242. La presenza di oltre venti milioni di immigrati in Europa ha avuto un notevole impatto intellettuale, artistico e spirituale sui valori culturali e le forme d'espressione. Le culture, gli schemi culturali e la creatività artistica si evolvono e si trasformano quando vi è interazione tra pluralità ed omogeneità, generando nuovi impulsi ed influenze su forme culturali stabili e radicate. Se guardiamo indietro nella storia, vediamo che quasi tutte le tradizioni culturali europee sono state, in una certa misura, aperte al cambiamento; attualmente si sta facendo strada una certa consapevolezza delle influenze culturali ed artistiche derivanti dalla recente immigrazione. Nella maggior parte degli Stati membri le politiche culturali non riflettono ancora in maniera esplicita tale evoluzione, nonostante vi siano alcune eccezioni.

243. Nel corso della sesta Conferenza dei Ministri europei responsabili degli affari culturali, che si è svolta a Palermo nell'aprile 1990, si è unanimamente concordato che l'influenza delle culture extra-europee debba essere vista come una sfida positiva alla politica culturale. E' stato sottolineato che un aspetto significativo della cultura "europea" è la sua apertura a forme d'espressione culturale originatesi altrove: si è pertanto convenuto che è estremamente importante consentire alle comunità immigratorie ed ai gruppi etnici di partecipare alla vita culturale di tutti gli Stati membri. Sebbene il principio secondo il quale l'intervento pubblico nel campo delle arti vada limitato al minimo, i Governi devono svolgere la propria parte nell'incoraggiare gli immigrati a fruire delle possibilità esistenti. Ove necessario, andrebbero adottate nuove disposizioni per favorire tale processo.

244. Tra gli immigrati vi è, ovviamente, un notevole numero di persone di grande talento artistico: alcuni hanno studiato presso Università o Accademie d'Arte nel Paese d'origine o all'estero. In tale categoria vi sono artisti rinomati e di fama internazionale come scultori, pittori, scrittori, cantanti, ballerini, attori, registi cinematografici, compositori, musicisti, architetti e così via. Nella maggior parte dei casi questi artisti sono riconosciuti come autorevoli esponenti della cultura moderna "occidentale" e solo occasionalmente si fa riferimento alle loro origini etniche o culturali. Il loro pubblico è vasto, talvolta addirittura

mondiale, per cui non vi è quasi necessità che le politiche pubbliche favoriscano queste persone. Il mercato degli artisti di qualità superiore è veramente internazionale e all'interno di tale categoria il numero degli immigrati è molto elevato.

245. Oltre a quanto detto in precedenza, vi sono anche importanti sviluppi culturali di tipo meno elitario, che hanno la loro origine nel fenomeno della immigrazione. Molti degli immigrati più recenti ed i loro discendenti possono apportare un notevole contributo alla vita culturale, spesso radicato nella loro esperienza individuale: ciò che distingue tali artisti o gruppi di artisti dagli altri è il fatto che nel corso della loro vita essi si trovano alla confluenza di almeno due culture diverse. Queste culture possono essere talvolta conflittuali ma possono anche dar origine a sintesi culturali, artistiche ed intellettuali. Tuttavia, poichè gli immigrati possono avere scarsa dimestichezza delle procedure e delle opportunità esistenti, che possono peraltro essere orientate verso le forme più autorevoli e tradizionali d'espressione culturale, i loro talenti artistici spesso passano inosservati.

246. E' pertanto auspicabile incoraggiare le autorità pubbliche e le istituzioni artistiche a differenziare le proprie politiche, in modo da favorire lo sviluppo delle arti nei gruppi etnici. A tal fine, il Comitato raccomanda di effettuare delle ricerche e degli esperimenti che contribuiscano ad elaborare procedure idonee a valutare le espressioni artistiche derivanti da backgrounds culturali diversi, in base a criteri quanto più possibile obiettivi. Nelle scuole e nelle accademie d'arte occorrerebbe rivolgere maggiore attenzione alle tendenze e alle evoluzioni in atto nelle culture di origine immigratoria, nonchè a certe tecniche usate dagli artisti originari di tali culture. Ciò può esser utile non soltanto a migliorare la padronanza di queste tecniche da parte degli artisti immigrati stessi, ma anche ad avvicinare maggiormente gli studenti d'origine autoctona a forme e tecniche d'espressione artistica di altre parti del mondo.

247. Le autorità pubbliche e le istituzioni artistiche dovrebbero impegnarsi più attivamente nell'offrire agli immigrati ed ai membri di gruppi etnici l'opportunità di mostrare le loro opere ad un pubblico più vasto. I Governi dovrebbero riesaminare le proprie politiche culturali per accertarsi che esse diano sufficiente impulso e sostegno finanziario alle iniziative dei migranti nei seguenti settori: mostre, teatro, seminari, festivals, letteratura, poesia, cinema, danza, architettura, design, decorazione e moda. In tal modo la qualità dell'arte etnica può gradualmente migliorare e suscitare un maggiore interesse da parte del pubblico. I prodotti culturali cui il Comitato fa riferimento in questa sede non devono necessariamente avere soltanto carattere elitario. Quasi per definizione, la cultura popolare raggiunge un pubblico molto più vasto e il suo effetto positivo sulle relazioni intercomunitarie può essere notevole: quasi tutti, ad esempio, sono consapevoli del forte impatto della musica afro-caraibica sulla musica popolare occidentale. Gli artisti appartenenti a comunità d'immigrati o a gruppi etnici svolgono un ruolo essenziale nella promozione ed evoluzione di questo tipo di musica; molte città europee organizzano oggi festivals annuali all'aperto in cui le diverse comunità presentano i prodotti della propria creatività artistica ad un pubblico assai vasto.

248. Concludendo, una società veramente pluriculturale dovrebbe offrire ai membri di tutte le comunità sufficienti opportunità non soltanto di esprimersi artisticamente, ma anche di accedere alla vita culturale e ai prodotti artistici delle altre comunità. In campo artistico, la parità di trattamento di tutte le culture è una condizione necessaria per il pluriculturalismo, ma non basta: le società pluriculturali possono prosperare soltanto se ci sono sufficienti opportunità di scambio culturale. Il Comitato raccomanda di rivolgere maggiore attenzione al ruolo che le arti svolgono nell'integrazione degli immigrati e dei membri di gruppi etnici. Uno dei motivi è il fatto che in passato le arti si sono rivelate un importante strumento di promozione sociale degli immigrati. Un secondo motivo è che consente di lottare contro la tendenza generale che associa gli immigrati ai problemi sociali. Una terza, e forse anche più importante ragione, è che dare il giusto peso alle forme

di espressione artistica degli immigrati significa dare importanza agli immigrati in genere.

5.5. **I media**

249. I mass media hanno grande influenza sulla società; è quindi necessario valutare in che modo essi riflettono le realtà di una società sempre più caratterizzata dalla diversità etnica e culturale, qual'è l'immagine che essi danno degli immigrati e dei gruppi etnici, e quali sono gli atteggiamenti nei confronti di questi ultimi che essi trasmettono. In una società libera esistono, ovviamente, precise limitazioni alla possibilità di influenza diretta dei Governi sui media, che tuttavia possono essere stimolati a prestare maggiore attenzione all'effetto della loro attività sulle relazioni intercomunitarie.

250. Molto spesso i media tendono a mettere in risalto le differenze tra la comunità di maggioranza e gli immigrati, piuttosto che le affinità tra i due gruppi: l'attenzione della gente è attirata soprattutto dall'elemento eccezionale ed "esotico" più che dagli eventi della vita quotidiana. Ciò non significa che i media forniscono un'immagine stereotipata delle comunità immigratorie ed etniche, ma certo contribuiscono a rafforzarla, spesso senza tenere conto delle possibili ripercussioni sulle relazioni intercomunitarie. Spesso la popolazione di maggioranza ha una percezione molto superficiale della situazione delle comunità di immigrati. Questi vengono spesso presentati come "problema", e ciò conferma le opinioni che gli spettatori, i lettori o gli ascoltatori già hanno. I media tendono a concentrare la propria attenzione su eventi "spettacolari" che attirano l'attenzione del pubblico; la divulgazione dei comportamenti di certi gruppi di estremisti da ulteriore credito a questa immagine negativa.

251. Gli Stati membri dovrebbero riconoscere alle comunità etniche e di immigrati due tipi di diritti: da un lato tali comunità dovrebbero poter ricevere attraverso i media informazioni adeguate alle proprie esigenze: dall'altro, dovrebbero avere la possibilità di esprimersi attraverso i media. Senza limitare la libertà costituzionale di espressione della stampa, della radio e della televisione, i Governi dovrebbero fare in modo che tali diritti siano inclusi nella legislazione sui media ed in appositi testi che prescrivano gli obblighi dei media nel settore pubblico. L'esercizio dei diritti suddetti può essere favorito attraverso varie misure discusse nel corso di un colloquio sul tema: "Migranti, media e diversità culturale", organizzato dal Consiglio d'Europa a Noordwijkerhout (Olanda) nel 1988. Le principali raccomandazioni di tale colloquio vengono riportate nei paragrafi successivi.

252. Al fine d'incoraggiare i media del settore pubblico a svolgere tali compiti, i Governi, con la massima flessibilità possibile nella ripartizione dei fondi pubblici stanziati a favore dei media, dovrebbero concedere dei sussidi a favore di quei media che seguono una politica ben definita che prevede l'offerta di opportunità professionali a giornalisti e autori di programmi d'origine immigratoria. I media gestiti da gruppi immigratori o etnici dovrebbero potersi candidare, quando possibile, per l'attribuzione di sussidi pubblici, a livello nazionale e certamente anche locale.

253. Al fine di lottare contro le concezioni stereotipate sui migranti e sui loro Paesi d'origine e fare in modo che i media non diano informazioni inesatte su di loro, i giornalisti, la radio e la televisione dovrebbero essere più informati sulla cultura e sulle condizioni di vita di tali Paesi, nonché sulle esperienze di vita quotidiana degli immigrati e dei membri di gruppi etnici nel Paese di accoglienza. Il problema va trattato con grande professionalità: gli istituti per la formazione in materia di comunicazione, nonché le associazioni professionali dei giornalisti, dovrebbero conoscere a fondo tali problematiche e vigilare che siano inserite nei corsi di formazione a tutti i livelli. Gli istituti di formazione devono inoltre fare in modo che gli immigrati ed i membri di gruppi etnici non abbiano difficoltà ad iscriversi ai loro corsi. I Governi, dal canto loro, dovrebbero favorire tali

iniziative, aumentando i fondi stanziati per il finanziamento di borse di studio, e sussidi a favore delle categorie suddette.

254. Le associazioni dei giornalisti possono, inoltre, redigere per i propri membri dei codici volontari di autodisciplina, contenenti direttive per un corretto esercizio della professione in una società pluri-etnica: ciò contribuirebbe a sensibilizzare i giornalisti al problema particolarmente delicato della diffusione di servizi di informazioni attinenti le relazioni intercomunitarie ed inter-etniche.

255. I governi possono anche approfittare delle opportunità offerte dai media per esprimere il loro intento di promuovere delle buone relazioni intercomunitarie. Il Comitato ritiene che simili iniziative siano in linea di principio utili e necessarie; nel contempo, però, occorre tener presente che, così come i media non devono creare stereotipi, i Governi non possono modificare l'atteggiamento dell'opinione pubblica soltanto attraverso le pubbliche relazioni. Le grosse campagne sulla stampa a favore degli immigrati possono risultare persino controproducenti, specialmente se danno l'impressione di essere paternalistiche ed accondiscendenti.

256. Per fornire un quadro adeguato della diversità culturale ed etnica delle popolazioni degli Stati membri, le associazioni gestite in maniera democratica da immigrati e membri di gruppi etnici dovrebbero poter accedere ai consigli di amministrazione dei media a livello di parità con altri gruppi cointeressati.

257. Il Comitato raccomanda, inoltre, di creare un Premio europeo dei mass media da destinare al periodico o alla rete televisiva o radiofonica che meglio contribuisce a: (a) fornire una immagine completa ed equilibrata delle comunità di immigrati e dei gruppi etnici; (b) a favorire la partecipazione delle minoranze ai media, e (c) a migliorare le relazioni intercomunitarie. Si suggerisce che l'iniziativa sia adottata da quei Paesi dove già esistono premi del genere, e che tale premio europeo sia patrocinato dal Consiglio d'Europa o dall'Unione Europea di Radiodiffusione.

258. Un'altra proposta, avanzata anche nel corso del Colloquio di Noordwijkerhout, è quella di istituire un Fondo di Produzione Europeo che stimoli la produzione e distribuzione di programmi pluriculturali. Il Fondo dovrebbe concedere sussidi soprattutto a programmatori indipendenti d'origine immigratoria, a compagnie di produzione indipendenti gestite da immigrati ed a co-produzioni internazionali. Il Fondo dovrebbe essere indipendente, con un consiglio d'amministrazione formato da professionisti della comunicazione di massa, tra cui anche dei migranti. Nella istituzione e nel finanziamento di tale fondo potrebbero essere coinvolti il Consiglio d'Europa, la Comunità Europea e gli Stati membri interessati.

6. SINTESI E CONCLUSIONI

259. I movimenti migratori sono sempre stati un fenomeno tipico delle società europee: in particolare, stiamo oggi assistendo alle conseguenze dell'emigrazione su vasta scala della manodopera verso i Paesi più industrializzati d'Europa, avvenuta negli anni '60 e all'inizio degli anni '70. Da allora, l'immigrazione dei lavoratori in tali Paesi è più o meno cessata, ma vi è stato il continuo e sempre crescente afflusso di altre categorie di migranti quali familiari e richiedenti asilo. L'imprevista evoluzione della situazione dell'Europa Centrale ed Orientale sta determinando l'arrivo nei Paesi dell'Europa Occidentale, di una nuova ondata di migranti alla ricerca di una migliore condizione di vita. Attualmente i movimenti da sud verso nord e da est verso ovest convergono nelle principali aree urbane degli Stati Membri. Nello stesso tempo, i Paesi dell'Europa Meridionale, un tempo Paesi d'emigrazione, stanno subendo immigrazioni in provenienza soprattutto dai Paesi del Terzo Mondo.

260. ***In seguito a queste ondate migratorie, popolazioni d'origine nazionale o etnica diversa da quella dei Paesi di accoglienza si sono trovate a vivere permanentemente nella maggior parte degli Stati Membri del Consiglio d'Europa.*** Ciò induce molti osservatori a parlare di un'emergente società pluri-etnica o pluriculturale. Alcuni si preoccupano di trovare una risposta adeguata a questa evoluzione in profondità della società, ed alcune categorie della popolazione si sono dimostrate apertamente ostili. Ciò ha portato i Governi a rivedere sia le proprie politiche in materia d'immigrazione, che quelle per l'integrazione degli immigrati.

261. A livello europeo, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha deciso di promuovere un Progetto per le relazioni intercomunitarie: un'attività intergovernativa multidisciplinare che si è svolta nel corso degli anni 1987 - 1991. Sotto la responsabilità generale del Comitato Europeo sulle Migrazioni (CDMG), il Progetto è stato condotto a termine dal Comitato di Esperti sulle Relazioni Intercomunitarie (MG-CR). ***Per le finalità del progetto, il termine "relazioni intercomunitarie" viene usato per definire l'insieme di problemi ed opportunità derivanti dall'interazione tra la popolazione di maggioranza o popolazione del Paese di accoglienza e i vari gruppi migranti o etnici d'origine immigratoria.*** La problematica delle relazioni intercomunitarie tratta non soltanto dell'integrazione dei migranti nel nuovo Paese, ma anche del modo in cui l'intera società deve rispondere alla presenza di un gran numero di persone d'origine etnica o culturale diversa da quella della popolazione di maggioranza.

262. L'approccio al problema delle relazioni intercomunitarie varia da uno Stato membro all'altro, a seconda della diversa esperienza storica in materia di migrazione, dei diversi ordinamenti giuridici e delle aspettative riguardo al tipo di intervento governativo, ma nonostante tale diversità molti Paesi europei si trovano di fronte a situazioni che all'atto pratico hanno molto in comune. Un Progetto per le relazioni intercomunitarie a livello europeo è motivato dalla convinzione che vi sono sufficienti analogie tra i problemi emergenti nei diversi Paesi, da rendere particolarmente proficuo un continuo scambio di esperienze ed idee, anche se le soluzioni adottate dovranno essere applicate in modo diverso a seconda dei Paesi.

263. Gli immigrati e i membri di gruppi etnici d'origine immigratoria spesso trovano difficoltà ad integrarsi pienamente nella società, in parte perchè privi di alcuni dei mezzi che consentono agli individui di inserirsi effettivamente nella società, in parte a causa delle varie forme di discriminazione, sia deliberata sia non intenzionale. Se, in seguito a ciò, tali gruppi vengono relegati ai margini della società, il rischio di gravi tensioni e di conflitti sociali aumenta notevolmente. ***Il Comitato di Esperti ritiene che i problemi***

delle relazioni intercomunitarie ed interetniche sono potenzialmente gravi, ma non insolubili e se vogliamo davvero risolverli, i Governi e molti altri organismi sociali dovranno intraprendere un'azione concordata su un ampio fronte.

264. Secondo il parere del Comitato di Esperti, i Governi svolgono un ruolo cruciale nel creare le condizioni favorevoli per l'instaurazione di buone relazioni intercomunitarie.

Raccomanda, pertanto, che i Governi degli Stati Membri adottino esplicite politiche in materia di relazioni intercomunitarie ed assicurino che queste siano messe in pratica nell'intero ambito dell'azione governativa.

265. **Il Comitato ritiene che il fondamento di una buona politica per le relazioni intercomunitarie sia un solido status giuridico per le persone di origine immigratoria e la garanzia di pari opportunità di partecipazione ai diversi settori della società.**

Ciò costituisce l'unico presupposto per delle equilibrate ed armoniose relazioni intercomunitarie. Una buona politica di relazioni intercomunitarie quindi, dovrebbe:

- basarsi sul presupposto che, nella maggior parte dei casi, gli immigrati rimarranno nel Paese di accoglienza e che possono contribuire in misura non trascurabile alla vita di tale Paese;
- riconoscere che le autorità pubbliche possono svolgere un ruolo cruciale nella promozione e nel controllo dell'integrazione degli immigrati e nell'instaurazione di buone relazioni intercomunitarie;
- fornire una base legislativa per intraprendere azioni volte ad assicurare pari opportunità e a lottare contro la discriminazione;
- promuovere l'integrazione sociale degli immigrati e dei gruppi etnici;
- fare in modo che gli immigrati possano beneficiare dei servizi e dei programmi previsti dalle Autorità pubbliche per l'intera popolazione e, ove necessario, elaborare misure integrative volte a favorire una buona integrazione degli immigrati attraverso un' "azione positiva", e non una discriminazione positiva;
- incoraggiare gli immigrati a sviluppare un senso d'appartenenza alla nuova società di cui fanno parte;
- considerare le comunità immigratorie ed i gruppi etnici e i loro leaders come dei collaboratori fondamentali nella promozione di buone relazioni intercomunitarie;
- essere consapevoli che l'integrazione e l'instaurazione di buone relazioni intercomunitarie sono processi a lungo termine che richiedono la definizione di orientamenti a lungo termine. I suddetti principi dovrebbero essere concretamente applicati in numerosi settori della politica governativa.

266. Le politiche per le relazioni intercomunitarie non costituiscono una materia di primaria importanza per la legislazione; è tuttavia importante assicurare che il quadro legislativo favorisca l'armonioso sviluppo di una società etnicamente diversificata. Gli immigrati devono essere incoraggiati ad integrarsi pienamente nella società del Paese di accoglienza, ed è quindi essenziale che fruiscono della garanzia del soggiorno e del diritto di ricongiungimento familiare. Il Comitato ritiene inoltre che gli immigrati installati da lunga data, specialmente se nati nel Paese d'accoglienza, dovrebbero avere la possibilità di acquisirne facilmente la nazionalità; questo sarebbe un metodo efficace per aiutarli a sviluppare il senso di appartenenza alla società in cui vivono.

267. Le modalità in cui viene effettuato il controllo sull'immigrazione ha importanti implicazioni per le relazioni intercomunitarie. **Il Comitato raccomanda che i Governi, senza compromettere il proprio diritto a determinare la loro politica sull'immigrazione in funzione del mercato del lavoro e di altre considerazioni, adottino misure per sorvegliare le modalità con cui viene esercitato il controllo sull'immigrazione, in modo da garantire che gli immigrati ricevano un trattamento equo e cortese, a prescindere dalla nazionalità o dall'origine etnica.**

268. La discriminazione per motivi di nazionalità o d'origine etnica o razziale è un fenomeno diffuso nelle società etnicamente miste; è questa la ragione per la quale molti Stati Membri hanno legiferato contro le varie forme di discriminazione. Spesso, però, è difficile applicare efficacemente i testi legislativi in materia: il Comitato osserva che le leggi anti-discriminatorie hanno maggiore effetto se sono accompagnate da misure attive volte a promuovere l'uso dei rimedi giuridici previsti dalla legge.

Il Comitato raccomanda, pertanto, che gli Stati membri adottino tali misure e che i Paesi che non hanno già provveduto considerino l'eventualità di istituire un organo specificamente incaricato di promuovere e coordinare l'azione di lotta contro la discriminazione e di promozione della parità di opportunità per i migranti ed i membri di gruppi etnici.

269. Il Comitato ritiene, tuttavia, che i mezzi giuridici di lotta contro la discriminazione debbano essere integrati da altre forme d'azione, soprattutto nel settore dell'educazione e dell'informazione, al fine di combattere gli atteggiamenti razzisti e xenofobici della società.

270. Le misure volte a migliorare la situazione lavorativa dei migranti e dei membri di gruppi etnici sono di fondamentale importanza per l'integrazione di questi ultimi nella società. **Il Comitato raccomanda che i Governi rivedano le politiche di formazione istituite per i membri delle comunità immigratorie ed i membri dei gruppi etnici, specialmente per quanto riguarda i giovani, in modo da garantire che siano soddisfatte le loro particolari esigenze.** Più genericamente i Governi, nonchè gli imprenditori e i sindacati, dovrebbero intraprendere un'azione positiva finalizzata a promuovere un'effettiva parità di opportunità per i migranti e le persone d'origine immigratoria. Tali strategie positive dovrebbero vertere su questioni specifiche quali l'assunzione, la formazione, la gestione e la promozione del personale. **Il Comitato raccomanda che i Governi elaborino delle strategie d'azione positiva volte a realizzare un'effettiva parità di opportunità per immigrati e membri di gruppi etnici.** A tale riguardo, il Comitato ritiene utile stabilire degli obiettivi per l'assunzione di lavoratori d'origine etnica o immigratoria; imporre quote etniche in materia di assunzione e di promozioni equivarrebbe ad una inaccettabile forma di discriminazione inversa.

271. **Il sistema educativo può, ovviamente, svolgere un ruolo fondamentale nel preparare il terreno per delle migliori relazioni intercomunitarie non solo per mezzo di misure specifiche che consentano agli allievi d'origine immigratoria di sviluppare al massimo le proprie potenzialità, ma anche preparando tutti gli allievi alla vita in una società pluri-etnica e pluriculturale.** I lavori del Consiglio d'Europa nel settore dell'educazione interculturale hanno contribuito al progresso in tale direzione, ma il Comitato ritiene che attività supplementari debbono essere svolte a livello internazionale per determinare le reali implicazioni per la pratica educativa.

272. Gli immigrati rientrano in massima parte nelle fasce sociali a basso reddito, vengono quindi danneggiati in maniera spropositata dall'inadeguatezza dell'offerta di alloggi su richiesta. **Il Comitato ritiene che i Governi debbano continuare ad assolvere il proprio dovere di garantire, attraverso una serie di meccanismi, l'assegnazione e**

la manutenzione di un numero sufficiente di alloggi adeguati a basso costo. E' anche importante lottare contro la discriminazione nel settore degli alloggi per mezzo di una combinazione di misure giuridiche e sociali.

273. Il Comitato ritiene poco auspicabili le politiche che prevedono la concentrazione forzata degli immigrati, che equivale poi alla segregazione urbana. E' anche del parere che, salvo nel caso dell'installazione iniziale di un'ondata di persone che arrivano in massa, la dispersione forzata di immigrati è in linea di principio dubbia, e discutibile, nell'assicurare un'equa composizione sociale nei quartieri urbani. Sarebbe molto più costruttivo impegnarsi nel recupero delle aree degradate in cui gli immigrati si sono concentrati, rendendo tali quartieri più attraenti per l'intera popolazione, e consentendo così di creare naturalmente una composizione mista della popolazione.

274. I servizi pubblici in generale dovrebbero adeguarsi in modo da tener conto della crescente diversità etnica e culturale della popolazione che servono. Il personale addetto dovrebbe ricevere una formazione che lo sensibilizzi alla necessità di eliminare trattamenti disuguali e discriminatori e lo porti a comprendere particolari esigenze dei migranti e membri di gruppi etnici. Il miglior sistema per assicurare che i servizi pubblici rispondano in maniera efficace ai bisogni dell'utenza pluri-etnica consiste nell'assumere personale d'origine immigratoria. **Il Comitato raccomanda che gli enti responsabili dell'erogazione dei servizi, sia a livello nazionale che a livello regionale e locale, adottino strategie ben definite per ottenere parità d'accesso per i migranti e i membri di gruppi etnici.**

275. **I rapporti tra gli immigrati e le forze di polizia, che rappresentano l'autorità della società d'accoglienza, sono spesso piuttosto tesi. Gli Stati Membri dovrebbero considerare seriamente le implicazioni di tale problema ai fini della formazione e assunzione del personale di polizia.**

276. **La violenza e le molestie di matrice razzista possono essere estremamente dannose per le relazioni intercomunitarie, per cui è necessario che gli Stati Membri rivolgano una maggiore e più sostenuta attenzione al problema.**

277. Molti problemi quotidiani delle relazioni intercomunitarie vengono trattati meglio a livello locale: al riguardo gli enti locali possono svolgere un ruolo fondamentale, in collaborazione con gli organi governativi centrali e con le organizzazioni non governative d'ogni genere, nell'elaborazione di strategie adeguate per instaurare relazioni armoniose tra i vari gruppi etnici e culturali.

278. L'aumento delle associazioni di immigrati e di membri di gruppi etnici è un segno incoraggiante di una maggiore sicurezza di sé e di un più attivo coinvolgimento nella vita sociale. Esse sono spesso il canale più appropriato per l'assegnazione di fondi pubblici da destinare a vari progetti a favore degli immigrati.

279. Il Comitato ritiene che i nuovi elementi culturali portati dai gruppi immigratori siano fonte di grande arricchimento per la società europea; è evidente tuttavia che talvolta si scontrano con le consuetudini radicate, con le pratiche e con le norme della società ospite.

280. Nei Paesi europei la religione è generalmente considerata una questione privata in cui lo Stato non deve intervenire, ma negli ultimi anni è diventato sempre più evidente che il problema delle relazioni intercomunitarie non può essere compreso pienamente senza che si tenga conto, da parte degli enti interessati, della dimensione religiosa almeno nelle sue manifestazioni pubbliche che ne sono espressione (ad es. l'esistenza di luoghi di culto). **E' importante assicurare che, entro i limiti fissati dall'esigenza di rispettare i**

diritti umani, tutti i gruppi religiosi siano liberi di praticare la propria fede. Poichè possono sorgere problemi quando le pratiche religiose o la sensibilità religiosa degli immigrati sono molto diverse o contrarie alle tradizioni della società del Paese di accoglienza, è importante che i Governi si impegnino per favorire il dialogo con e fra i rappresentanti delle varie religioni.

281. Problemi particolarmente complessi possono sorgere nella sfera del matrimonio e del diritto di famiglia. **Il Comitato non ritiene che il diritto di famiglia delle comunità immigratorie o dei gruppi etnici debba essere necessariamente integrato nella legislazione nazionale dei Paesi ospiti; d'altra parte, una maggiore flessibilità nell'applicazione della legislazione o delle consuetudini vigenti nei Paesi europei è ben lontana dal soddisfare le legittime aspettative dei gruppi immigratori.**

282. La vita culturale ed artistica europea ha tratto sempre grande vantaggio dall'apertura alle culture originatesi altrove. E' quindi altamente auspicabile, per tale motivo e nell'interesse dell'integrazione, che le comunità immigratorie ed i gruppi etnici possano partecipare pienamente alla vita culturale dei Paesi europei. **Gli enti pubblici e le istituzioni nel settore artistico dovrebbero essere incoraggiati ad adeguare le rispettive politiche in modo da favorire il contributo dell'espressione artistica delle comunità di immigrati e dei gruppi etnici.**

283. Dal momento che i mass-media possono influenzare notevolmente sia in senso positivo che negativo, la percezione da parte del pubblico relativa agli immigrati ed alle relazioni intercomunitarie, **il Comitato è del parere che i Governi, pur rispettando scrupolosamente l'indipendenza dei media, debbano promuovere attività finalizzate a sensibilizzare i professionisti del settore sull'esigenza di trattare tali problematiche sulla base di informazioni attendibili.** Si dovrebbe inoltre incoraggiare, con ogni mezzo appropriato, l'accesso ai media da parte degli immigrati.

284. Le raccomandazioni contenute nel presente rapporto prevedono un notevole impegno da parte dei Governi in molti settori della vita pubblica, per un periodo di tempo di diversi anni. Il Comitato è convinto che l'unica maniera soddisfacente di trattare gli aspetti complessi ed interdipendenti delle relazioni intercomunitarie sia il ricorso ad una strategia globale integrata. Il Comitato ritiene, inoltre, che il Consiglio d'Europa debba continuare ad essere a disposizione dei Governi degli Stati membri qualora questi cerchino di formulare adeguate risposte nazionali alle questioni inerenti le relazioni intercomunitarie. **Il Progetto ha evidenziato che numerosi spunti di riflessione possono emergere dallo scambio di esperienze tra i Paesi europei, per cui il Comitato sollecita il Consiglio d'Europa a creare adeguati presupposti e ad elaborare programmi appropriati per consentire che simili scambi continuino e si sviluppino ulteriormente in futuro.** A tal fine, vengono formulate altrove un certo numero di proposte specifiche. In questa sede, è sufficiente affermare che i problemi inerenti le relazioni intercomunitarie, l'integrazione ed il pluriculturalismo continueranno sicuramente a far parte delle grandi tematiche sociali per le quali il Consiglio d'Europa sarà chiamato ad aiutare i Paesi europei nello sforzo di risolvere i relativi problemi.

APPENDICE 1

POTERI ATTRIBUITI AL COMITATO DI ESPERTI SULLE RELAZIONI INTERCOMUNITARIE

1. Nome del Comitato: COMITATO DI ESPERTI SULLE RELAZIONI INTERCOMUNITARIE (MG-CR)
2. Tipo di Comitato: Comitato di esperti
3. Fonte d'attribuzione dei poteri: Comitato Europeo sulla Migrazione (CDMG)
4. Durata dei poteri: 31 dicembre 1991
5. Poteri attribuiti:

Sotto l'autorità del CDMG, esame dei problemi inerenti le relazioni intercomunitarie, sorti negli Stati Membri in conseguenza dei recenti movimenti migratori; preparazione ed attuazione del Progetto multidisciplinare per le relazioni intercomunitarie.
6. Poteri attribuiti in base al Programma intergovernativo annuale delle attività: vedi Programmi annuali.
7. Poteri derivati da una Convenzione.
8. Composizione del Comitato:
 - a. Stati i cui Governi hanno diritto a nominare membri: tutti gli Stati membri
 - b. Numero di membri per ciascuno Stato le cui spese di viaggio e soggiorno saranno a carico del Consiglio d'Europa: Francia, Grecia, Germania Federale, Italia, Olanda, Norvegia, Portogallo, Svezia, Turchia, Regno Unito (Riserve in ordine di precedenza: Belgio, Svizzera, Lussemburgo, Spagna)
 - c. Di preferenza le persone chiamate a divenire membri del Comitato dovrebbero avere i seguenti requisiti; alti funzionari nazionali o altri esperti nel campo delle relazioni intercomunitarie.
9. Altri partecipanti: Commissione delle Comunità Europee
10. Osservatori:
 - a) Stati non Membri: Santa Sede
 - b) Organizzazioni internazionali governative
 - c) Organizzazioni internazionali non governative:

Comitato Ecclesiastico per i Migranti in Europa (CCME)
Servizi Sociali Internazionali (ISS)
11. Note di transizione.

APPENDICE 2

**ELENCO DEI MEMBRI DEL COMITATO DI ESPERTI SULLE
RELAZIONI INTERCOMUNITARI**

Presidente: Emil L. SAMUELS (Olanda)

Belgio: Annemie DEGROOTE, Ministero della Comunità Fiamminga, Amministrazione della Famiglia e dell'Assistenza Sociale, Markiesstraat 1, 1000 BRUXELLES

Francia: Bertrand MAIN, Direzione della Popolazione e dell'Emigrazione, Ministero degli Affari Sociali e dell'Integrazione, 1 Place Fontenoy, 75700 PARIGI

Germania: Alexander LANG, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Rochusstrasse 1, 5300 BONN 1

Grecia: Vassiliki-Silia NIKOLAIDOU, Assistente universitario, Università Tecnica Nazionale di Atene, Ministero della Cultura, Segretariato Generale per i greci all'estero, 417 Acharnon Street, 11143 ATENE

Italia: Vanna PALUMBO, Ufficio Centrale per gli Affari Legislativi e le Relazioni Internazionali, Ministero dell'Interno, Palazzo Viminale, 00185 ROMA

Lussemburgo: Gaston RAUS, Commissario per l'Immigrazione, Ministero della Famiglia, Centre Bourbon, 14 Avenue de la Gare, LUSSEMBURGO

Olanda: Emil L. SAMUELS, Direttore della Divisione Incarichi Speciali, Ufficio internazionale per l'Assistenza Sociale, Ministero degli Affari Sociali, della Sanità e della Cultura, Po Box 5406, 2280, HK RIJSWIJK

Adhish HALDAR, Ufficio Internazionale per l'Assistenza Sociale, Ministero degli Affari Sociali, della Sanità e della Cultura, Po Box 5406, 2280 HK RIJSWIJK

Norvegia: Eva HAAGENSEN, Capo Divisione, Real Ministero del Governo Locale, Po Box 8112 DEP, 0032 OSLO 1

Portogallo: Joaquin do ROSARIO, Esperto superiore, Istituto di sostegno all'emigrazione e alle comunità portoghesi, Ministero degli Affari Esteri, Largo do Rilvas, 19 Avenue Visconde Valmor, 1000 LISBONA

Spagna: Gonzalo GARCIA PASSIGLI, Vice Direttore Generale dell'Emigrazione, Ministero degli Affari Esteri, Calle Imperial 9 28071 MADRID

Svezia: Erland BERGMAN, Segretario Esecutivo, Commissione Svedese per la Ricerca Sociale, Po Box 2220, 103 15 STOCCOLMA

Svizzera: Michael BRAUN, Sezione degli Affari Internazionali e dell'Integrazione, Ufficio Federale degli Stranieri, Dipartimento Federale di giustizia e polizia, 3003 BERNA

Turchia: Bengu YIGITGUDEN, Terzo Segretario, Ministero degli Affari Esteri, Dipartimento per gli Affari Sociali, Balgat, ANKARA

Regno Unito: Dev SHARMA, Direttore della Divisione Servizi sul Campo, Commissione per l'Uguaglianza Razziale, Elliot HOUSE, 10-12 Allington Street, LONDON SW1E 5EH

CONSULENTE PER L'ELABORAZIONE DEL RAPPORTO FINALE

Prof. Han ENTZINGER, Schellinglaan 7, NL-2271 VD VOORBURG

OSSERVATORE

Santa Sede: Rev. Mons. Antonio PERONTI, Direttore del Centro
Informazioni e Studi sulle Migrazioni Internazionali, 46 rue de Montrueil, 75011 PARIGI

SEGRETARIATO

John F. SMYTH, Direttore degli Affari Sociali ed Economici

Claudine HODGENS, Capo della Divisione per la Popolazione, l'Occupazione e
l'Emigrazione

John L. MURRAY, Funzionario Amministrativo Capo, Divisione per la Popolazione,
l'Occupazione e l'Emigrazione, Segretario del Comitato

N.B. Nel suddetto elenco è riportata la formazione del Comitato all'epoca della sua dodicesima riunione (18-20 marzo 1991), in cui è stato adottato il rapporto finale. Occorre, però, menzionare anche le seguenti persone che hanno regolarmente partecipato alle riunioni precedenti: Okan GEZER (Turchia, Vicepresidente), Mich MARTY (Francia, Vice Presidente), Michel TAVERNIER (Belgio), Errol STOOVE (Olanda), Sander GURBUZ (Turchia), David WRIGHT (Regno Unito) e l'On. Raul BOATENG (Osservatore per il Comitato delle Chiese per i Migranti in Europa).

APPENDICE 3

ATTIVITA' SVOLTE NELL'AMBITO DEL PROGETTO PER LE RELAZIONI INTERCOMUNITARIE O IN COLLEGAMENTO CON ESSO

Elenco delle riunioni e delle Conferenze e dei documenti e delle pubblicazioni disponibili

Note

1. Tranne che nei casi espressamente indicati, tutte le riunioni si sono svolte a Strasburgo.
2. I documenti di seguito elencati sono disponibili su richiesta al Segregariato. Si prega di indirizzare come segue:

Divisione della popolazione, dell'Occupazione e dell'Emigrazione
Consiglio d'Europa
BP 431 RG
F - 67006 STRASBOURG Cedex
Tel. 88.41.21.67
Fax 88.41.27.85

Seminario sulle relazioni intercomunitarie: "Far funzionare le società multietniche" (7-9 novembre 1984)

MG - Sem (84) 10 Modi d'affrontare il problema delle relazioni intercomunitarie nelle società etnicamente miste, a cura di Han Entzinger

MMG - 3 (87/12)

MG - Sem (85) 1) Rapporto finale

Riunione del Comitato di esperti sulle relazioni intercomunitarie (N.B. - I rapporti di queste riunioni non sono pubblici)

Prima riunione	29-31 ottobre 1985
Seconda riunione	12-14 febbraio 1986
Terza riunione	9-12 settembre 1986 (Birmingham)
Quarta riunione	4-6 febbraio 1987
Quinta riunione	20-23 ottobre 1987 (Berlino)
Sesta riunione	16-18 febbraio 1988
Settima riunione	27-30 settembre 1988 (Lione)
Ottava riunione	21-23 febbraio 1989
Nona riunione	17-20 ottobre 1989 (Barcellona)
Decima riunione	29-31 gennaio 1990
Undicesima riunione	11-14 settembre 1990 (Stoccolma)
Dodicesima riunione	18-20 marzo 1991
Tredicesima riunione	28-29 novembre 1991 (L'Aja)

Visite di studio

MG-CR (86) 7 Rapporto della visita di studio del Comitato a Birmingham
MG-CR (87) 9 Rapporto della visita di studio del Comitato a Berlino
MG-CR (89) 16 Rapporto della visita di studio del Comitato a Lione
MG-CR (91) 7 Rapporto della visita di studio del Comitato a Barcellona
MG-CR (91) 13 Rapporto della visita di studio del Comitato a Stoccolma

Riunione degli organizzatori dei Progetti per le relazioni intercomunitarie (nel settore dell'occupazione giovanile (23-25 settembre 1987)

MG-CR (87) 6 Rapporto della riunione

Riunione dei responsabili delle attività d'informazione e pubbliche relazioni nel campo delle relazioni intercomunitarie (23-25 novembre 1987)

MG-CR/Coll 1(88) 6 Rapporto della riunione: documenti di discussione a cura di Charles Husband e Michel Bourdeau

Riunione dei responsabili della lotta alla discriminazione per motivi di nazionalità, origine etnica o razziale (9-11 dicembre 1987)

Supplemento a

MG-CR (87) 13 Conclusioni della riunione

Riunione di esperti sul tema della discriminazione per motivi di nazionalità, origine etnica o razziale nel campo dell'occupazione (7-9 settembre 1988)

Supplemento a

MG-CR (88) 18 Conclusioni della riunione

Colloquio sul tema: Migranti, media e diversità culturale (NoorwijkKerhout, Olanda, 29 novembre - 1 dicembre 1988)

MG-CR/Coll 1(88) 3 L'immagine degli immigranti nei media, a cura di Anne Remiche-Martynou

MG-CR/Coll 1(88) 4 Aspetti della partecipazione ed integrazione delle minoranze immigratorie nei media, a cura di Michael Phillips

MG-CR/Coll 1(88) 5 Memorandum rivolto ai partecipanti al Colloquio, a cura di Rob Henkels

MG-CR/Coll 1(88) 9 Migranti e media nei Paesi Bassi

MG-CR/Coll 1(88)10 Emigranti e mass media in Spagna

MG-CR/Coll 1(88)11 Migranti e media in Danimarca

MG-CR/Coll 1(88)12 Proposte per azioni ulteriori

Riunione di esperti sul tema: Migranti, gruppi etnici e polizia
(7 - 8 dicembre 1988)

- Supplemento a
MG-CR (88) 25 Conclusioni della riunione
- MG-CR (88) 20 La formazione del personale della polizia svedese riguardo agli immigrati e i gruppi etnici, a cura di Turker Soukkan
- MG-CR (88) 21 La formazione del personale della polizia per una società multietnica l'esperienza britannica, a cura di Robin Oakley
- MG-CR (88) 22 Polizia ed azione positiva; l'esperienza olandese, a cura di Jan van Vaden
- MG-CR (88) La formazione del personale della polizia in una prospettiva multietnica, a cura di E.A.R. Sinester

Riunione di esperti sul problema delle pratiche culturali e religiose degli immigrati e dei gruppi etnici(26-28 giugno 1989)

- Supplemento a
- MG-CR (89) 11 Conclusioni della riunione
- MG-CR (89) 5 Le pratiche culturali e religiose degli immigrati e dei gruppi etnici, a cura di Jorgen S. Nielsen.
- MG-CR (89) 8 Relazioni intercomunitarie: il caso dei Musulmani nella società francese, a cura di André Costes

Riunione di esperti sul ruolo della legislazione nazionale e degli strumenti internazionali nella lotta alla discriminazione per motivi di nazionalità, origine etnica o razziale
(4-6 ottobre 1989)

- Supplemento a
- MG-CR (89) 18 Conclusioni della riunione
- MG-CR (89) 14 Documento di discussione, a cura di Ann Dummett
- MG-CR (89) 15 Discriminazione razziale: la legislazione nazionale del Regno Unito e le Convenzioni internazionali applicabili, a cura di John Whitmore
- MG-CR (89) 17 La discriminazione razziale e la Convenzione Europea sui diritti umani
- MG-CR (89) 20 La lotta alla discriminazione per motivi di nazionalità attraverso l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, con particolare riferimento ai lavoratori migranti, a cura di W.R. Bohning (OIL)
- MG-CR (89) 21 Il ruolo della legislazione nazionale e degli strumenti internazionali nella lotta alla discriminazione per motivi di nazionalità, origine ebraica o razziale, a cura di A. Kruyt

MG-CR (89) 22 Il ruolo della legislazione (inter) nazionale e dell'apparato nazionale nella lotta alla discriminazione nazionale nella lotta alla discriminazione per motivi razziali nei Paesi Bassi (in inglese solamente)

MG-CR (90) 5 Sintesi dei dibattiti, a cura di Ann Dummett

Conferenza multidisciplinare sugli aspetti educativi e culturali delle relazioni intercomunitarie, organizzato congiuntamente dal Comitato Europeo sulle Migrazioni e dal Consiglio per la Cooperazione Culturale(5-7 dicembre 1989)

Nuovi gruppi minoritari nella cittadella d'Europa, Rapporto generale a cura di Jacques Berque (Strasburgo, 1991)

Tema 1: Educazione alla vita cittadina in una situazione di diversità

CC-MG-Conf(89) Mese 12 Ragione, libertà e storia, a cura di Alain Touraine

CC-MG-Conf(89) 5 Azioni ed atteggiamenti che sarà necessario promuovere per instaurare nuove relazioni intercomunitarie, a cura di Albert Bastenier

CC-MG-Conf(89) 3 Cosa possono fare gli operatori del settore educativo e culturale, nel proprio campo d'interesse o in collaborazione con altri, per migliorare le relazioni sociali, a cura di Boel Westerberg

CC-MG-Conf(89) 6 In che modo le istituzioni sociali, culturali ed educative possono prendere in considerazione l'evoluzione delle lingue, delle culture e delle religioni delle comunità d'origine straniera, a cura di Ali Merad

CC-MG-Conf(89) 4 Quali nuovi modelli educativi sono necessari per il sorgere di una società interculturale, a cura di Pieter Batelaan

Riunione di esperti sull'impatto delle politiche per l'alloggio e l'urbanistica sulle relazioni intercomunitarie(20 - 22 giugno 1990)

Supplemento a
MG-CR (90) 9 Sintesi delle conclusioni

MG-CR (90) 6 L'integrazione urbana delle popolazioni immigratorie: valutazione della teoria e della pratica nel campo della politica urbana, a cura di Jacques Barou

MG-CR (90) 7 Programmazione edilizia a favore delle minoranze etniche in Gran Bretagna, a cura di Martin Mac Ewen

MG-CR (90) 18 La condizione degli immigrati all'interno della struttura comunitaria della città di Stoccarda, a cura di Klaus Kaiser

MG-CR (90) 19 L'impatto delle politiche per alloggio e l'urbanistica sulle relazioni intercomunitarie, a cura di Luz Valente Pereira

- MG-CR (90) 20 L'impatto delle politiche per l'alloggio e l'urbanistica sulle relazioni intercomunitarie, a cura di Mauro Sbolgi
- MG-CR (90) 23 Alloggi per gli immigrati: approccio europeo comparato, a cura di Jacques Barou
- MG-CR (90) 24 L'impatto delle politiche per l'alloggio e l'urbanistica sulle relazioni intercomunitarie: alcune osservazioni dal punto di vista svedese, a cura di Roger Bernow

Riunione di esperti sulle risposte dei servizi sanitari alle esigenze di una popolazione etnicamente e culturalmente diversa (29-31 ottobre 1990)

Supplemento a

- MG-CR (90) 15 Sintesi delle conclusioni
- MG-CR (90) 16 Documento di discussione, a cura di Erik Ginsburg
- MG-CR (90) 22 La condizione sanitaria delle comunità etniche in Francia - Proposte per migliorare la risposta dei servizi sanitari alle esigenze di tali comunità, a cura di François Bourdillon

Ricerche di consulenti

- (esaurito) Ricerca sul problema delle relazioni intercomunitarie in Europa: rassegna delle indagini in corso e di risultati più recenti, a cura di Robin Colieu
- MG-CR (90) 2 Legislazione antidiscriminazione: Belgio, Francia, Olanda, Paesi Bassi, a cura di Jacqueline Costa-Lascoux
- MG-CR (90) 4 rev. 2 Il contributo dei gruppi immigratori/etnici all'autosufficienza economica delle aree urbane attraverso la costituzione di piccole e medie aziende nell'Europa occidentale, a cura di Ali Najilo
- MG-CR (91) 3 rev. Violenza e molestie per motivi razziali in Europa, a cura di Robin Oakley (in corso d'elaborazione, non ancora pubblicamente disponibile)

Assemblea parlamentare

Giornate europee: "Godiamo della nostra diversità (25-27 novembre 1987), Compendio dei documenti (1988)

Raccomandazione 1089 (1988) sul miglioramento delle relazioni intercomunitarie

Raccomandazione 1125 (1990) sui nuovi Paesi d'immigrazione

Raccomandazione 1154 (1991) sui migranti nordafricani in Europa

Conferenza Permanente sugli enti locali e regionali d'Europa

Conferenza Internazionale: Europa 1990-2000: il multiculturalismo nelle grandi città - l'integrazione degli immigrati (Francoforte sul Meno, 29-31 maggio 1991)

Coll Fr (91) 7 Dichiarazione di Francoforte: verso una nuova politica municipale per
l'integrazione multiculturale in Europa

Direzione dei diritti umani

Colloquio sul tema: "Diritti umani senza frontiere" 30 novembre - 1° dicembre 1989

DM-ED (89)20 Atti del colloquio

APPENDICE 4

ORGANIZZAZIONE E PROGETTI VISITATI DAL COMITATI DI ESPERTI
NEL CORSO DELLE VISITE DI STUDIO

Birmingham, 9-12 settembre 1986

- Ufficio Regionale del Midland e del Galles della Commissione per l'uguaglianza razziale
- Consiglio per le relazioni intercomunitarie di Birmingham
- Sezione per le relazioni razziali del Consiglio Municipale di Birmingham
- Moschea Centrale
- Centro ricreativo comunitario locale
- Associazione afro-caraibica per la sicurezza economica e sociale (ACAFESS)
- Centro ricreativo afro-caraibico
- Centro musicale della Chiesa Metodista
- Centro per la ricerca sulle relazioni interetniche, Università di Warnick

Berlino, 20-23 ottobre 1987

- Commissario del Senato per i problemi degli stranieri
- Comunità turca di Berlino
- Associazione turca per la parità dei diritti
- Centro Interculturale Schlesische Strasse
- Scuola elementare di Nürtingen
- Progetto per l'edilizia "Otur ve Yasa" (alloggi)
- Centro per la formazione professionale, Geneststrasse
- Programma radiofonico jugoslavo della Sender Freies Berlin
- Rappresentanti della comunità polacca

Lione, 27-30 settembre 1988

Lione:

- Gruppo d'azione di Lione per l'integrazione attraverso l'edilizia (ALPIL)
- Rifugio di Notre Dame per i senza tetto
- Case popolari del quartiere di Vénissieux-les-Minguettes
- Associazioni per la difesa dei diritti dei migranti e la lotta al razzismo:
- CIMADE (Organizzazione della Chiesa Protestante)
- SOS RAZZISMO
- CRARRDA (Comitato per l'accoglienza di stranieri e richiedenti asilo)
- Accueil et Rencontre (Accoglienza e incontro)
- Ligne des Droits de l'homme (Lega dei diritti umani)
- COE (Consiglio delle Chiese)
- JALB (Associazione dei giovani arabi di Lione e dintorni)

St. Etienne:

- Progetto per la formazione professionale, CIEDIL
- Gruppo femminile, Quartiere Severine
- Associazione giovanile per l'iniziativa e la responsabilità della Dame Blanche (AJIR)

Grenoble:

- ADCFA (Centro culturale per le donne nordafricane)
- Parfum de la terre (Centro culturale femminile)

Barcellona, 17-20 ottobre 1989

Vic:

- Dipartimento comunale per l'assistenza sociale
- Centro per l'infanzia
- Laboratori di formazione

Barcellona e dintorni:

- Centro Bayt Althagafa (Associazione spagnola per la solidarietà con i popoli arabi)
- Centro per gli immigrati gestito dalla Commissione per l'integrazione della Diocesi di Barcellona
- Circolo infantile e giovanile di Bellistge
- Centro d'accoglienza per gli africani di Mataro (gestito dalla Parrocchia cattolica)
- Campo nomadi di Rui-Sec

Stoccolma, 11-14 settembre 1990

- Vicesindaco di Stoccolma
- Difensore civico contro la discriminazione etnica
- Latina (Centro per rifugiati e richiedenti asilo provenienti dall'America Latina)

Botkyrka

- Hallunda Folkets Hus (Centro comunitario)
- Incontro con il Direttore dell'Ufficio per l'Immigrazione e con politici locali d'origine immigratoria
- Istituto e Museo Svedese dell'Immigrazione

Sodertalje:

- Programma di formazione professionale per analfabeti
- Piccole aziende gestite da immigrati
- Programma speciale per giovani immigrati con difficoltà d'integrazione
- Ortodossi siriani residenti nelle grandi città della Svezia e della Scandinavia

Rinkeby:

- Informazioni sul Distretto Sociale 18
- Centro diurno
- Scuola
- Associazione turca