

multietnicità e l'integrazione⁶. Si tratta però sempre di progetti sporadici ed isolati: ciò che veramente potrebbe dare un senso alle iniziative singole è proprio un intervento normativo generale da parte del legislatore che indichi e fissi quei requisiti minimi a livello di interventi e progettazioni per favorire integrazione ed apprendimento alle fasce di alunni stranieri.

Il mondo della scuola è ricco di potenzialità creative sul terreno delle politiche di integrazione ed in questa sede si può provare solo a dare un contributo di idee, essenzialmente sulla base delle questioni conosciute durante l'esercizio dei due anni di attività svolta da parte dell'U.N.A.R.

In primo luogo, si dovrebbe rafforzare la capacità della società di accoglienza ad adattarsi alla presenza di soggetti stranieri, attraverso un percorso di miglioramento della comprensione ed accettazione delle migrazioni come fenomeno strutturale e fisiologico delle società moderne, anche attraverso mostre, campagne, manifestazioni interculturali.

⁶ Il Progetto "Confronto fra culture nel mondo della scuola", iniziativa promossa dall'U.N.A.R. e dal Ministero dell'Istruzione, avente ad oggetto la selezione di lavori e progetti didattici nelle scuole primarie e secondarie di I e II livello, ha riscosso un successo elevato nelle scuole ed ha prodotto un risultato assai utile: oltre a sollecitare l'interesse verso temi delicatissimi quali l'integrazione e la non discriminazione nel mondo della scuola, ha reso possibile focalizzare l'attenzione degli operatori sulle grandi problematiche che investono oggi il mondo didattico, sia per chi deve ricevere un'adeguata istruzione, sia per chi deve fornire la stessa. Difficoltà derivanti, sia dalla mancanza di adeguati fondi, sia – soprattutto — dall'assenza di uno studio sistematico dei problemi in chiave territoriale. Il successo ottenuto dal progetto ha reso possibile bandirne uno successivo focalizzato sui progetti didattici degli insegnanti che, ad un lettore esperto, risultano utili strumenti per azioni future ed interventi strategici.

E' chiaro che in un percorso del genere la figura più utile può risultare quella del mediatore interculturale, che molto ha significato in altre realtà estere. Si tratterebbe, in particolare, di prevedere una figura professionale *ad hoc* con un percorso di formazione omogeneo e standardizzato che costituisca un miglioramento delle varie e frammentarie esperienze avviate, spesso a livello sperimentale, nei diversi ambiti regionali⁷.

Continuando attraverso un percorso, per così dire virtuale, di interventi in ambito scolastico e rammentando sempre che ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite, si potrebbero immaginare interventi che mettano gli immigrati in condizione di acquisire tali elementi, essenziali per una reale integrazione. L'intervento legislativo potrebbe così concentrarsi su:

⁷ La recente istituzione da parte del Comune di ROMA (con probabile seguito da parte di altri grandi centri italiani) del Registro pubblico dei mediatori interculturali, cui possono iscriversi tutti i cittadini, anche stranieri, in possesso di specifiche competenze e professionalità, gestito dal Centro Cittadino per le Migrazioni, l'Asilo e l'Integrazione Sociale del Comune, costituisce un primo passo significativo verso il riconoscimento della figura professionale in questione. Il Comune di Roma si avvarrà dei soggetti iscritti per metterli a disposizione di enti, aziende, ed istituzioni ai quali serva l'operato di un mediatore interculturale (la figura è essenzialmente utile per facilitare i processi di integrazione, per consulenze in campo sociale, scolastico, sanitario, per la gestione di flussi di informazione e per coadiuvare operatori italiani pubblici o privati nelle gestioni aziendali o economiche in genere, ecc.).

- potenziamento della dimensione “integrazione” nelle procedure di ammissione, mediante misure di preparazione alla partenza (diffusione di pacchetti informativi, organizzazione di corsi di lingua italiana ed educazione civica da effettuarsi anche nei paesi d’origine);
- organizzazione di programmi ed attività didattiche per l’acquisizione delle conoscenze di base sulla lingua e la storia d’Italia, sulle istituzioni, sugli aspetti socio-economici, sulla vita culturale, ecc. I corsi ed i programmi dovrebbero essere suddivisi in base al diverso grado di conoscenza degli stranieri coinvolti nella specifica comunità. I corsi ed i programmi di accoglienza dovrebbero inoltre diversificarsi secondo ampi criteri di flessibilità in modo tale da essere adattabili alle più svariate esigenze (corsi pomeridiani, serali, accelerati, per corrispondenza, *on-line*);
- istituzione della figura stabile di mediatore interculturale presso ogni plesso od istituto che conti un certo numero di presenze straniere; il professionista (ovviamente dotato dei titoli e delle capacità anticipatamente fissate per legge) dovrebbe concentrare la propria attività nella fase di accoglienza e “classificazione” dei cittadini di paesi terzi (in base al grado di istruzione e conoscenza della lingua italiana, dell’età, di eventuali difficoltà sociale o culturali, ecc.) per costituire una sorta di *mentoring* (di modello) per tutta la durata del percorso scolastico;

- previsione di collegamento didattico fra scuole anche di comuni limitrofi affinché si possa diversificare al massimo il piano dell'offerta formativa per gli stranieri, prevedendo una flessibilità anche nella partecipazione a corsi diversi in più scuole;
- le messe in rete dagli istituti scolastici con tutto il sistema dei servizi sociali sul territorio, al fine di attivare delle sinergie volte ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili.

E' chiaro che gli sforzi nel settore dell'istruzione risultano cruciali e determinanti per preparare gli immigrati e soprattutto le loro famiglie ad una partecipazione effettiva ed attiva alla vita della società italiana. Partendo da un livello di previsioni generali concepite come *standard* minimi (*mainstreaming* orizzontale), le Direzioni regionali (in modo verticale collegandosi con le istituzioni provinciali: *mainstreaming* verticale) potrebbero concepire programmi di formazione supplementare che riflettano le diversità secondo le esigenze del territorio. Un punto fondamentale è quello, infine, del riconoscimento (anche europeo) delle qualifiche, attraverso un sistema semplice e trasparente.

Gli interventi nel mondo della scuola producono risultati efficaci, anche al di là delle aspettative e dell'ambito in cui si inseriscono; avvicinare le famiglie degli stranieri presenti sul nostro territorio, attraverso il contatto con i loro figli, può essere un mezzo efficace ed utile anche per le istituzioni italiane: capire i bisogni e le esigenze di chi necessita di un aiuto è il primo passo per la buona riuscita di qualunque intervento.

Gli interventi in campo educativo hanno il beneficio di un'amplificazione degli effetti, proprio perché puntano sulla formazione delle c.d. seconde generazioni che costituiscono la vera sfida delle politiche di antidiscriminazione.

2.3. Sicurezza, libertà e ordine pubblico: esercizio di libertà fondamentali e non discriminazione

L'importanza della protezione giuridica dei diritti fondamentali della persona non è discutibile e casi eclatanti possono contribuire a generare nel tempo cambiamenti di ordine sociale e culturale. Una volta che si arriverà alla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, l'articolo III-118 fornirà una nuova e definitiva base per definire in modo stabile il sistema di integrazione fra tutti i tipi di discriminazione già enunciati nel precedente articolo 13 del trattato CE. D'altra parte, la previsione di cui all'articolo II-111 del Trattato costituzionale richiama e ribadisce che i diritti ed i principi già esistenti a livello di Carta dei diritti fondamentali, tra cui figura in modo autonomo anche il principio di non discriminazione, devono essere rispettati dalle istituzioni dell'Unione e dagli Stati membri. Le proposte legislative e regolamentari dell'Unione saranno sottoposte ad una "valutazione d'impatto" per la conformità alla Carta dei diritti

fondamentali⁸ da parte della Commissione europea; così anche gli Stati membri dovranno perseguire il medesimo scopo all'interno dei propri ambiti, prestando la massima attenzione e concentrando i massimi sforzi per contrastare la discriminazione e promuovere le pari opportunità per tutti, cittadini e non⁹.

Sicurezza, libertà e rispetto delle regole di ordine pubblico per tutti coloro che soggiornano sul territorio nazionale: priorità fondamentali da raggiungere per garantire in uno stato democratico la convivenza civile fra persone di diversa razza od etnia.

La materia è disciplinata nel c.d. Testo Unico immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) ed è, infatti, di competenza delle politiche dell'Interno. Quando essa sfocia in situazioni patologiche il problema tocca spesso anche i confini del diritto antidiscriminatorio e dei principi di pari opportunità. Per garantire la pace sociale devono essere garantiti almeno i livelli minimi di partecipazione per gli stranieri alla erogazione dei servizi essenziali (casa, sanità, vita politica e culturale, diritto di professare il proprio culto). E' chiaro che a livello costituzionale i diritti fondamentali (in particolare

⁸ In una comunicazione della Commissione abbastanza recente (COM-2005 - 172 del 27 aprile 2005) è stato fissato l'impegno e chiarita la metodologia per tale controllo.

⁹ In quest'ottica l'aiuto finanziario comunitario nel settore dei diritti fondamentali e nel campo dell'immigrazione e del diritto d'asilo, tramite il Fondo europeo per i rifugiati ed i programmi INTI (Integrazione dei cittadini di paesi terzi) ed ARGO (Cooperazione amministrativa nei settori delle frontiere esterne, dei visti, dell'asilo e dell'immigrazione), potrà contribuire a superare ogni difficoltà anche nella lotta alla discriminazione etnica e razziale.

salute ed istruzione) sono riconosciuti a “tutti” e non ai soli cittadini. Ciò che bisogna veramente indagare è se, in fase di attuazione dei principi costituzionali, il legislatore abbia garantito l'esercizio del diritto attraverso un sistema semplice di erogazione di beni o servizi; se cioè lo straniero abbia facile accesso al sistema amministrativo di volta in volta coinvolto. A volte è difficile anche per il cittadino arrivare a comprendere la burocrazia; come può riuscire uno straniero che il più delle volte non conosce correttamente la lingua italiana? Aumentare la partecipazione civica, culturale e politica degli stranieri nella società di accoglienza aiuta a migliorare il dialogo fra Governo, società civile e paesi terzi; l'integrazione degli stranieri, che passa attraverso la conoscenza non solo dei diritti ma anche dei doveri che li lega alla società ospite, rafforza il senso di appartenenza alla società. Tutto ciò rafforza, a sua volta, la sicurezza sul territorio, l'esercizio di libertà, garantendo al contempo il mantenimento dell'ordine pubblico.

Purtroppo, bisogna rendere atto che negli ultimi anni si è creata una sorte di corto circuito fra i temi dell'ordine pubblico, dell'immigrazione e dell'allarme antiterrorismo, ingenerando nell'opinione pubblica una sorta di diffidenza, paura ed ostilità nei confronti degli immigrati.

Accanto a tanti buoni propositi, che possono e devono attuarsi attraverso un percorso normativo non solo nazionale ma anche, e soprattutto, locale, continuano comunque ad esistere alcuni problemi legati alla sicurezza ed all'ordine pubblico. Basti

citare la annosa questione del trattamento delle popolazioni Rom e Sinti, che tanto fa discutere l'ambito politico a tutti i livelli ma che non riesce a trovare una soluzione definitiva, democratica e rispettosa dei diritti fondamentali. Probabilmente il problema risiede nel fatto che la principale questione che rende difficile prestare aiuto a tali comunità è legata allo stanziamento sul territorio ed al fatto che le politiche del territorio sono di competenza locale. Da un lato, va garantito il rispetto dell'ordine pubblico e della sicurezza (*standard* igienico-sanitari, accesso alla fornitura di beni e servizi c.d. essenziali: spazi, luce, acqua, ecc.); dall'altra, va rispettata la libertà di movimento e quindi anche l'eventuale scelta di nomadismo. Spesso il bilanciamento non è facile e, sovente, accadono fenomeni di intolleranza verso tali popolazioni, derivanti proprio dalla precarietà delle condizioni igienico-sanitarie e dalla povertà. L'intervento delle Prefetture (attraverso il lavoro dei Consigli territoriali) è decisivo. Ma proprio per la frammentazione sul territorio e l'influenza delle diverse impostazioni delle politiche locali, il trattamento non è sempre di garanzia né rispettoso dei principi democratici. L'intervento del legislatore (peraltro fortemente sentito e sollecitato dalle associazioni che si occupano della tutela delle popolazioni nomadi), si rende quanto mai urgente in Italia dove nessuna legislazione organica sul punto è stata portata a termine.

Accanto alla questione Rom, v'è il dibattito sul diritto di professare il proprio credo religioso in modo libero che di recente appassiona tanto giuristi e politici. *Nulla quaestio* sul riconoscimento costituzionale della libertà e sul principio di laicità dello Stato.

Risolvibile attraverso ulteriori intese fra lo Stato e le rappresentanze delle confessioni diverse da quella cattolica, ove non ancora siglate, l'accesso a tutte le garanzie previste per i culti già disciplinati da accordi bilaterali¹⁰. Più difficile sul piano pratico per i governatori locali rendere accettabile il piano delle trattative quando si parla di concreto esercizio della libertà di culto: concessione di spazi, collocazioni geografiche, rapporti di vicinato. E' chiaro che con l'imposizione si può obbligare una comunità a tollerare qualunque situazione; ma è all'accettazione piena e consapevole che bisogna aspirare per raggiungere un grado elevato di sicurezza e libertà. Il dialogo è un'arma quasi sempre vincente, ma è necessario legittimare gli interlocutori del dialogo: diventa fondamentale il riconoscimento di entità collettive che siano portatrici di interessi loro propri. L'associazionismo ancora una volta è l'asse portante del dialogo¹¹.

Minori e donne sono per eccellenza categorie deboli; ancora più se a ciò si aggiunge il loro essere stranieri. Le discriminazioni multiple o sovrapposte, che dir si voglia, conoscono solo spunti di disciplina nella direttiva sull'uguaglianza razziale e nel decreto attuativo. Le difficoltà aumentano se si pensa che in molte popolazioni queste

¹⁰ Sul punto è molto apprezzato il lavoro del Ministero dell'Interno, attraverso la Consulta per l'Islam italiano, organismo consultivo istituito per favorire un proficuo dialogo fra lo Stato e la comunità islamica nazionale.

¹¹ Anche se come previsione di intervento in una fase patologica, il legislatore del 2003, agli articoli 5 e 6 del d.lgs. n. 215 citato, ha compreso l'importanza di dar voce all'associazionismo: alle associazioni od enti iscritti in apposito registro a cura dell'U.N.A.R. è riconosciuta, infatti, la legittimazione ad agire in giudizio in nome e per conto della vittima della discriminazione.

categorie sono di per sé svantaggiate e che, in Italia, aggiungono ai loro intrinseci problemi quelli dell'essere stranieri. E' soprattutto in ambito sanitario che per le donne i problemi si aggravano, quando addirittura non riescono neanche ad emergere per fattori legati alla religione professata¹².

Tanti i settori che costituiscono terreno fertile per l'esercizio di libertà e diritti fondamentali. Pochi gli interventi programmatici nazionali e le soluzioni normative apportate affinché l'esercizio degli stessi sia garantito a tutti, cittadini e non, senza pericolo per ordine, sicurezza e libertà.

3. Rimozione delle criticità

Le pagine precedenti vogliono costituire solo uno spunto di discussione, basato sull'esperienza lavorativa dell'U.N.A.R. E' dalla lettura dei casi di discriminazione denunciati che si è partiti per individuare gli ambiti e i settori in cui vi sono criticità e si è ragionato sulle lacune esistenti e colmabili. Immaginare che anche nelle politiche di integrazione razziale e non discriminazione si proceda attraverso la strategia del

¹² Molto interessante l'iniziativa del Ministro della Salute che ha istituito la Commissione ministeriale "Salute e immigrazione". Con tale organismo si vogliono avvicinare gli stranieri che abitano in Italia ai servizi sanitari erogati dallo Stato. Per far ciò sarà necessario - secondo le parole dello stesso Ministro - rimuovere le barriere, culturali e non, che impediscono l'accesso degli immigrati alla sanità pubblica. Uno dei passi principali è quello di individuare i cambiamenti culturali e strutturali, formare operatori e personale sanitario e rimodellare l'offerta per mettere gli stranieri in condizione di usufruire del Servizio Sanitario Nazionale. Probabile la realizzazione di un Libro bianco sull'assistenza sanitaria agli stranieri e l'emanazione di circolari *ad hoc*.

mainstreaming deriva dalla consapevolezza che la “questione razza” investe tutti i settori e gli ambiti della politica e dell’azione amministrativa. Presumibilmente la problematica (finché resterà tale) è destinata a crescere in modo esponenziale insieme alla affluenza di comunità straniere in Italia¹³.

Le soluzioni qualunque esse siano dovrebbero essere precedute da studi statistici e di settore per l’individuazione delle cause reali dei problemi, da campagne di sensibilizzazione rivolte alla popolazione ospitante per l’acquisizione di un livello alto di accettazione, nonché dall’inasprimento delle sanzioni in caso di trasgressione o intolleranza manifestata attraverso atti, comportamenti o dichiarazioni discriminatorie¹⁴.

Tutto ciò dovrebbe entrare in un sistema programmatico nazionale e regionale sin tanto che il *gap* fra cittadini ed extracomunitari non venga eliminato; fin tanto che il sistema non “classifichi” più come problema quello della presenza dello straniero, in ogni settore o ambito; fin tanto che coloro che appartengono ad altre etnie non

¹³ Peraltro l’incremento demografico sale solo grazie alle nascite di bambini stranieri; stime ufficiali prevedono un aumento notevole della natalità di stranieri nei prossimi anni che se da un lato aiuta a “ringiovanire” la popolazione residente sul territorio, dall’altro non può che farci ritenere ancor più urgenti le risoluzioni alle difficoltà richiamate.

¹⁴ Sul punto è manchevole, come già sottolineato nella Relazione presentata per il 2005, il d.lgs. n. 215/2003 cit. Pensare di ottenere buoni risultati solo attraverso campagne di sensibilizzazione o inchieste conoscitive può non funzionare: l’assenza di poteri sanzionatori in capo all’U.N.A.R. (come evidenziato nelle altre due parti della relazione) ha reso spesso le azioni poste in essere inefficaci sul piano pratico. Solo dove la condotta o l’atto costituisce presupposto per un’azione legale, civile o penale, l’efficacia deterrente si rende più forte. Questa una delle lacune più vistose della normativa in esame.

vengano pienamente integrati con la società civile e di loro non si parli che come risorse preziose per lo sviluppo sociale.

Conclusioni

Verso un modello ideale

Il filo conduttore della relazione porta l'U.N.A.R. verso un modello ideale di organismo di parità.

Il percorso di trasformazione parte dal superamento di quelle criticità emerse a livello di efficacia dei poteri di intervento e di contrasto al fenomeno delle discriminazioni razziali. Seppur ampi ed incisivi, i poteri dell'U.N.A.R. appaiono in qualche modo circoscritti e limitati. Nell'esperienza quotidiana dell'assistenza alle vittime della discriminazione, mancano strumenti sanzionatori che ne rendano vincolanti le determinazioni; mancano poteri formali di conciliazione che darebbero maggiore spazio a soluzioni più serene e meno onerose; manca un potere diretto dell'U.N.A.R. di attivare la tutela giurisdizionale.

De iure condendo, si ipotizza un modello di *equality body* che racchiuda in sé le più efficaci caratteristiche operative degli organismi di parità presenti nello scenario europeo. Solo così sarebbe possibile rafforzare il ruolo dell'Ufficio che già, in soli due anni di attività, è divenuto punto di riferimento istituzionale, non solo per le comunità immigrate esistenti in Italia, ma anche per tutti i cittadini, sia come singoli che nelle formazioni sociali di settore.

In prospettiva, l'Ufficio, dotato di poteri maggiori e più efficaci, adottando una politica trasversale di *mainstreaming*, potrebbe divenire il promotore e il garante

istituzionale del principio della parità di trattamento e di non discriminazione in tutti i settori dell'ordinamento. Attuare politiche di *mainstreaming* significa “porre al centro della corrente”, in ogni ambito di intervento, il principio della parità di trattamento delle persone diverse per razza od etnia. Proprio in ragione della collocazione istituzionale dell'Ufficio nel Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, si possono mettere a frutto le esperienze maturate in ambito di genere per applicare, come proposto in questo studio, le tecniche del *mainstreaming* a tutte le politiche di non discriminazione. Il risultato, così prefigurato, porrebbe l'Italia in linea con le indicazioni fornite dalla Commissione europea, la quale, da sempre principale motore delle sollecitazioni comunitarie, afferma con assoluto rigore logico la imprescindibile necessità di uniformare e consolidare, a livello europeo, il quadro giuridico sulle politiche di integrazione e non discriminazione.