

## Dalle discriminazioni ai diritti per una società più inclusiva. L'apporto delle statistiche

Introduzione di Marco De Giorgi  
Direttore Generale UNAR

*L'ambivalenza della differenza: il divario  
tra normativa e comportamenti diffusi*

**L'**accertamento delle discriminazioni (e, in positivo, della tutela dei diritti e delle pari opportunità) richiede sempre anche la disponibilità di dati quantitativi, ma con questo *Dossier* l'UNAR ha deciso di fare qualcosa di più, istituendo un collegamento organico tra questi due elementi e valorizzando al massimo le statistiche nella loro funzione di "indicatore" del trattamento riservato agli immigrati. In questo modo si può argomentare se la differenza di cittadinanza o status giuridico (ma altrettanto si potrebbe fare per tutte le altre differenze) possano essere correlabili ad una situazione differenziale.

La pubblicazione è innovativa, anche se si tratta di un ritorno al passato. Infatti, il *Dossier Statistico Immigrazione* ospitò per tre anni consecutivi, dal 1995 al 1997, il rapporto dell'Osservatorio Nazionale contro la Xenofobia, coordinato dal dottor Mauro Valeri, che rilevava gli atti di discriminazione in tutta Italia e li ripartiva a livello regionale. L'attività svolta a titolo volontaristico da questo Osservatorio cessò nel 1998, ma poi, a livello istituzionale, è stata ripresa in maniera strutturata dall'Ufficio Nazionale contro le Discriminazioni Razziali

Nel 2004, durante il partecipato convegno di presentazione del nuovo Ufficio, l'intervento del coordinatore del *Dossier* sottolineava che insieme, italiani e nuovi cittadini, UNAR e strutture del sociale, si era chiamati a collaborare in un contesto di sempre maggiore apertura per favorire un futuro libero dal virus del razzismo. Il *Dossier 2013* costituisce un passo in avanti nel perseguimento di questo grande obiettivo.

Discriminazione è l'opposto di integrazione, concetto questo che ha dato luogo a lunghe dispute sulla maniera di intenderla, salvo restando che si può concordare per l'utilizzo del termine "interazione" che allude al dinamismo reciproco tra chi accoglie e chi viene accolto.

In Italia, in realtà, sono ancora molto forti le chiusure verso immigrati e persone di origine straniera, nonostante essi siano ormai parte integrante di molte famiglie italiane e contribuiscano fino a essere quasi indispensabili a sviluppo economico e demografico. Questo è il segnale dell'esigenza di un maggiore impegno istituzionale nel favorire il confronto con la diversità nazionale, linguistica, culturale e religiosa, tanto più che in questa lunga fase di crisi gli investimenti sull'integrazione risultano estremamente ridotti, in Italia come in tutta Europa, come ha evidenziato l'Osservatorio internazionale sulle politiche di integrazione (MIPEX) finanziato dalla Commissione Europea.

Secondo un'indagine condotta nel 2012 dall'Istat, il 72,1% degli italiani sarebbe favorevole ad agevolare la concessione della cittadinanza, oggi sottoposta non solo al requisito della residenza continuativa di 10 anni ma anche a una lunga procedura (almeno 2 anni rispetto ai 2 mesi sufficienti in Slovenia). Nel 2013, è stato positivo che il legislatore abbia chiesto ai comuni di informare i giovani stranieri nati in Italia, prima che compiano i 18 anni, sulla possibilità e l'opportunità di ottenere la cittadinanza italiana, con la riserva (in caso di mancato preavviso) di prolungare il termine per l'opzione.

Sulla cittadinanza, nonostante siano stati presentati 14 disegni di legge di riforma, non sono stati fatti passi in avanti. Invece, non è trascurabile l'insieme delle leggi di cui si dispone per contrastare le discriminazioni: L. 654 del 1975 (legge Reale), L. 205 del 1993 (legge Mancino), Decreto Legislativo n. 215 del 2003 (in attuazione della Direttiva CE n. 43/2000). Secondo l'ONU (CERD) questa normativa viene applicata da noi in maniera ancora insufficiente e anche quando sono inflitte delle condanne si ricorre usualmente alla sospensione condizionale della pena.

Il nuovo *Dossier* porta anche a constatare che alla normativa spesso non corrispondono comportamenti concreti. La presenza straniera, pur essendo funzionale ai bisogni dell'economia, del mercato occupazionale e alle esigenze demografiche, a volte non ha come corrispettivo l'accettazione dei nuovi venuti. Talvolta chi ha un'origine straniera denuncia atteggiamenti e comportamenti intimidatori, ostili, degradanti, umilianti e offensivi e, per ribaltare questo clima di rifiuto, non basta la normativa, se essa non trova il supporto nel dibattito politico, nell'operato degli amministratori, nell'impegno della scuola e dell'associazionismo, nella corretta informazione da parte dei media e, in ultima istanza, nell'atteggiamento individuale di ciascun cittadino.

Solitamente si è più portati a stigmatizzare gli aspetti negativi o problematici dell'immigrazione. In effetti, i migranti sono portatori di differenze che possono essere apprezzate o suscitare opposizione. La differenza, infatti, racchiude in sé un'attrazione ambivalente, può essere uno stimolo conoscitivo e di apertura a nuovi orizzonti, ma anche origine di timori e insicurezze. Per arrivare al superamento della distanza, è necessario riuscire a comporre le proprie tradizioni sociali, culturali, religiose e giuridiche con le nuove realtà, in primo luogo riconoscendo agli immigrati un trattamento paritario.

La verità non è sempre quella che appare a prima vista, ma il *Dossier Statistico Immigrazione* è d'aiuto per una lettura approfondita. Questa introduzione equivale a un invito a leggere con attenzione i singoli capitoli, dai quali qui si desumono alcuni spunti sulle carenze riscontrabili in diversi ambiti. Inoltre, al riguardo, i dati raccolti dal Contact Center dell'UNAR hanno registrato un crescendo nel corso degli anni.

### *Il panorama delle discriminazioni*

**Chi viene discriminato.** I bersagli più ricorrenti sono i richiedenti asilo, i rifugiati, i profughi e gli immigrati e, al loro interno, i membri di alcune collettività (romeni, marocchini, albanesi). Tra i più colpiti vi sono coloro che evidenziano, con le proprie caratteristiche e tratti esterni, un'apparente origine straniera o l'adesione ad altre religioni come la fede islamica.

Spesso vittime di discriminazione collettiva, i rom sono considerati gli abitanti di inse-

diamenti abusivi, gli estranei, i premoderni, la gente da rieducare. L'ottica emergenziale e discriminatoria spesso adottata in risposta alla loro condizione di marginalità è stata più volte censurata dai giudici e dagli organismi internazionali, che li ritengono, al pari di tutti, portatori di diritti, non componibili con le condizioni di abitazione e di occupazione attuali. La metà dei bambini rom lascia la scuola nel passaggio dalle elementari alle medie e sono solo 134 i rom iscritti nelle scuole superiori italiane (forse anche perché, nell'attuale contesto, molti si guardano bene dal dichiarare la loro origine).

Ad essere maggiormente bisognose di un contesto di pari opportunità sono anche le donne: a casa, al lavoro, nella società.

**Casa.** Si stima che il 20% degli immigrati viva in condizioni di disagio e di precarietà alloggiativa. L'affitto incide per il 40% sul loro reddito familiare, contro una media del 28,9%. Talvolta, norme anche indirettamente discriminatorie limitano l'accesso agli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (gli immigrati incidono fino al 50% sui richiedenti) o la fruizione del sostegno economico per l'affitto. Solitamente la percentuale degli assegnatari stranieri è inferiore alla loro incidenza sui residenti, pur essendo più precaria la loro situazione alloggiativa e ciò a causa della loro ridotta anzianità di residenza e della scarsità degli alloggi disponibili (sufficienti a soddisfare solo l'8% delle richieste): a Torino, ad esempio, gli immigrati, pari al 14% dei residenti, incidono per il 10% sugli assegnatari (ma a Bologna le percentuali sono, rispettivamente, del 10,4% e del 19,2%). È stato anche riscontrato che in Europa fino a 4 residenti su 10 intervistati non vogliono vicini di casa immigrati, e questo atteggiamento di chiusura si riscontra anche in Italia.

**Mondo del lavoro.** Come risulta da diverse indagini, tra cui una della Banca d'Italia, gli imprenditori immigrati pagano per i prestiti tassi più alti rispetto agli italiani e gli africani e gli asiatici pagano di più rispetto agli altri immigrati. Tra il 2008 e il 2012, negli anni della crisi, il tasso di disoccupazione degli immigrati è cresciuto maggiormente rispetto a quello dei lavoratori autoctoni. Nell'Unione Europea i lavoratori non comunitari sottoinquadrati sono il 17%, mentre in Italia lo è il 61%. È comprensibile che la povertà colpisca una famiglia con componenti stranieri più del doppio rispetto a quanto avviene tra gli italiani.

**Scuola.** Il sistema scolastico italiano è negativamente caratterizzato da: carenza di risorse economiche e professionali; requisiti burocratici talvolta escludenti (la richiesta del codice fiscale anche per l'iscrizione sfavorisce gli irregolari); limitati interventi per sostenere l'apprendimento della lingua italiana da parte dei nuovi arrivati; tetti (del 30%) previsti contro una paventata "invasione" (nel 2013, a seguito dell'intervento del Ministro dell'Istruzione Carrozza, questa situazione è stata finalmente superata); orientamenti non equilibrati (con una presenza nelle scuole secondarie sbilanciata verso gli istituti tecnici e professionali); esiti insoddisfacenti (specialmente per gli studenti che non sono nati in Italia) nell'ammissione agli esami di scuola media (6,5 punti percentuali di meno rispetto agli italiani) e nella dispersione che si riscontra sia nelle scuole medie (0,49% rispetto allo 0,17% degli italiani) che nelle secondarie superiori (rispettivamente, 2,42% rispetto a 1,16%). Anche secondo l'OCSE in Europa tra gli studenti stranieri è più frequente l'abbandono rispetto agli autoctoni (25,9% contro 13,0%) e ciò avviene specialmente in Italia, a Cipro e in Grecia.

**Sanità.** Solo 6, tra le Regioni e le Province autonome, hanno formalmente ratificato

l'accordo approvato in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra di esse e lo Stato, per superare le disuguaglianze di accesso degli immigrati ai servizi sanitari. Ancora si riscontrano lentezze e indecisioni, in assenza di precise direttive, nell'iscrizione al Servizio Sanitario dei minori figli di immigrati senza permesso di soggiorno. Un nodo irrisolto è anche quello dei minori comunitari in condizioni di fragilità sociale, non citati nel predetto accordo, ma che non possono essere trattati in maniera peggiorativa secondo l'autorevole parere della Società italiana di Medicina delle Migrazioni.

**Razzismo giuridico-istituzionale.** Con questo termine si fa riferimento agli effetti discriminatori riconducibili alle istituzioni pubbliche. I giudici di merito, la Corte di Cassazione e la stessa Corte Costituzionale si sono pronunciati su diverse fattispecie di esclusione dei cittadini stranieri: il bonus bebè; il sostegno a chi vive in case in affitto; le prestazioni sanitarie e in caso di disabilità; l'assegno per famiglie numerose; l'iscrizione anagrafica; l'accesso al pubblico impiego (cui, con la legge 97 del 2013, si è derogato solo per l'accesso dei cittadini non comunitari titolari di un permesso CE per lungosoggiornanti); l'accesso alle libere professioni; l'ammissione al servizio civile. La "seconda cittadinanza" (l'espressione è della Corte Costituzionale), invece, riconosce che gli stranieri sono partecipi di doveri e anche di diritti. Anche per la Corte di Giustizia di Lussemburgo il principio di uguaglianza non è derogabile. Non va sottaciuta la difficoltà di applicazione del gratuito patrocinio e la mancata previsione di un'adeguata assistenza giudiziaria. Inoltre, la pesantezza della burocrazia è essa stessa una forma di discriminazione.

**Ambito religioso.** Dopo tante legislature e reiterate proposte, ancora non si è giunti all'approvazione di una legge organica sulla libertà religiosa per superare la normativa del 1929 sui culti ammessi e le intese con le religioni "diverse dalla cattolica". L'Osservatorio sul pluralismo religioso, costituito presso il Ministero dell'Interno, attesta che sono 3.300 gli enti religiosi operanti in Italia (erano appena 500 nel 1997). Vengono lamentate notevoli difficoltà in particolare quanto ai luoghi di culto, ma fortunatamente non mancano le buone prassi di incontro, dialogo e collaborazione.

**Criminalità.** Partendo dai fenomeni di devianza, si è soliti dipingere negativamente l'intero fenomeno migratorio. Invece nel *Dossier*, confrontando la popolazione italiana e quella immigrata secondo criteri uniformi, degli stranieri si sottolineano questi aspetti: l'aumento delle denunce è stato costantemente più basso dell'aumento delle presenze; quelli regolarmente presenti hanno un tasso di criminalità equiparabile a quello degli italiani; quelli venuti *ex novo* hanno un tasso di criminalità più basso rispetto a quello della popolazione residente; tra gli irregolari è una ristretta minoranza a delinquere; il numero degli stranieri su cui calcolare il tasso di criminalità è molto più ampio rispetto a quello solitamente utilizzato.

**Razzismo quotidiano e mondo dello sport.** Secondo l'ENAR, ente che opera su scala europea, più che di discriminazioni dirette è il caso di parlare di razzismo quotidiano che consiste in atteggiamenti, comportamenti, modi di relazionarsi umilianti (frasi poco rispettose, l'utilizzo del tu), disattenzioni o ritardi nel prestare un servizio dovuto. Si riscontrano atti di discriminazione nell'accesso ai pubblici esercizi, ai bar, ai ristoranti, alle biblioteche. Vi è un crescendo di atteggiamenti negativi: insensibilità, chiusura, opposizione, razzismo e, come si legge in occasione di deprecabili fatti di cronaca, passaggio alle vie di fatto. Si riscontra una certa sovrarappresentazione statistica degli immigrati nel controllo dei documenti, nelle perquisizioni e nelle verifiche amministrative. Altri preferi-

scono parlare di "razzismo utilitarista", che porta ad accettare il cittadino straniero solo nella misura in cui esso serve e non fa valere le sue esigenze. Non è esente dal razzismo il mondo dello sport. Nel campionato di calcio 2012-2013 sono stati 26 gli episodi di razzismo in serie A (con ammende pari a quasi mezzo milione di euro) e 12 in serie B, con 29 società coinvolte. Si sono verificati episodi di razzismo anche direttamente sul campo nei confronti di giocatori (non importa se di seconda generazione), di arbitri e, nel futuro, c'è da mettere in conto anche nei confronti di allenatori di origine straniera.

**Il linguaggio del futuro.** Il razzismo è un male europeo. Il Centro Simone Wiesenthal ha censito, nel 2012, più di 10.000 siti con contenuti di odio, blog e altri mezzi del web 2.0 che trasformano il vicinato multiculturale in una minaccia alla sicurezza. In Italia, bene ha fatto la Cassazione (sentenza 33.179 del 31 luglio 2013) a ritenere anche le comunità virtuali di stampo neonazista idonee a configurare una fattispecie associativa criminosa, una sorta di associazione a delinquere.

La Commissione che opera in Europa contro il razzismo e l'intolleranza ha stigmatizzato il linguaggio, spesso razzista e xenofobo, utilizzato in Italia da politici e giornalisti, con dichiarazioni che in certi casi hanno provocato atti di violenza nei confronti degli immigrati. Il Codice deontologico della Carta di Roma inizia a dare i suoi effetti, soprattutto per quanto riguarda il superamento del termine "clandestino" ma meno riguardo alla stigmatizzazione mediatica di rom e sinti, per i quali viene sempre enfatizzata l'appartenenza, anche quando è superflua nella descrizione dei fatti. Ancora, un minore, non potendo essere espulso, non dovrebbe mai essere considerato e definito irregolare. Il termine "etnia" va utilizzato con precauzione, perché in qualche modo rimane ancorato all'idea di una realtà "primitiva" e "non civilizzata". Addirittura vengono classificati come clandestini (termine mai ricorrente nel Testo Unico sull'Immigrazione) anche le persone che muoiono in mare prima di arrivare in Italia e quelli che sbarcano per richiedere l'asilo o la protezione umanitaria. Inoltre, si confondono i centri di accoglienza con quelli di espulsione, raramente si ricorre al termine profugo (che fa pensare ai fattori di espulsione) e, insomma, ci si allontana dal *Parlare civile*, come ha recentemente sottolineato l'omonima pubblicazione di "Redattore Sociale".

**In conclusione,** il *Dossier Statistico Immigrazione 2013. Dalle discriminazioni ai diritti - Rapporto UNAR*, curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS, vuole porsi come un sussidio per una corretta conoscenza delle tematiche trattate, anche degli aspetti problematici e deficitari e per il loro superamento, passando dalla prospettiva negativa delle discriminazioni a quella positiva della tutela dei diritti e della fruizione delle pari opportunità. Compito delle istituzioni, e in primo luogo dell'UNAR, deve essere quello di favorire la promozione dei diritti e la tutela contro ogni forma di discriminazione, predisponendo il Paese al dialogo interculturale e a un futuro nel quale gli immigrati saranno coinvolti in una cittadinanza attiva.

Per il migliore esito di questa strategia serve la più stretta collaborazione tra l'UNAR e le altre istituzioni pubbliche, le associazioni e gli operatori che sono l'antenna più sensibile per cogliere quanto avviene sul territorio e, all'occorrenza, prevenire e contrastare ciò che non va.