

COSPE
National Focal Point - Italy

**STUDIO ANALITICO SULLA LEGISLAZIONE ITALIANA E
SULLE PRASSI APPLICATIVE CONTRO GLI ATTI DI
DISCRIMINAZIONE RAZZIALE**

Fulvio Vassallo Paleologo
Università degli Studi di Palermo

Dicembre 2002



Cooperazione per lo Sviluppo dei Paesi Emergenti

Limitazione di responsabilità: *Questo studio è stato redatto dal Punto Focale Nazionale dell'Osservatorio Europeo su razzismo e xenofobia (EUMC). Le opinioni espresse dall'autore/i non riflettono necessariamente le opinioni o posizioni dell'Eumc. La citazione di autorità, organizzazioni, società o individui non implica in nessun modo approvazione da parte dell'EUMC delle loro posizioni e competenze. Questo studio ha esclusivamente uno scopo informativo ed in particolare non costituisce una consulenza legale.*

Questo studio è stato redatto per conto di Cospe Onlus nell'ambito del progetto Raxen 3 dell'Osservatorio Europeo su razzismo e xenofobia (EUMC). Le opinioni espresse dall'autore/i non riflettono necessariamente le opinioni o posizioni di Cospe Onlus. La versione in lingua inglese del presente studio è l'unica approvata e diffusa dall'Eumc.

Quando la verità o la falsità di un'affermazione non si decide più in base ad argomentazioni logiche o verifiche empiriche, ma in base all'esame della posizione sociale della persona che l'ha pronunciata; quando perciò dipende dall'appartenenza a una data classe o razza la capacità o incapacità di scoprire la verità; e quando si proclama che l'infalibile istinto di una data classe o di un dato popolo ha sempre ragione, allora vuol dire che la ragione è stata definitivamente liquidata".

(F. A. von Hayek, L'abuso della ragione, trad. it., Firenze, Vallecchi, 1967, p.109)

Indice

1. Executive summary	5
2. Introduzione : due casi esemplari	7
3. Considerazioni di metodo.....	12
4. Descrizione delle fonti dei dati.....	13
4.1. Le fonti normative	13
4.2. La condizione di reciprocità come elemento di discriminazione.	14
4.3. Prassi discriminatorie, garanzie di difesa e principio di “non refoulement”	15
4.4. Il Dossier statistico CARITAS	16
4.5. I rapporti della Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati in Italia.	19
4.5.1. Accesso ai servizi: la casa	19
5. La legge Bossi-Fini: profili generali	21
5.1. Allontanamento forzato dello straniero irregolare e garanzie di difesa	22
5.2. La discriminazione ai danni degli immigrati irregolari, dei richiedenti asilo e protezione umanitaria	23
6. Società multiculturale e discriminazione razziale nel quadro normativo.....	25
6.1. Parità di trattamento e diritti sociali nella legge sull’immigrazione del 1998.	25
6.2. Le azioni civili contro la discriminazione razziale.....	26
6.3. Le applicazioni giurisprudenziali della normativa civilistica contro la discriminazione razziale.....	29
6.4. La discriminazione razziale nei luoghi di lavoro	31
6.5. Discriminazione nei confronti degli immigrati ed enti locali.....	33
7. La attuazione in Italia della direttiva comunitaria 2000/43/CE sulla parità di trattamento	36
8. Conclusioni.....	41
9. Bibliografia.....	43

1. Executive summary

Nel primo capitolo si rilevano le principali fonti normative in materia di discriminazione razziale, e la modesta incidenza della disciplina di carattere penale, che malgrado il rigore delle singole disposizioni rimane priva di una effettiva capacità deterrente, anche a fronte della mitezza delle pene stabilite dalla giurisprudenza e della sospensione condizionale delle misure detentive. Questa situazione rende ancora più difficile la presentazione di denunce da parte delle vittime degli atti di discriminazione, esposti a gravi ritorsioni proprio per la scarsa efficacia deterrente della sanzione penale.

Nell'esame della normativa in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero¹, che pure introduceva una specifica tutela civile contro gli atti di discriminazione (art. 43 e 44 del T.U. 286 del 1998), si ricava come la condizione di reciprocità non sia ancora del tutto abolita e contrasti con il riconoscimento dei diritti fondamentale attribuiti allo straniero comunque presente nel territorio nazionale (e quindi anche agli immigrati irregolari) dall'art. 2 della legge 40. La stessa disciplina delle espulsioni con accompagnamento forzato in frontiera, la introduzione dei centri di detenzione amministrativa, pure previste per la prima volta da quella normativa ponevano le premesse per gravi trattamenti discriminatori ai danni degli stranieri irregolari, soprattutto da parte degli apparati amministrativi e di polizia, per quanto concerne la fruizione dei diritti fondamentali come il diritto di difesa, il diritto di asilo ed il diritto alla salute.

Si ricorda a tale riguardo che i casi di discriminazione posti in essere per effetto di una disposizione di legge o di una prassi amministrativa possono essere contrastati solo con ricorsi giurisdizionali individuali, per sancire la incostituzionalità della norma di legge o la illegittimità della prassi o del provvedimento amministrativo, e quindi anche in questi casi la vittime degli atti discriminatori non riescono a far valere da soli le loro ragioni.

Nel secondo capitolo si descrivono le fonti, ancora parziali, dalle quali è possibile ricostruire un quadro statistico degli atti e dei comportamenti discriminatori. In assenza di dati di carattere generale di fonte ufficiale in materia di comportamenti discriminatori, il riferimento obbligato è ai dossier statistici della CARITAS ed ai rapporti della Commissione per le politiche di integrazione, che forniscono dati non facilmente aggregabili, e che non consentono una lettura esatta dei fenomeni in una prospettiva cronologicamente risalente.

Nel terzo capitolo del lavoro si esaminano i principali contenuti della nuova legge Bossi- Fini entrata in vigore lo scorso anno e della quale si attende ancora il regolamento di attuazione. La cultura sottesa alla nuova disciplina esprime evidenti contenuti discriminatori emersi anche nel corso del dibattito e documentati dai resoconti stenografici delle contrastate sessioni parlamentari che hanno portato all'approvazione finale della legge. I rischi di discriminazione più forti sono ancora a carico degli immigrati più deboli, gli irregolari ed i richiedenti asilo, ma anche gli immigrati in possesso di un regolare permesso di soggiorno subiscono una condizione di crescente precarietà, a causa della introduzione del nuovo contratto di soggiorno che subordina la durata del loro titolo di soggiorno alla persistenza di un valido contratto di lavoro.

Nel quarto capitolo si approfondisce in particolare la questione della società multiculturale che comunque si va realizzando in Italia e dei molteplici profili di discriminazione razziale diretta ed indiretta che vanno emergendo alla luce del nuovo quadro normativo, e per effetto

¹ Legge n.40 del 1998 e il Testo Unico n.286 del 1998

delle nuove prassi amministrative, anche quando la legge rimane immutata nella formulazione della Turco- Napolitano del 1998. Le azioni civili contro la discriminazione razziale, in questo quadro, si rivelano di modesto impatto, anche perché impongono alla vittima della discriminazione l'onere di provare l'intento discriminatorio. Segue una rassegna delle poche pronunce che hanno stabilito la responsabilità civile di soggetti autori di atti di discriminazione, nei luoghi di lavoro, nell'accesso al bene casa, nei rapporti tra immigrati e pubblica amministrazione.

Nel quinto ed ultimo capitolo del lavoro si riferisce la attuazione fortemente controversa della direttiva comunitaria 2000/43 e si rileva come la delega attribuita lo scorso anno dal Parlamento al Governo, con la legge comunitaria per il 2001, approvata nel febbraio del 2002, finisca per ridurre sostanzialmente la portata del tratto saliente della nuova disciplina comunitaria, costituito appunto dall'inversione dell'onere della prova circa l'intento discriminatorio, prova che secondo la Direttiva 2000/43 deve essere fornita dal soggetto responsabile dell'atto di discriminazione (nel senso di escludere che la commissione dell'atto sia frutto di un intento discriminatorio) e non dalla vittima. Nelle conclusioni, infine, si rilevano i limiti di tutte le forme di tutela individuale rimesse all'iniziativa della singola vittima degli atti discriminatori, e si propone la necessità di dare maggiore forza e legittimazione alle associazioni che tutelano gli immigrati in modo che siano anche queste e non le sole vittime ad attivare tutte le possibili forme di tutela, anche davanti alle giurisdizioni internazionali. Si evidenzia la difficoltà di mantenere un rapporto di confronto con i governi quando si è continuamente costretti a denunciare casi di discriminazione posti in essere da agenti istituzionali. Si sottolinea anche la necessità che vengano istituite autorità indipendenti che censiscano i casi di discriminazione razziale e ne denunciino i responsabili in tutte le sedi.

2. Introduzione : due casi esemplari

Gli stranieri immigrati nel nostro paese vengono presentati dai mezzi di informazione, e sovente anche dai rappresentanti istituzionali, come un fattore negativo legato alla crescita della criminalità, un pericolo per la sicurezza e la fruizione dei diritti sociali da parte dei cittadini, una minaccia per le nostre tradizioni culturali e religiose, da ultimo, un potenziale pericolo terroristico. Si riscontra invece una totale carenza di interesse per la condizione degli immigrati che sono vittima di reati o di comportamenti direttamente o indirettamente discriminatori, nella convinzione diffusa che questi casi rivestano un'importanza marginale, anche per la scarsità di denunce che si riscontra a tale riguardo.

La normativa italiana contro gli atti di discriminazione razziale, inizialmente a carattere penale, ed in particolare la legge 13 ottobre 1975 n. 654², che dava esecuzione alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, e le successive leggi 25 giugno 1993, n.205³ e 24 febbraio 1995, n.45⁴, non sono state applicate diffusamente, al punto che si può dubitare della efficacia della tutela penale accordata da questi strumenti normativi. Si osserva al riguardo come in Italia “ il diritto penale non può porsi quale strumento prioritario della lotta contro le discriminazioni”⁵.

Si evidenzia da tempo infatti la inefficacia del sistema penale a contrastare il diffondersi degli atti di discriminazione: la debolezza dei soggetti stranieri vittime di tali atti riduce al minimo la perseguibilità dei reati per i quali occorre presentare una querela, che l'immigrato spesso rifiuta di presentare per il rischio di possibili ritorsioni⁶. Spesso, per un immigrato, soprattutto se irregolare, le conseguenze di una denuncia possono essere ancora più dannose del fatto denunciato, soprattutto quando il comportamento discriminatorio, seppure penalmente rilevante, è posto in essere da un agente istituzionale: dalla denuncia può derivare la perdita o il mancato rinnovo del permesso di soggiorno, la espulsione immediata in caso di assenza di un valido titolo di ingresso o di soggiorno, oltre che “vendette” immediate, poste in essere dallo stesso soggetto colpevole della discriminazione, che comunque rimane in libertà, a causa della mitezza delle pene, applicate spesso con la sospensione condizionale. Rispetto alla grande quantità degli atti di discriminazione diretta o indiretta subiti dagli immigrati nel nostro paese, le sentenze penali di condanna sono una quantità assolutamente esigua⁷.

La sentenza che viene descritto di seguito, emessa dalla Corte di Appello di Venezia, costituisce un esempio evidente della limitata efficacia della sanzione penale nel caso di comportamenti gravemente discriminatori posti in essere da un gruppo di giovani appartenenti al gruppo di estrema destra denominato “Forza nuova”. Colpisce soprattutto la mitezza della pena inflitta agli imputati, e le difficoltà incontrate dai giudici nella contestazione dell'aggravante costituita dall'intento di discriminazione razziale, a fronte delle pene sempre più severe che sono poste a carico degli immigrati in caso di una sia pur lieve irregolarità delle proprie condizioni di soggiorno.

² http://www.giurisprudenza.unimi.it/~olir/documenti/statali/onu/1_1975_10_13_654.html (16/01/03)

³ http://www.eumap.org/library/datab/Documents/1022248491.25/ancino_.htm (16/01/03)

⁴ Gazzetta Ufficiale 25 febbraio 1995, n. 47.

⁵ Morozzo della Rocca, P. (2002) Gli atti discriminatori nel diritto civile, alla luce degli artt. 43 e 44 del T.U. sull'immigrazione, in: Il diritto di famiglia e delle persone, 2002, p.112, p.115.

⁶ Per rilievi in tal senso si rinvia a Zincone G. (a cura di) (2000) Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Bologna: Il Mulino, p.435.

⁷ Per un raro caso di sanzione penale di atti discriminatori si veda comunque Tribunale di Torino 13 gennaio 1997, in: *Questione giustizia*, 1997, p.478, relativamente al divieto di ingresso per gli immigrati in un locale pubblico.

Nel maggio 1999, il Tribunale di Padova ha condannato quattro giovani maschi appartenenti all'area di Forza Nuova, raggruppamento di estrema destra, per un'aggressione ai danni di un loro coetaneo, un giovane di pelle scura, figlio di un nigeriano ed una italiana, che frequenta un centro sociale, politicamente collocato a sinistra. I giudici del Tribunale conclusero che le motivazioni dell'aggressione erano politiche ed hanno escluso l'aggravante dell'intento di violenza razzista. Secondo i giudici, che nel corso dell'aggressione "fossero usate parole che richiama il colore della sua pelle della vittima non significava che il movente dell'azione fosse la discriminazione razziale o l'odio etnico e razziale". Il Pubblico Ministero ha criticato questa parte della sentenza ed ha presentato appello, ritenendo sussistente l'aggravante della discriminazione razziale e chiedendo la parziale riforma della sentenza.. La Corte di Appello ha ritenuto fondato l'appello del Pubblico Ministero ed ha condannato tutti gli imputati per il reato di lesioni, riconoscendo l'aggravante della discriminazione o odio etnico e razziale.

Nel merito la Corte osserva che "quelle frasi, lungi dall'essere un insulto occasionale come ritenuto dal Tribunale, sono addirittura consequenziali con l'ideologia propria degli imputati, vista l'area politica di appartenenza. Il dirigente della Digos ha infatti chiarito al dibattimento come tutti gli imputati appartengano al gruppo di estrema destra "Forza nuova" ...; come questo movimento si sia dotato di un programma politico che prevede, tra l'altro, il blocco dell'immigrazione e l'avvio "ad un umano rimpatrio degli immigrati", nonché "l'abrogazione delle leggi liberticide Mancino" (tra cui la norma che stabilisce l'aggravante contestata); che proprio a Padova era stata tempo addietro organizzata dai giovani, poi confluiti in Forza nuova, una manifestazione contro tale legge, nella quale erano stati esposti cartelli del seguente tenore: "che cosa ne pensate degli africani? Che vadano via tutti, meno negri meno tasse. Negri bestie, l'unica soluzione contro l'immigrazione è uccidere" (ed a tale manifestazione avevano partecipato i fratelli Baggio...; che alle manifestazioni organizzate poi da Forza nuova prendevano parte, chi all'una chi all'altra, tutti gli imputati; che, passando dalle parole ai fatti, uno di questi aveva partecipato, nel maggio 98, ad un'aggressione ad un nordafricano, culminata col suo accoltellamento.... E quanto a Para Marco, a chiarirne ulteriormente l'ideologia, è significativa l'espressione con cui, nella lettera succitata, si riferisce all'Ozoeze: "il negro in questione l'avrei sfondato a calci".

Secondo quanto osserva la Corte di Appello di Venezia, "l'appartenenza di tutti gli imputati ad una formazione politica dichiaratamente intollerante nei confronti degli stranieri extracomunitari; la loro partecipazione a manifestazioni in cui i "Neri" erano insultati e minacciati; il passaggio, già avvenuto in passato per taluno di essi dalle parole ai fatti; il messaggio di violenza indirizzato ai "camerati" da uno di loro con riferimento proprio al "negro", costituiscono tutti elementi di un mosaico che, confermando la credibilità delle frasi addebitate agli imputati, ne esclude l'accidentalità, rivelando la matrice e la finalità dell'azione punitiva. Che insieme ad essa vi fosse anche quella di colpire un appartenente ad un opposto raggruppamento politico (la vittima era aderente, fino al '94, secondo la madre, fino al '96, più verosimilmente, secondo il funzionario della Polizia al centro sociale *Pedro*, collocato all'estrema sinistra) è più che probabile, ma va considerato che le ragioni del contrasto politico tra i due schieramenti vanno ricercate anche nell'approccio, diverso ed anzi opposto, dagli stessi assunti propri sulla questione degli extracomunitari. Ma l'una ragione non esclude l'altra, essendo appunto intrecciate, e comunque è significativo che l'aggressione sia stata condotta al grido di "negro di merda" e non con epiteti riferiti alla collocazione politica dell'avversario".

Secondo i giudici della Corte di Appello di Venezia, "le modalità della violenza esercitata contro la vittima configurano dunque la contestata aggravante, qualunque sia l'opinione

personale del dirigente della Polizia, condizionato forse dall'ottica, tutta politica e perciò riduttiva, degli "opposti estremismi".

L'aggravante, secondo la Cassazione⁸, sussiste sempre quando si è in presenza di "indici rivelatori, che possono essere, a titolo esemplificativo, rappresentati da: parole e gesti provocatori con chiaro riferimento alla diversità di razza, di nazionalità, di "colore"; atteggiamenti di odio o, quanto meno, di insofferenza o di intolleranza, inequivocabilmente manifestati ed espressi; personalità del soggetto, notoriamente incline, anche sulla base di non contestati precedenti, a commettere violenza o a incitare a commettere ed a "predicare" violenza per i suddetti motivi, e sua appartenenza a gruppi ed associazioni che comunque perseguono finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, etc". Non uno, ma diversi "sintomi", sempre secondo la Corte di appello di Venezia, "sono ravvisabili nella condotta degli indagati, per cui l'aggravante in questione sussiste al di là di ogni ragionevole dubbio.

Sulla base di queste considerazioni, malgrado la testimonianza del dirigente della Polizia, tendente ad escludere il perseguimento dei fini di discriminazione razziale, "la Corte, in parziale riforma della sentenza precedente del Tribunale di Padova, impugnata dal P.M. e dagli imputati condannati in primo grado, riconosciuta l'aggravante di cui all'art. 3 legge n. 205/93, dichiara tutti gli imputati responsabili dei reati loro ascritti e con le generiche equivalenti alle restanti aggravanti, esclusa la premeditazione e con la continuazione, li condanna alle seguenti pene: due di loro ad anni 1, mesi 1, e gg. 15 di reclusione; uno ad anni 1 e mesi 1 di reclusione; altri cinque ad anni 1 di reclusione".

Un altro caso "esemplare"⁹ riguardava alcuni ragazzi associati ad una organizzazione denominata "Base Autonoma" ed articolata in altri gruppi e movimenti, operante in Milano ed altre città italiane, avente lo scopo di difendere la razza bianca ed ariana e di contrastare l'ingresso in Italia di persone appartenenti ad altre razze. A differenza di quanto accaduto nella sentenza citata in precedenza, in sede di giudizio di merito davanti al Tribunale, la testimonianza del commissario di polizia della DIGOS aveva avuto un effetto determinante per l'accertamento delle responsabilità dei colpevoli.

La Corte di Cassazione sottolinea come "in punto di fatto la sentenza del Tribunale ha attribuito importanza fondamentale alle dichiarazioni testimoniali del Commissario della DIGOS di Milano, dalle quali è emersa la formale costituzione delle associazioni "Azione Skinhead" e "Associazione degli Scudi" in Milano, nonché il contenuto dei rispettivi statuti. Sono stati inoltre descritti i vari episodi indicati nei capi di imputazione". La Corte di Cassazione ricostruisce poi il giudizio in grado di appello, chiarendo il significato del termine razzismo. "Con sentenza di secondo grado pronunciata il 28 ottobre 1998 la Corte di Appello di Milano ha sostanzialmente confermato l'impostazione della decisione di primo grado.

Premesso che i fatti storici possono considerarsi pienamente accertati e che non è contestata l'esistenza della associazione "Azione Skinhead" e la sua operatività negli anni dal 1991 al 1994, la sentenza ha esaminato in particolare la natura degli scopi perseguiti dal sodalizio e la partecipazione effettiva dei singoli imputati. A tal fine ha esaminato da un lato i documenti rinvenuti nella sede sociale, dall'altro lato le attività effettivamente svolte. La sentenza ha così accertato che tra gli scopi dell'associazione rientrava certamente quello di incitamento all'odio e alla discriminazione razziale, scopo dimostrato chiaramente dal programma, dall'attività svolta dal sodalizio, dalle condotte degli aderenti.

⁸ V. Sez. III, 15.1.99 n. 434.

⁹ Corte di Cassazione, Sez. I penale, 7 giugno 2001-28 febbraio 2001

Dopo queste premesse, la sentenza di appello ha valutato il contenuto degli articoli editoriali pubblicati sul periodico "Azione Skinhead" nelle parti in cui esaltano il regime nazista, criticano l'atteggiamento di tolleranza verso gli immigrati e il conseguente pericolo di imbastardimento della razza, rivalutano il principio "sangue e suolo" come giustificazione della politica razzista ed antisemita del nazismo.

Particolare attenzione è stata anche dedicata al testo dai manifesti e volantini distribuiti durante le manifestazioni pubbliche, nonché all'atteggiamento tenuto nel corso di manifestazioni e riunioni, escludendo la rilevanza di alcuni fatti considerati come lecita manifestazione del pensiero". Nel ricorso proposto davanti alla Corte di Cassazione si ripropone dunque" la questione, già ampiamente trattata nel giudizio di merito, concernente la interpretazione ed applicazione della disciplina della discriminazione razziale contenuta nella legge del 1975 e 1993¹⁰.

"Sotto vari profili" – ricorda la Corte – "è stato sostenuto che la semplice manifestazione del pensiero in materia di razza, differenze razziali, superiorità di una razza rispetto alle altre, e così via, non può essere sanzionata penalmente in quanto rientrante in una elaborazione culturale di temi sociali e politici, già presenti nel pensiero di Fichte e poi fatti propri dal nazismo. In sostanza gli imputati si sarebbero limitati ad esporre e propagandare le loro idee approfondendo, di volta in volta, gli aspetti controversi dell'olocausto ed alla luce del cosiddetto "revisionismo storico" (avvocato della difesa), la stigmatizzazione della società multirazziale, la presa d'atto di un flusso migratorio pacifico, la valorizzazione delle tesi revisioniste (avvocato della difesa), le differenze razziali, la natura del nazismo, i crimini commessi dagli americani contro i prigionieri giapponesi nella seconda guerra mondiale, i caduti nelle foibe, la evoluzione del principio "sangue e suolo" già presente nel pensiero di Fichte e poi elaborato dal nazismo.

La Corte di Cassazione ribadisce "che il diritto alla libera manifestazione del pensiero, tutelato dall'art. 21 della Costituzione, non può essere esteso fino alla giustificazione di atti o comportamenti che, pur estrinsecandosi in una esternazione delle proprie convinzioni, ledano tuttavia altri principi di rilevanza costituzionale ed i valori tutelati dall'ordinamento giuridico interno ed internazionale".

Le norme in tema di repressione delle forme di discriminazione razziale, oltre a dare attuazione ed esecuzione agli obblighi assunti verso la comunità internazionale con l'adesione alla convenzione di New York, costituiscono anche applicazione del fondamentale principio di uguaglianza indicato nell'art. 3 della Costituzione, sicché è ampiamente giustificato il sacrificio del diritto di libera manifestazione del pensiero. Pertanto le censure mosse in via generale contro la interpretazione e applicazione delle norme incriminatrici contenute nella legge¹¹ del 19975, sono manifestamente infondate.

Eppure contro le disposizioni che hanno consentito le (sia pur lieve) condanna dei giovani estremisti di destra hanno tuonato contro (oltre che le postazioni internet delle associazioni razziste); il capogruppo della Lega Nord alla Camera dei Deputati, in occasione dell'approvazione della legge Bossi Fini, in data 4 giugno 2002, rivolgendosi all'opposizione, ha testualmente affermato: "avete approvato norme come alcuni articoli della legge Turco Napolitano e la vergognosa legge Mancino che, con lo strumentale pretesto di lottare contro la xenofobia, hanno introdotto l'ignominia dell'inversione dell'onere della prova nei procedimenti di accusa per atti di presunta discriminazione razziale, una specie di

¹⁰ Contenuta nell'art. 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, con le successive modifiche, in ordine alle pene, introdotte con la legge 25 giugno 1993, n. 205

¹¹ Legge 13 ottobre 1975, n. 654; op.cit.

condanna anticipata dell'accusato che inficia nel profondo l'idea stessa dello stato di diritto nel quale chi accusa è tenuto a fornire le prove e le testimonianze contro l'imputato"¹².

Le stesse considerazioni hanno portato, come si vedrà tra breve, ad una trasposizione della direttiva 2000/43 (ancora non del tutto attuata perché il governo non ha neppure esercitato il potere di emanare i decreti delegati) che sembra porsi in grave contrasto con lo spirito e con la lettera della normativa comunitaria, annullando il tratto caratterizzante costituito dall'inversione dell'onere della prova nel procedimento civile contro un atto discriminatorio.

Sembra in sostanza che il governo italiano continui a non preoccuparsi affatto delle preoccupazioni emerse anche a livello comunitario sullo sfruttamento della discriminazione razziale per fini politici. Nel secondo rapporto sull'Italia, la *Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza*¹³, l'ECRI rileva “ il diffuso utilizzo di propaganda razzista e xenofoba da parte di esponenti di certi partiti politici in Italia” osservando come “nella maggior parte dei casi, gli immigrati extracomunitari sono designati con termini stereotipati, stigmatizzanti ed umilianti; vengono riferiti casi in cui certi responsabili politici avrebbero tenuto dei discorsi volti ad incoraggiare un comportamento violento o discriminatorio nei confronti dei membri di tali gruppi, e in particolare degli immigrati illegali e dei Rom”. L'ECRI “è allarmata dalla partecipazione alle coalizioni governative di partiti politici i cui membri hanno fatto ricorso alla propaganda xenofoba ed intollerante e a tal proposito si dichiara preoccupata per la nuova coalizione di governo costituita in Italia nel giugno 2001”. Lo stesso organismo afferma di essere “del parere che tutti i partiti politici dovrebbero inoltre adottare una posizione risoluta contro ogni forma di razzismo, di discriminazione e di xenofobia, nel quadro di un impegno più generale in materia di rispetto e protezione dei diritti dell'uomo”.

L'ECRI, in conclusione, “esorta le autorità italiane a compiere ogni sforzo per contrastare lo sfruttamento politico del razzismo e della xenofobia ed insiste in proposito sull'importanza di garantire un'effettiva attuazione delle vigenti disposizioni penali contro l'incitamento all'odio razziale e alla discriminazione. Nel contempo l'ECRI ritiene che le autorità italiane potrebbero ugualmente adottare dei provvedimenti ad hoc più espressamente mirati a lottare contro l'uso di discorsi provocatori di tipo razzista o xenofobo da parte di esponenti di partiti politici”.

Di fronte a questa ferma posizione assunta dall'ECRI si sono registrate le contro deduzioni delle autorità italiane, tendenti a minimizzare la portata dei rilievi avanzati dal rapporto e a ridurre a fenomeno “locale” le dichiarazioni razziste e xenofobe rese da molti rappresentanti politici; ma questo tentativo è stato respinto dalla Commissione e il testo della posizione ECRI è rimasto immutato.

¹² Camera dei Deputati, resoconto stenografico della seduta del 4 giugno 2002.

¹³ Che si può trovare nel sito www.ecri.coe.int (16/01/03).

3. Considerazioni di metodo

Il metodo del presente studio consisterà nella rilevazione delle principali fonti in materia di diritto degli immigrati e dei rifugiati, e nella conseguente ricostruzione del sistema normativo che riguarda la condizione giuridica degli stranieri, per poi approfondire specificamente la disciplina civilistica contro gli atti di discriminazione razziale. E' proprio il quadro legislativo, infatti, che si presenta spesso come una condizione oggettiva che precostituisce le condizioni della discriminazione, anche nella cultura che produce e nei comportamenti privati a contenuto discriminatorio che induce negli agenti istituzionali.

Tuttavia lo studio analitico della normativa non potrebbe fornire un quadro degli strumenti di contrasto della discriminazione razziale in Italia, se non si facesse anche riferimento alle prassi applicative, ed alle soluzioni proposte dalla giurisprudenza di fronte ai ricorsi, purtroppo rari, che lamentavano atti o comportamenti con effetti discriminatori a danno di immigrati. Non esistono come si è già detto studi analitici che censiscano i casi di discriminazione razziale verificatisi in Italia, e sono già incerti gli stessi dati che riguardano la presenza degli immigrati regolari ed irregolari nel nostro paese, desumibili annualmente dai dossier statistici elaborati dalla Caritas e dalle relazioni della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati.

La discriminazione non si limita solo agli atti di discriminazione diretta, tra soggetti privati, ma diventa sempre più spesso discriminazione indiretta, e, se posta in essere da un agente o da un incaricato di pubblico servizio, configura la cd. discriminazione istituzionale. In entrambi i casi si riscontra uno scarto crescente tra le affermazioni di principio tendenti a contrastare gli atti a contenuto discriminatorio e le effettive tutela che queste concorrono a realizzare. Si tratta allora di praticare una scelta di metodo che sia basata sulle esperienze in materia di discriminazione razziale accumulato dalle associazioni che tutelano gli immigrati e che raccolgono al riguardo dati statistici, spesso più affidabili dei dati ufficiali, per risalire poi alle prassi amministrative che violano norme di legge producendo effetti discriminatori, ed infine alle stesse leggi che possono avere un contenuto discriminatorio se si riscontra un conflitto tra queste e la disciplina costituzionale, ed in particolare con gli articoli 2 e 3 della Costituzione Italiana.

Un esame della legislazione sulla discriminazione razziale non può limitarsi in definitiva al censimento dei pochi casi previsti e sanzionati dalla disciplina specifica (codici penale e civile) in tale materia, ma deve richiamare tutti i profili normativi e le prassi applicative che possono risultare utili per contrastare effettivamente il diffondersi di provvedimenti e comportamenti sostanzialmente discriminatori a danno degli immigrati.

4. Descrizione delle fonti dei dati

La prima considerazione che emerge in tutti gli studi italiani sulla discriminazione razziale è la mancanza di dati sugli atti di discriminazione, raccolti a livello nazionale con metodo scientifico. Gli esempi ricavati dall'esperienza delle associazioni di volontariato che prestano assistenza agli immigrati vittime di atti di discriminazione, e le poche decisioni della magistratura a tale riguardo consentono solo delle esemplificazioni, ma non permettono la ricostruzione, neppure parziale, di un quadro statistico attendibile. La considerazione della rappresentazione degli atti discriminatori a contenuto razziale da parte dei media, desumibile da una recente ricerca del CENSIS, non consente di percepire la reale incidenza del fenomeno, ma soltanto le diverse modalità, generalmente negative, con le quali i mezzi di informazione riproducono stereotipi generalmente negativi nel riferire le notizie relative agli immigrati.

I mezzi di informazione riportano con grandi caratteri gli atti a contenuto criminale attribuiti ad immigrati, che spesso risultano alla prova del giudizio del tutto estranei ai fatti ascritti a loro carico, mentre rimane marginale il rilievo dei fatti nei quali sono coinvolti italiani responsabili di gravi atti a contenuto razzista o discriminatorio: così ad esempio lo scorso 19 ottobre 2002 soltanto poche righe in cronaca di alcuni giornali riferivano della condanna a 5 mesi di carcere (con la sospensione condizionale della pena!) inflitti all'euro-parlamentare della Lega Mario Borghezio per un incendio che distrusse un dormitorio per immigrati al quale lo stesso Borghezio, alla guida di una squadra di leghisti, al termine di una manifestazione svoltasi a Torino nell'estate del 2002, aveva appiccato il fuoco. Appena ai margini la notizia che un immigrato romeno in quella stessa occasione si era salvato per miracolo, un attimo prima che il fuoco lo raggiungesse. Si avverte da più parti (ma soprattutto nei partiti oggi al governo in Italia) un clima di intolleranza persino nei confronti della magistratura quando, applicando la legge in modo conforme alla Costituzione, annulla provvedimenti amministrativi lesivi dei diritti degli immigrati o condanna italiani responsabili di atti di discriminazione.

4.1. Le fonti normative

La legge in Italia si presenta come la fonte primaria delle norme che riguardano gli stranieri, anche per l'esplicito richiamo dell'art.10 della Costituzione, ma in realtà il contenuto effettivo della condizione giuridica degli stranieri in Italia è dato dalle norme regolamentari, dalle direttive e dalle circolari, in sostanza da atti amministrativi che degradano spesso i diritti soggettivi e i diritti fondamentali che comunque vanno riconosciuti ai migranti, anche se in una condizione di irregolarità. In base all'art. 2 del Testo Unico¹⁶ n.286/98, in materia di immigrazione, tra le fonti normative che disciplinano la condizione giuridica dello straniero occorre considerare in primo luogo la Costituzione italiana, che soprattutto nella sua prima parte, concernente i diritti fondamentali della persona umana, che in qualunque materia si colloca al vertice delle norme di diritto interno.

La discriminazione razziale, come qualunque altro tipo di discriminazione si può rinvenire nella stessa legge, oltre che nella sua concreta applicazione; ma si avverte al riguardo come in questo caso non si potrà ricorrere alla disciplina civilistica contro gli atti di

¹⁶ http://www.comune.jesi.an.it/MV/gazzette_ufficiali/191/12.htm (15/01/03).

discriminazione razziale, ma si dovrà chiedere al giudice una interpretazione conforme al dettato costituzionale o sollevare una questione di costituzionalità per eliminare la disposizione di legge che produce effetti discriminatori, facendo valere a tal fine gli artt. 2 e 3 della Costituzione Italiana¹⁷. La Costituzione Italiana comprende numerose norme che non si rivolgono solo ai cittadini, ma a tutti, alle persone in quanto tali – ricordiamo tra gli altri gli artt. 13 (diritto alla libertà personale), 24 (diritto di difesa), 27 (presunzione d'innocenza sino alla condanna definitiva), 32 (diritto alla salute) - e sono quindi applicabili direttamente, nei limiti in cui la normativa costituzionale può essere effettivamente applicata, anche nei confronti dei cittadini stranieri, con gradazioni diverse a seconda che questi siano regolari o irregolari.

Nel caso dei diritti fondamentali della persona, dunque, si deve ritenere che la stessa tutela vada accordata sia agli stranieri dotati di un regolare permesso di soggiorno che a quelli che ne sono privi, mentre per altri diritti pure fondamentali, come il diritto all'unità familiare, al lavoro, all'istruzione (salvo che per i casi di istruzione obbligatoria), si ritiene che questi diritti possano essere compressi e quindi limitati in nome delle esigenze di ordine pubblico, soprattutto nei casi di espulsione e di allontanamento forzato dello straniero. Un ruolo particolare viene poi riconosciuto all'art. 10 della Costituzione che con una previsione immediatamente precettiva afferma il diritto soggettivo di asilo in capo allo straniero al quale non sia riconosciuto nel proprio paese di origine "l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana".

4.2. La condizione di reciprocità come elemento di discriminazione.

La parità di trattamento affermata dall'art. 2 del Testo Unico relativamente ai diritti fondamentali della persona, ed ai "diritti in materia civile" è accordata salvo che sia diversamente disposto dalle convenzioni internazionali o dalla legge stessa. In questo modo si pongono le premesse per degradare un diritto fondamentale dell'immigrato (si pensi ad esempio al diritto alla salute) con una semplice legge ordinaria. E dunque il concreto funzionamento della condizione di reciprocità può tradursi in un atto amministrativo di contenuto discriminatorio. La materia rimane però alquanto controversa.

Subito dopo la approvazione della legge 40 e del Testo Unico del 1998, che abolivano espressamente la condizione di reciprocità si erano registrati promettenti interventi della giurisprudenza che aveva riconosciuto il fondamentale diritto alla salute in una causa civile promossa da un immigrato, vittima di un incidente stradale, contro una società di assicurazione, affermando che "ragioni di ordine costituzionale escludono in radice il ricorso alla reciprocità per i diritti fondamentali dell'individuo (e la loro concreta regolamentazione) menzionati dall'art. 2 della Costituzione (tra i quali il diritto alla salute contemplato dall'art. 32 cost. pienamente operante anche nei rapporti di diritto privato) nonché per il potere di azione riconosciuto a tutti i cittadini e non dall'art. 24 della Costituzione ai fini di tutela dei diritti e degli interessi legittimi"¹⁸, secondo la quale la condizione di reciprocità prevista dal codice del 1942 dovrebbe ritenersi oggi "implicitamente abrogata". La condizione di reciprocità non può limitare i diritti inviolabili dell'uomo garantiti dall'art. 2 della Costituzione, mentre può costituire, in particolari casi, un limite alla piena attuazione dell'art. 3 (e dunque della piena parità di trattamento) tra cittadini e stranieri. Tra le limitazioni ammissibili in base alla condizione di reciprocità non rientra dunque una

¹⁷ <http://www.quirinale.it/costituzione/costituzione.htm> (15/01/03).

¹⁸ Così Corte di Appello di Milano, 12 maggio 1999, in: Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2000, p.116.

limitazione del diritto di difesa previsto dall'art. 24 della Costituzione, o del diritto alla salute sancito dall'art. 32.

Di certo, la condizione di reciprocità non è stata del tutto eliminata dal nostro ordinamento e la sua abolizione, che era stata uno dei punti salienti della legge Turco Napolitano del 1998, è stata ridimensionata dal successivo regolamento di attuazione del 1999 approvato con il Decreto Presidente della Repubblica n.394 del 1999¹⁹. La materia è destinata a rimanere controversa ancora per lungo tempo. Tra i casi più recenti nei quali è venuta ancora in rilievo la condizione di reciprocità, si segnala una decisione alquanto innovativa della Corte di Cassazione che, discostandosi dalla sua precedente giurisprudenza, ha riconosciuto il diritto di un immigrato odontoiatra di essere iscritto nell'albo professionale²⁰. Salvo che per il godimento dei diritti fondamentali della persona umana, la condizione di reciprocità potrebbe invece valere ancora per i cittadini stranieri privi di un regolare permesso di soggiorno. E' questo uno dei casi nei quali si verifica lo scarto maggiore tra la situazione dei cittadini stranieri regolari e la condizione degli stranieri privi di un valido titolo d'ingresso o di soggiorno.

Anche nel caso degli immigrati regolari, tuttavia, la applicazione della condizione di reciprocità finisce con il limitare il riconoscimento dei diritti loro spettanti: è quello che è successo nel caso di un cittadino bosniaco morto per un infortunio sul lavoro, i cui familiari che non risiedevano in Italia non hanno potuto ottenere il risarcimento dei danni morali, per non avere dimostrato la condizione di reciprocità²¹.

4.3. Prassi discriminatorie, garanzie di difesa e principio di “non refoulement”

La discriminazione razziale si riscontra anche nei comportamenti delle autorità di polizia quando non rispettano i principi del diritto internazionale o le regole del diritto interno. Si può parlare di discriminazione anche in questo caso perché si tratta di provvedimenti amministrativi caratterizzati da un grado di discrezionalità tanto elevato da sconfinare nell'arbitrio, e che producono effetti discriminatori, relativamente alla fruizione ed all'esercizio di diritti fondamentali della persona, anche tra immigrati appartenenti ad etnie diverse.

In tutti i casi di trattenimento o di accompagnamento forzato in frontiera va accordata allo straniero la possibilità di una piena difesa giurisdizionale prima della esecuzione del provvedimento di espulsione. L'art. 24 della Costituzione italiana riconosce a tutti, quindi anche agli immigrati irregolari il pieno esercizio del diritto di difesa, ma nella fase dell'accompagnamento forzato in frontiera o in occasione del trattenimento nei centri di permanenza temporanea, tale diritto viene spesso negato, anche ad immigrati che chiedono asilo o protezione umanitaria.

Si assiste sempre più frequentemente alla violazione dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 a protezione dei rifugiati²², e gli artt. 3, 5, 6, 8, 13 e 14 della Convenzione

¹⁹ In materia si veda Corbetta (2002), L'attuale rilevanza della condizione di reciprocità nel trattamento dello straniero, in: *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002, p.67.

²⁰ Cassazione 22 novembre 2000, n.15078, in: *Rivista diritto internazionale priv. proc.*, 2002, p.716, citata da Corbetta.

²¹ Tribunale di Vicenza, 27 aprile 2000, in *Riv. dir. internazionale priv. proc.*, 2001, p.130.

²² <http://untreaty.un.org/English/millennium/law/v-14.htm> (15/01/03).

Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo²³. Ancora recentemente, in data 14 dicembre 2002, una famiglia siriana composta dai genitori e da tre bambini è stata rimpatriata in Siria dall'aeroporto di Milano Malpensa, dopo essere stata rinchiusa per cinque giorni nel "centro transiti" dell'aeroporto, senza un interprete, senza avere avuto la possibilità di presentare la domanda di asilo, e senza che il padre, già oppositore del governo del suo paese potesse dunque fare valere il principio di *non refoulement*, sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra e ribadito dall'art. 19 della legge 286 del 1998, in questa parte ancora in vigore. Persino il fratello già rifugiato a Londra aveva cercato di far chiedere asilo al capofamiglia, l'ingegnere siriano, attualmente in un centro di detenzione subito dopo il suo rimpatrio in Siria. Non si hanno neppure notizia del resto della famiglia, e l'autorità di polizia di frontiera si difende dal coro di proteste che si è levato dopo questo tragico episodio sostenendo che gli esuli non avevano fatto "formale richiesta di asilo", e questo anche se la moglie, prima del rimpatrio, aveva più volte lamentato, parlando con il fratello residente a Londra, il comportamento della polizia italiana che si rifiutava di fornire un interprete e di raccogliere la richiesta di asilo.

4.4. Il Dossier statistico CARITAS

Secondo il Dossier Statistico 2001 della Caritas²⁴, che riporta i dati di uno studio²⁵, basato su un monitoraggio effettuato sulle principali testate giornalistiche, in Italia nei primi 9 mesi del 2000 sarebbero stati registrati 261 casi di violenza contro gli immigrati (costituiti, fra l'altro, da 23 casi di lesioni permanenti e da 47 omicidi). In realtà, come osserva il Dossier Statistico, tali atti sono molto più numerosi, mancando i numerosi casi non denunciati, e tutti quelli che rimangono in un ambito privato, senza neppure essere richiamati dai mezzi di informazione.

Secondo gli autori della ricerca, la matrice xenofoba di questi episodi sarebbe "esplicitamente dichiarata o agevolmente ricostruibile", e si tratta di un rilievo significativo anche perché i dati corrispondono a quelli del 1997, segno che nei quattro anni intercorsi, malgrado l'entrata in vigore di una nuova normativa che prevede espressamente disposizioni contro gli atti di discriminazione razziale, non si è registrato alcun progresso significativo.

I soggetti più colpiti come atti di discriminazione sono donne, che subiscono aggressioni corporali (25,1 % dei casi nel 2000), rapine (18,5% dei casi nello stesso anno), atti discriminatori (15,3 dei casi sempre nel 2000), da parte di singoli e di gruppi. Questo per quanto concerne gli atti di discriminazione diretta. Per i casi di discriminazione indiretta si può fare riferimento ad una delle ricerche fatte per la *Commissione per l'integrazione*²⁶. Secondo i dati di questa ricerca, le condotte discriminatorie ai danni degli immigrati si registrano nei settori più diversi, come ad esempio nella ricerca di un alloggio, nei rapporti con le banche, nei rapporti di lavoro, nell'accesso ai servizi sanitari.

Si tratta generalmente di difficoltà nell'accesso ai servizi bancari con la richiesta di documenti e garanzie che non vengono richiesti agli italiani, con il rifiuto di contrattazione nel caso di appartamenti, con l'offerta del lavoro in condizione di irregolarità come unica

²³ <http://www.uil.it/immigrazione/covenzione%20europea%20%20salvaguardia%20diritti%20dell'uomo%20.htm> (15/01/03).

²⁴ Caritas (2001) Dossier Statistico, Roma: Nuova Antares.

²⁵ Michele Sorice (a cura di) (2000) Uno al giorno. Gli atti di violenza contro gli stranieri in Italia, <http://www.cestim.it/09razzismo-manconi.htm> (15/01/03)

²⁶ Ruggerini, M.G., Morelli M., "Le paure degli altri". Sicurezza ed insicurezza urbana nell'esperienza migratoria, con il patrocinio della Commissione per l'integrazione del Dipartimento degli Affari sociali.

possibilità di occupazione, il rifiuto di corrispondere il compenso pattuito o la richiesta di prestazione supplementari (es. lavoro nei giorni festivi o nelle ore notturne) con casi di vero e proprio mobbing. La limitatezza dei campioni di indagine rende i dati piuttosto parziali, soprattutto in materia di molestie sessuali subite dalle donne immigrate (addirittura l'86,2 per cento delle donne intervistate dai ricercatori avrebbe dichiarato "di non averle vissute") e di infortuni sul lavoro (appena l'11% degli uomini e il 5 % delle donne avrebbe avuto esperienze dirette di infortuni sul lavoro), ma qui la cifra appare poco significativa se riferita alla grande diffusione del lavoro nero ed alla scarsissima propensione alla denuncia già segnalata in precedenza.

In base al Secondo Rapporto sull'Integrazione degli Immigrati in Italia²⁷, solo a Verona, nell'ambito di giornali locali che contenevano offerte di case in affitto sono stati segnalati 96 annunci che escludevano esplicitamente dalla contrattazione i cittadini extracomunitari. Il 31% degli intervistati ha dichiarato di avere avuto richiesto un canone più alto di quello richiesto agli italiani) e di non avere avuto restituito la caparra. Tra le forme di discriminazione rientrano anche i controlli immotivati operati dalle forze dell'ordine che, sempre secondo i risultati di questa indagine relativa al 2000, sarebbero stati eseguiti ai danni del 27 % degli uomini e dell'11,7 % delle donne intervistate.

Il Dossier Statistico 2002²⁸ conferma le linee di tendenza emerse negli anni precedenti relativamente ai problemi di integrazione degli immigrati nel nostro paese, evidenziando i settori dove più facilmente si annidano i comportamenti discriminatori. Non sempre, purtroppo, i dati statistici forniti sono comparabili direttamente con i dati forniti nei dossier degli anni precedenti, e mancano rilevazioni anteriori a quelle già fornite nel dossier statistico dell'anno precedente. Cresce di importanza il problema della discriminazione subita dagli immigrati in quanto alla maggior parte di essi è negata qualunque possibilità di effettiva parità, a partire dall'acquisto della cittadinanza.

La legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana del 1992²⁹ ha riaffermato il principio dello *jus sanguinis* (diritto di discendenza), ed ha preconstituito condizioni estremamente rigide per l'acquisto della cittadinanza da parte di immigrati stranieri, con una forte discriminazione tra i cittadini comunitari ed i cittadini extracomunitari. Nel caso di concessione della cittadinanza per naturalizzazione, il richiedente deve avere risieduto ininterrottamente in Italia per almeno 10 anni se extracomunitario, per 5 per i rifugiati ed apolidi, per 4 anni se cittadino comunitario. Sono pochissimi e sfuggono ad un rilievo statistico i casi degli immigrati nati nel nostro paese, che vi hanno risieduto fino al compimento della maggiore età, e che quindi al diciottesimo anno riescono ad acquistare la cittadinanza. Particolarmente grave appare la situazione di molti Rom / Sinti che sono nati e cresciuti in Italia ma che non possono accedere alla cittadinanza per naturalizzazione a causa del fatto di non risultare iscritti a ininterrottamente all'anagrafe di un Comune, dato le difficoltà ad ottenere la residenza da parte dei Comuni dove si trovano i campi dove di fatto vivono.

Il fattore ostativo più diffuso risulta la elevata discrezionalità che caratterizza il procedimento per la concessione della cittadinanza, e la componente della capacità reddituale che esclude dall'acquisto della cittadinanza gli immigrati meno abbienti. Nel corso del 2001 sono state rilasciate soltanto 10.831 nuove cittadinanze, di cui 1821 dall'estero. Un numero

²⁷ Zincone, G. (a cura di) (2001) Secondo rapporto sull'Integrazione degli Immigrati in Italia, Bologna: Il Mulino, 2001, p.425.

²⁸ Caritas (2002), Dossier Statistico, Roma: Nuova Antarem.

²⁹ http://www.sardopoli.it/Sardegna/191_92.htm (15/01/03).

esiguo se confrontato con l'elevato numero di immigrati lungo residenti presenti nel nostro paese (a fine 2000 gli immigrati residenti da almeno 10 anni in Italia erano almeno 350.000).

Il dossier conferma la grande diffusione di comportamenti discriminatori nel mercato degli alloggi³⁰, mettendo in evidenza come, gli immigrati sarebbero soggetti a canoni di affitto superiori del 40-70 % a quelli richiesti agli italiani, considerando una città come Roma. Secondo lo stesso rapporto³¹ il divario scende al 17%-44% a Torino, al 21%-51% a Milano, al 16%-44% a Genova. In ogni caso gli immigrati sono costretti a pagare molto di più di un italiano per fruire di un alloggio di pari caratteristiche. Ovvie conseguenze di questa situazione sono il subaffitto ed il sovraffollamento della abitazioni, con enormi difficoltà a ottenere il ricongiungimento familiare per il quale sono prescritti requisiti rigorosi di disponibilità dell'alloggio e di standard abitativi, spesso con determinazioni amministrative discriminatorie e variamente formulate nel territorio nazionale. Altro fenomeno che si riscontra generalmente è che gli immigrati sono costretti ad abitare in case spesso fatiscenti che gli italiani non vogliono più abitare, esattamente come succede nel settore lavorativo dove gli immigrati sono chiamati a prestate il loro lavoro in quei settori che sono stati abbandonati dagli italiani. Le "condizioni proibitive" del mercato degli alloggi impediscono spesso il passaggio degli immigrati dalla prima o dalla seconda accoglienza ad una abitazione autonoma, e questo fenomeno risulta maggiormente preoccupante per coloro che ottengono lo status di richiedenti asilo, per la maggiore difficoltà di integrazione che queste categorie di immigrati incontrano.

Per quanto riguarda i rilievi statistici non si possono trarre facilmente considerazioni riassuntive dell'intero quadro nazionale. Il Dossier Caritas fornisce i dati sulla base di rilevazioni prevalentemente su scala regionale. Vi sono regioni (ovviamente quelle di maggiore immigrazione) che hanno elaborato accurate indagini al riguardo come la Lombardia e la Campania, mentre in altri casi (come in Calabria ed in Sicilia) nelle regioni di sbarco, ma dove si ferma un numero relativamente basso di immigrati, mancano dati statistici attendibili. Il Dossier 2002 rileva³¹ come molte regioni abbiano reso più difficile l'accesso degli immigrati all'edilizia abitativa agevolata: ad esempio nel caso dell'Abruzzo, la legge attualmente in vigore (LR 35/99) modificando la precedente legge del 1995 prescrive per lo straniero il possesso della residenza da almeno cinque anni.

Anche quando le regioni prevedono sulla carta un accesso a parità di condizioni, si riscontra che poi effettivamente nessun immigrato risulta assegnatario di alloggi pubblici. Anche in Piemonte, dove prima era sufficiente la residenza da un anno, adesso l'ultima legge del 2001 ha elevato a tre anni il periodo di residenza richiesto per potere accedere all'edilizia pubblica. Vedremo più avanti come la giurisprudenza amministrativa (il TAR del Piemonte) ha riconosciuto come legittima questa forte discriminazione degli immigrati rispetto agli italiani che si rovinano nelle medesime condizioni familiari e di reddito.

In alcune regioni del nord non mancano amministratori locali che propongono di escludere gli immigrati dall'accesso agevolato al bene casa. Spesso sono i bandi o i regolamenti comunali che contengono previsioni pesantemente discriminatorie nei confronti degli immigrati, che sono così costrette a soluzioni abitative temporanee, che risultano probabilmente funzionali a chi li vuole come prestatori di lavoro a tempo determinato, prima o poi destinati o costretti a rimpatriare. E' questo appunto come si vedrà, lo spirito di fondo della nuova legge italiana sull'immigrazione approvata dal Parlamento nel luglio del 2002.

³⁰ Ibidem, p.190.

³¹ Ibidem, p. 197.

Il Dossier Statistico 2002 riferisce le opinioni che gli italiani hanno sugli immigrati. Particolarmente interessante il sondaggio riferito dal Dossier circa la domanda “ La situazione economica dell’Italia non ci permette più di accogliere immigrati”. Vengono rilevati diversi livelli di adesione al quesito: rispondono con un grado più elevato di adesione (molto) il 34,3 % degli intervistati, con un grado medio di adesione (abbastanza) il 36,9 %, con un grado scarso di adesione (poco) il 21,8 per cento e solo il 7 % si dissocia completamente dall’affermazione oggetto del quesito.

4.5. I rapporti della Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati in Italia.

A fronte di un numero crescente di immigrati presenti nelle nostre strutture produttive, nelle grandi aree industriali del centro nord, o dediti a lavori agricoli e nel terziario, nelle altre regioni italiane, si presenta come un fattore crescente di discriminazione la generale difficoltà che incontrano gli stessi immigrati, anche i regola con il permesso di soggiorno e con il contratto di lavoro, di accedere ad un alloggio. La difficoltà è acuita anche dal diffondersi dei casi di ricongiungimento familiare, ed alle maggiori esigenze derivanti dalla crescita dei nuclei familiari degli immigrati, caratterizzati da una maggiore natalità rispetto agli italiani. Riportiamo qui di seguito alcune parti dell’ultimo rapporto prodotto nel 2001 dalla Commissione per le Politiche di Integrazione, in merito all’accesso degli immigrati all’alloggio. Anche in questo caso vengono in rilievo le discriminazioni istituzionali, poste in essere direttamente da soggetti pubblici, o incaricati di pubblico servizio.

4.5.1. Accesso ai servizi: la casa

“Il reperimento di un alloggio e di un lavoro continua ad essere ai primi posti fra i problemi che molte persone immigrate incontrano nel processo d’integrazione e, in questi due settori, sono stati registrati gravi atti discriminatori. Proprio in fatto di ricerca di un alloggio si è registrato nel corso dell’anno uno dei primi casi di applicazione delle norme anti-discriminazione di cui diamo conto sotto. Le discriminazioni nel settore non sono limitate al solo mercato privato dell’affitto ma anche nell’accesso alle case popolari gestite *dall’Istituto Autonomo Case Popolari (IACP)*. Casi come quello che di seguito presentiamo rivestono un’importanza particolare in quanto si presentano come vere e proprie «discriminazioni istituzionali» sia per il carattere pubblico dell’ente e del servizio coinvolti sia perché si basano formalmente sull’applicazione di «norme generali che sono uguali per tutti».

Il caso in questione si riferisce ad un bando per la costituzione di una «graduatoria generale degli aspiranti all’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica nel Comune di Pordenone» (bando n. 32/1999). emanato il 26 febbraio 1999, i cui risultati sono stati pubblicati il 22 febbraio 2000. Dalla graduatoria sono stati esclusi gli immigrati che non sono riusciti a presentare parte della documentazione che dovevano farsi rilasciare dalle autorità dei paesi d’origine, tradotta e autenticata dalle rappresentanze consolari e diplomatiche italiane nei propri paesi, attestante eventuali redditi percepiti all’estero e la proprietà o nuda proprietà o l’usufrutto su case situate all’estero.

L’esclusione dalla graduatoria dei partecipanti extracomunitari per «carenza di documentazione essenziale, deriva dall’interpretazione letterale operata dalla Commissione di Pordenone dell’espressione «ovunque ubicata», estesa non solo al paese d’origine ma anche in qualunque altro stato estero e dalle caratteristiche (autorità competente ed elementi

costitutivi) della documentazione comprovante la condizione richiesta. Il caso di Pordenone è interessante per diversi motivi: il primo è che a fronte di una formale «parità di opportunità» (la possibilità di partecipare al bando) fra cittadini italiani ed extracomunitari, si è scelto una procedura differenziata per entrambi, non espressamente prevista dalla legge (almeno non allora) e che ha portato all'esclusione dalla graduatoria in base alla nazionalità dei concorrenti extracomunitari.

La richiesta di allegare la planimetria dell'immobile eventualmente posseduto dall'immigrato all'estero, nel presumere un'omogeneità (o quantomeno forte similarità) fra la struttura e l'organizzazione amministrativa italiana rispetto a quelle di tutti i paesi di provenienza degli immigrati coinvolti, esclude già in partenza coloro che non potranno presentare tale documentazione proprio per la diversità, a volte radicale, della struttura ed organizzazione amministrative. L'imposizione di una condizione che, in partenza, non può essere soddisfatta non per una caratteristica del soggetto ma per la sua «appartenenza ad una data nazione» e la cui rilevanza come requisito è fortemente dubbia, costituisce, stando alle norme anti-discriminazione del D.lgs 286/98, una discriminazione indiretta. Analogo ragionamento vale per quanto riguarda soggetti titolari di permessi di soggiorno per rifugio politico o umanitario, i quali non potrebbero per ovvi motivi tornare nei paesi d'origine per produrre la documentazione richiesta.

Infine, la richiesta della legge regionale³² riguardo all'essere residenti in regione da almeno cinque anni quale condizione necessaria per poter concorrere all'assegnazione dell'abitazione, appare di per sé discriminatorio ed in contrasto con quanto previsto dal T.U. (art.2) per cui lo straniero regolarmente soggiornante gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano.

³² Regione Friuli Venezia Giulia, Legge Regionale n. 75/1982, art. 24, lett. b

5. La legge Bossi-Fini: profili generali

Nel suo complesso, la nuova legge sull'immigrazione³⁵ (detta anche legge Bossi – Fini) risulta caratterizzata dalla preoccupazione di affrontare il fenomeno dell'immigrazione soprattutto come una questione di ordine pubblico, ponendo in primo luogo l'esigenza di allontanare gli immigrati irregolari e di contrastare il traffico di clandestini. Tale intento emerge chiaramente dalle prime righe della relazione allegata al disegno di legge³⁶, secondo la quale, davanti al “pericolo di una vera invasione dell'Europa da parte di popoli che sono alla fame, in preda ad una inarrestabile disoccupazione o a condizioni di sottoccupazione” bisogna “affrontare il problema di fondo concernente l'immigrazione clandestina. In realtà la nuova legge oltre ad inasprire l'apparato sanzionatorio chiude ogni possibilità di ingresso legale per lavoro, accentuando la precarietà dei lavoratori migranti, costretti di fatto all'ingresso clandestino o a limitate possibilità di ingresso per lavoro stagionale.

Aspetto centrale della nuova disciplina, entrata in vigore soltanto nei primi giorni di settembre del 2002, è il nuovo "contratto di soggiorno", la cui concessione è legata all'esistenza di un contratto di lavoro, con la conseguenza che lo status giuridico dell'immigrato dipende dalla persistenza del rapporto di lavoro, quindi, dalla volontà del datore di lavoro. Legare la possibilità di soggiorno legale alla stipula (ed alla permanenza) di un contratto di lavoro significa esporre gli immigrati ad ogni sorta di pressioni, che possono tradursi anche in comportamenti ricattatori a danno dei soggetti più deboli (come le donne o gli immigrati più anziani).

Con le modifiche apportate alla disciplina dei rapporti di lavoro dalla legge Bossi- Fini, soprattutto per lo stretto legame tra il contratto ed il permesso di soggiorno, si introduce un principio di netta differenziazione tra i lavoratori immigrati ed i lavoratori italiani, in contrasto non solo con la recente giurisprudenza della Corte di Cassazione³⁷, che riafferma la parità di trattamento in caso di licenziamento, ma con l'art. 1 della Convenzione dell'OIL n.143/75, già recepita dalla legge 943/86³⁸ e 286/98 che vietano la discriminazione dei lavoratori stranieri. Ai sensi di tale convenzione, la perdita del posto di lavoro non può comportare la conseguente scadenza del permesso (definito dalla legge Bossi Fini come contratto) di soggiorno. La già restrittiva disciplina degli ingressi per lavoro, viene ulteriormente inasprita, obbligando i futuri datori di lavoro ad assumere anche l'impegno di trovare “una adeguata sistemazione abitativa per il lavoratore”, impegnandosi a corrispondere le spese per il viaggio di ritorno nel paese di provenienza. All'inasprimento della disciplina degli ingressi corrisponde una pericolosa precarizzazione di tutti gli immigrati, anche di quelli in regola da anni nel nostro paese.

Si allontana la prospettiva della stabilizzazione dei permessi di lunga durata (carta di soggiorno), dimezzando i tempi di durata del permesso di soggiorno dopo il primo rinnovo (da quattro a due anni) ed allungando i tempi richiesti per conseguire la carta di soggiorno (da cinque a sei anni) con requisiti di reddito sempre più difficili da provare. Già adesso si sta tentando - in via amministrativa - il restringimento dei diritti sociali ai soli immigrati che appunto riescano a conseguire tale documento. In molti casi che – in base alla normativa

³⁵ L. n.189, 30 luglio 2002; http://www.interno.it/legislazione/pages/1_000000424.htm (16/01/03).

³⁶ http://www.immigra.org/documenti/leggi_audiz_confind.pdf (16/01/03).

³⁷ Corte di Cassazione, sentenza N. 9047 dell'11 luglio 2001.

³⁸ http://www.stranieri.it/legislazione/italia/norme/leggi/Lg86_943.html (16/01/03).

vigente - dovrebbero essere trattati riguardando gli immigrati regolari alla stessa stregua dei cittadini, per gli indennizzi assicurativi a carico dell'INPS in caso di infortunio, ad esempio, si sta limitando, in base a disposizioni amministrative che contrastano con la legge, il diritto alla prestazione assicurativa ai pochi immigrati già in possesso della carta di soggiorno.

Nel restringere l'accesso alla carta di soggiorno, prolungando i termini a sei anni di soggiorno legale (per ragioni che consentano un rinnovo del permesso di soggiorno a tempo indeterminato, e quindi non per studio, ad esempio), il disegno di legge si sta ponendo in rotta di collisione con lo sviluppo della normativa comunitaria che appare orientata a riconoscere il soggiorno di lunga durata dopo soli cinque anni, esattamente come attualmente previsto dalla vigente disciplina italiana.

5.1. Allontanamento forzato dello straniero irregolare e garanzie di difesa

L'intero sistema delle espulsioni previsto dalla nuova legge sull'immigrazione, basato sull'accompagnamento immediato in frontiera affidato alle autorità di polizia senza che il ricorso al giudice possa avere un qualsiasi effetto sospensivo, si pone in contrasto con i principi costituzionali che affermano il rispetto della dignità della persona umana (art. 2), la parità di trattamento (art. 3), il diritto alla libertà personale (art. 13), il diritto alla difesa (art. 24 e 113), il principio di legalità e la presunzione di innocenza (art. 27), il diritto alla salute (art. 32): sotto questi profili, la nuova disciplina, in materia di respingimento, espulsioni e centri di detenzione amministrativa, viene già censurata da diversi giudici di merito che hanno sollevato numerose eccezioni di incostituzionalità e non sembra facile proporre una interpretazione del dato normativo che possa superare i contrasti con i principi affermati dalla nostra Carta Costituzionale.

Secondo quanto previsto dalla nuova legge dunque, l'espulsione o il respingimento possono essere eseguiti immediatamente anche in presenza di un ricorso al giudice. I termini di ricorso rimangono brevissimi e, malgrado la possibilità del tutto teorica di presentare ricorsi dall'estero, dopo la esecuzione delle espulsioni, si viola la riserva di giurisdizione riconosciuta anche da una sentenza della Corte Costituzionale³⁹, secondo la quale la misura di accompagnamento forzato in frontiera, traducendosi in una misura limitativa della libertà personale, deve essere sempre disposta o convalidata dall'autorità giudiziaria con provvedimento motivato.

Qualunque discriminazione appare dunque possibile, nel senso che, tra immigrati che si trovano trattenuti ai fini della successiva espulsione, persone che si trovano nella medesima condizione giuridica possono essere oggetto di trattamenti differenziati per decisione esclusiva ed inappellabile dell'autorità amministrativa. Gli interventi dei giudici riescono ad entrare nel merito dell'allontanamento forzato dello straniero solo in poche occasioni, atteso il carattere generalmente non sospensivo del ricorso contro il respingimento o l'espulsione. In ogni caso la possibilità di potere proseguire, dopo il rimpatrio coatto, dal paese di provenienza, una azione legale contro le misure espulsive dopo che queste sono state messe in esecuzione con l'accompagnamento forzato in frontiera, appare del tutto irrealistico. Entro trenta giorni l'immigrato dovrebbe fare giungere il ricorso tramite la rappresentanza consolare, trovando magari, a distanza di migliaia di chilometri, un legale che possa difenderlo davanti al giudice italiano. L'art. 24 della Costituzione che sancisce per tutti, e

³⁹ Sentenza della Corte Costituzionale n.105 del 2001;

<http://www.cortecostituzionale.it/ita/attivita/corte/pronunceemassime/massime/schedaMS.asp?Comando=LET&NoMS=26150&TrmT=&TrmL=> (16/01/03).

quindi anche per gli immigrati irregolari da espellere, la piena effettività del diritto di difesa, viene così contraddetto da prassi sempre più sbrigative, che eludono una sia pur minima possibilità di controllo giurisdizionale sui provvedimenti di allontanamento forzato (e pertanto restrittivi della libertà personale) adottati dal Questore e dal Prefetto prima che questi siano messi in esecuzione.

5.2. La discriminazione ai danni degli immigrati irregolari, dei richiedenti asilo e protezione umanitaria

Come documentato dai rapporti annuali delle principali agenzie umanitarie⁴⁰, la discriminazione razziale diretta ed indiretta ha come obiettivo privilegiato gli immigrati illegali, e tra questi una percentuale rilevante (stimabile in Italia attorno alla metà) è costituita da potenziali richiedenti asilo. L'inasprimento delle norme e delle prassi amministrative contro gli immigrati privi di permesso di soggiorno sta già comportando pesanti effetti discriminatori. Effetti discriminatori che possono verificarsi anche quando l'atto amministrativo appare formalmente "neutrale" e non si collega direttamente alla mutata disciplina legislativa.

Basti pensare alla iniziativa recentemente assunta dalla Prefettura di Catania che ha chiesto ai dirigenti scolastici la comunicazione di eventuali iniziative attuate mediante progetti, conferenze o convegni a favore dei figli degli immigrati di "religione diversa dalla cattolica". In conseguenza il dirigente del provveditorato agli studi di Catania ha inviato una circolare applicativa richiedendo ai presidi delle singole scuole notizie sulle iniziative attuate a favore di alunni di "religione diversa dalla cattolica". Si sta così realizzando un censimento di tutti gli studenti figli di immigrati di religione "diversa da quella cattolica". Siccome in Italia il diritto-dovere allo studio è riconosciuto anche ai figli di immigrati irregolari, una semplice verifica attraverso i sistemi informatici permetterà di scoprire i figli di immigrati privi di permesso di soggiorno, con domicilio e generalità dei genitori, con il rischio di una loro espulsione e di un allontanamento degli stessi figli minori da quel percorso formativo che avevano intrapreso. E questo solo perché si tratta di giovani musulmani, ma anche protestanti, o induisti. Le conseguenze discriminatorie di una simile iniziativa sono evidenti in quanto il primo effetto immediato potrebbe consistere nel ritiro degli alunni figli di immigrati irregolari, costretti da questa iniziativa ad una nuova e più umiliante clandestinizzazione che coinvolge pesantemente anche i figli minori.

Ma anche la situazione dei richiedenti asilo e protezione umanitaria produrrà altri gravi casi di discriminazione. Numerosi casi di rimpatrio illegittimo sono stati segnalati dal CIR (Consorzio italiano rifugiati) e dall'ICS (Consorzio italiano di solidarietà) le principali organizzazioni non governative che assistono i rifugiati ed i richiedenti asilo. Per un continuo aggiornamento di queste gravi violazioni dei diritti fondamentali dei migranti si rinvia al sito indicato in nota⁴¹, che conserva un completo archivio cronologico di leggi (compresi i lavori preparatori), sentenze, prassi applicative e denunce delle associazioni non governative, relativamente ai casi di mancato riconoscimento dei diritti degli immigrati e dei richiedenti asilo.

⁴⁰ Consultabili sui siti di AMNESTY INTERNATIONAL <http://www.amnesty.it> (16/01/03) e di PICUM <http://www.picum.org> (16/01/03).

⁴¹ Reperibile adesso su www.stranieriinitalia.it.

La nuova disciplina semplificata e decentrata aggraverà la situazione perché limita fortemente il diritto di difesa anche per i profughi; e soprattutto perché non garantisce un giudizio imparziale, per la composizione della commissione di cui faranno parte in prevalenza funzionari di polizia o comunque rappresentanti del Ministero degli interni. Anche in questo caso si prospettano aspetti fortemente discriminatori, proprio a danno di soggetti particolarmente vulnerabili. Ai richiedenti asilo verrà sostanzialmente impedito l'esercizio del diritto di difesa, ed è prevista anche per loro la detenzione amministrativa, in casi che - di fatto - diventeranno la norma, così ad esempio in tutte le ipotesi di ingresso clandestino. La decisione di rigetto di ricorso e la successiva espulsione saranno immediatamente esecutive, con grave rischio che venga violato il principio di non refoulement previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra.

La materia dell'asilo e dei regimi di protezione complementare deve essere ancora affrontata organicamente, senza altre soluzioni legate all'emergenza, ma ripartendo dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione che, dalla fondamentale pronuncia n. 4674 del 1997, qualifica l'asilo come un diritto soggettivo della persona umana e riconosce la immediata precettività dell'art. 10.3 della nostra Carta costituzionale.

6. Società multiculturale e discriminazione razziale nel quadro normativo

Per effetto della mancata soluzione dei problemi posti dai nuovi flussi migratori dei primi anni 90, ma ancora di più in questi ultimi mesi, in tutta Europa si assiste intanto ad una crescita preoccupante degli episodi di intolleranza, di xenofobia, di razzismo. Ma l'atteggiamento culturale di chiusura rispetto ai fenomeni migratori si traduce ormai in precise scelte legislative. In Italia si verifica così una sorta di circolo vizioso: le preoccupazioni di conquistare l'elettorato moderato in nome di politiche di sicurezza si traduce in programmi e quindi in scelte legislative che potenzialmente costringono molti immigrati a commettere dei reati, anche di lieve entità; le statistiche alimentano il senso di insicurezza della popolazione, precludono qualunque percorso di integrazione ed incentivano pratiche discriminatorie sia nei confronti degli immigrati, che nei confronti delle fasce più deboli del corpo sociale.

Gli agenti istituzionali e le amministrazioni locali sono particolarmente sensibili ai nuovi orientamenti emersi da quando la maggioranza di governo, nel 2001, è cambiata, e già prima che la legge Bossi-Fini entrasse in vigore, le prassi applicative ed i provvedimenti amministrativi che riguardavano gli immigrati risultavano sempre più orientati all'esclusione ed alla precarizzazione.

Si assiste così da tempo, come si vedrà, allo svuotamento dei diritti fondamentali riconosciuti agli immigrati dalle leggi precedenti.

6.1. Parità di trattamento e diritti sociali nella legge sull'immigrazione del 1998.

Secondo l'art. 38 del T.U. 286/98 "la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte all'accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni". L'art. 40 prevede centri di accoglienza a livello comunale per gli stranieri regolari impossibilitati a provvedere autonomamente all'alloggio e l'accesso degli immigrati regolari alle abitazioni dell'edilizia popolare alle stesse condizioni previste per gli italiani, ma la nuova legge limita sostanzialmente tale diritto prevedendo un tetto massimo di alloggi che possono essere assegnate agli stranieri regolarmente soggiornanti.

L'art. 42 equipara gli stranieri muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata superiore ad un anno alle stesse prestazioni assistenziali e previdenziali previste per gli italiani. Ma a tale riguardo una circolare dello scorso anno ha ristretto ai soli titolari di carta di soggiorno il diritto di continuare a fruire delle pensioni di invalidità. In questo modo la maggior parte degli immigrati che avevano solo un permesso di soggiorno, dopo avere subito incidenti sul lavoro o altri infortuni, e che godevano di una pensione di invalidità, sono stati privati della pensione e in qualche caso, addirittura, costretti a restituire quanto già ricevuto. L'art. 42 del testo Unico prevede misure di integrazione sociale che devono essere assunte dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni per la integrazione, la formazione, l'insegnamento della lingua italiana, la mediazione culturale in favore degli immigrati regolari.

In particolare l'art. 44 prevede la istituzione di "Osservatori sulle discriminazioni" su base regionale, senza però chiarire le modalità di funzionamento di tali enti né un loro raccordo a livello nazionale. In molte regioni italiane queste strutture non sono state mai istituite. Continua a mancare soprattutto una collaborazione tra le associazioni e le istituzioni nel monitoraggio e nel contrasto degli atti di discriminazione, e l'unico rapporto che gli apparati

dello stato cercano di instaurare con le associazioni si avvia a diventare esclusivamente un rapporto di collaborazione nelle procedure di trattenimento dei richiedenti asilo e nelle procedure di internamento e di allontanamento forzato degli stranieri privi di permesso di soggiorno.

Lo stesso T.U. del 1998 assegna un ruolo importante agli enti locali nella gestione dei flussi migratori e nel contrasto degli atti di discriminazione razziale. In molti settori, peraltro, come la scuola o la sanità, i processi in atto di devoluzione delle competenze dallo stato alle regioni accresce la responsabilità di questi ultimi soggetti, e degli enti locali (province e comuni) che dovrebbero diventare i gestori attivi delle politiche di integrazione. Purtroppo tale disciplina ha trovato una applicazione molto differenziata, a seconda dell'impegno degli enti locali. In alcune regioni come la Sicilia è persino mancata la volontà di realizzare una legge regionale sull'immigrazione che dotasse l'ente regione di competenze e mezzi finanziari in materia di immigrazione e asilo. Rimane a presidio della verifica delle "politiche di integrazione", la apposita *Commissione per le Politiche di Integrazione degli Immigrati*. Un altro organismo di verifica e di programmazione delle politiche sull'immigrazione – *l'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale* - è istituito presso il CNEL⁴² (art. 42.3). Dopo l'insediamento del nuovo governo nel 2001 la attività di questi organismi si è fermata del tutto.

6.2. Le azioni civili contro la discriminazione razziale.

Gli articoli anti-discriminazione contenuti nella legge sull'immigrazione del 1998 riaffermavano il principio di non discriminazione e forniva una definizione positiva del concetto di discriminazione, reiterando la definizione già contenuta nella Convenzione internazionale sull'eliminazione della discriminazione razziale. Tale normativa individua il contenuto del concetto di discriminazione razziale e introduce una azione specifica di natura inibitoria per fare cessare gli atti discriminatori, e per ottenere al contempo il risarcimento del danno anche di carattere non patrimoniale subito dalla vittima.

Anche la dottrina civilistica ha colto la novità delle nuove disposizioni, fornendo una ricostruzione teorica che approfondisce gli aspetti della tutela civile ma che ora va riconsiderata alla luce della direttiva 2000/43/CE e della sua controversa traduzione nel nostro ordinamento interno⁴³.

Si deve ritenere che la tutela contro gli atti di discriminazione razziale "non possa essere limitata alla protezione dei soli residenti, ma che riguardi qualunque soggetto anche solo provvisoriamente soggiornante, od in transito nel nostro paese". Si aggiunge anche che "la tutela contro le discriminazioni non può, invero, che trascendere l'ambito della regolarità della presenza in Italia, perché ne è evidente la connessione con la sfera dei diritti fondamentali della persona che la stessa legge dichiara di riconoscere a qualunque straniero comunque presente in Italia"⁴⁴.

Nell'affermare il diritto della vittima del comportamento discriminatorio al risarcimento del danno, anche di carattere morale, la normativa in questione eliminava la necessità che il

⁴² Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

⁴³ In materia si veda Morozzo della Rocca P. (2002), Gli atti discriminatori nel diritto civile, alla luce degli articoli 43 e 44 del T.U. sull'immigrazione, in: Il diritto di famiglia e delle persone, 2002, p.112, e Scarselli G. (2001) Appunti sulla discriminazione razziale e la sua tutela giurisdizionale, in: Rivista di diritto civile, 2001, I, p.805.

⁴⁴ Morozzo della Rocca (2002): op.cit, p.125.

risarcimento del danno morale si colleghi al rilevamento di un reato, agevolando quindi la tutela della vittima della discriminazione.

Per discriminazione razziale si intende “ogni comportamento che direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza, o l’origine nazionale o etnica, le convinzioni o le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizione di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”. Oltre alla “discriminazione diretta ed individuale” si prevede la nuova fattispecie della discriminazione indiretta ed istituzionale che può derivare da atti posti in essere da pubblici ufficiali o da persone incaricate di pubblico servizio. Ai comportamenti possono equipararsi tutti gli atti giuridicamente rilevanti. La novità più importante della normativa del 1998 consiste nella nuova considerazione della discriminazione razziale che non viene più vista esclusivamente nell’ambito delle relazioni tra “cittadini e stranieri” ma viene individuata anche nei rapporti tra gli agenti istituzionali (pubblica amministrazione, polizia, istituzioni scolastiche e sanitarie etc.) e gli immigrati.

Questa normativa contro la discriminazione razziale è stata utilizzata in un numero esiguo di casi, e non si sono attivati quegli osservatori regionali per il monitoraggio e l’informazione, nonché l’assistenza legale alle vittime delle discriminazione, che costituivano un punto saliente della disciplina contenuta nella legge stessa. Il problema più grosso rimane dunque quello della effettività della tutela contro atti o comportamenti che magari indirettamente, e quindi in modo particolarmente subdolo, realizzino la discriminazione razziale. La discriminazione quotidiana ormai passa quasi inosservata.

In molti casi il comportamento discriminatorio può assumere contorni penalmente rilevanti, ricorrendo gli estremi per l’applicazione della legge 205 del 1993 (detta anche Legge Mancino), ad esempio in caso di comportamenti discriminatori che si accompagnino alla ostentazione di simboli dichiaratamente razzistici, ovvero, più frequentemente, integrare gli estremi dei reati di violenza, lesioni o abuso di ufficio.

Tra le ipotesi più significative di discriminazione sanzionate dalla nuova legge, quella attuata da “chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l’accesso all’occupazione, all’alloggio, all’istruzione, alla formazione ed ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia, o nazionalità”. Rimane ovviamente al giudice di stabilire quando il comportamento oltre che discriminatorio, risulti anche illegittimo. Compie un atto discriminatorio anche “ il datore di lavoro o i suoi preposti i quali, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando anche indirettamente i lavoratori in ragione della loro appartenenza ad una razza, ad un gruppo etnico, o linguistico, ad una confessione religiosa, ad una cittadinanza. In questo caso, si osserva che il carattere discriminatorio del comportamento deriva più che dall’atto in sé dalla motivazione del soggetto agente, che risulterà particolarmente difficile da provare da parte della vittima. La legge prevede che l’onere della prova dell’atto discriminatorio è affidato alla vittima e in parte per questo

⁴⁸ Morozzo della Rocca, op.cit. 2002, p.131.

motivo, sono pochissime le sentenze di condanna, o di contenuto inibitorio, che abbiano sanzionato atti di discriminazione razziale in Italia.

Dopo avere individuato gli atti di discriminazione per motivi razziali, etnici ecc., vengono elencati i diversi rimedi che possono essere esercitati dalle vittime, ed in qualche caso dalle associazioni che difendono i diritti dei migranti. Secondo la legge del 1998, il giudice *può* con il provvedimento che ritiene più opportuno, e se occorra anche con una pronuncia inibitoria, affermare la ricorrenza di una discriminazione diretta o indiretta e “ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione”.

Tra gli altri “provvedimenti idonei secondo le circostanze a rimuovere gli effetti della discriminazione” potrebbe prevedersi “la disapplicazione dell’atto amministrativo illecito e l’ordine rivolto alla Pubblica Amministrazione di provvedere a ripristinare, o riconoscere l’interesse leso o negato”⁴⁸. In caso di mancata osservanza del provvedimento del giudice, da parte dell’agente responsabile del comportamento discriminatorio non è prevista una sanzione civile a contenuto economico, ma si configura una nuova fattispecie di reato punito ai sensi dell’articolo 388, 1° comma del codice penale. In ogni caso la vittima del comportamento discriminatorio potrà fare valere il diritto al risarcimento del danno, anche se si tratta di danni non patrimoniali, come si verifica di solito – secondo la dottrina e giurisprudenza prevalenti in Italia - solo se si verifica l’accertamento di un reato.

Sempre secondo la legge⁴⁹ “il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza a proprio danno del comportamento discriminatorio in ragione della razza, del gruppo etnico o linguistico, della provenienza geografica, della confessione religiosa, o della cittadinanza, può dedurre elementi di fatto anche a carattere statistico relativi alle assunzioni, ai regimi contributivi, all’assegnazione delle mansioni e qualifiche, ai trasferimenti, alla progressione in carriera ed ai licenziamenti dell’azienda interessata”. La previsione conferma che nell’ordinamento italiano fino alla effettiva trasposizione della direttiva 200/43/CE l’onere probatorio del comportamento discriminatorio incombe sulla vittima, e che una presunzione si può ricavare solo da dati di fatto forniti e provati dall’attore, che ha subito il comportamento discriminatorio. In qualche modo, comunque, il ragionamento presuntivo basato anche sugli elementi statistici, dovrebbe agevolare la prova della discriminazione razziale, ma la pochezza delle applicazioni giurisprudenziali lascia “presumere” il contrario. Si rileva soprattutto “un evidente timidità, se non rifiuto, dei Tribunali civili a valutare l’operato della pubblica amministrazione”⁵⁰; lo stesso autore riferisce al riguardo casi inediti di discriminazione posta in essere ai danni di Rom, consistenti nella contestazione di un foglio di via basato su una presunzione di pericolosità sociale desunta da una denuncia, non seguita da condanna, per un furto di ciclomotore avvenuto venti anni prima, circa! E malgrado la evidente distanza temporale, persino il giudice d’appello aveva negato la ricorrenza di una fattispecie di discriminazione razziale.

Da parte della dottrina si osserva come il ricorso sia di carattere prevalentemente individuale, e questo dato espone a ritorsioni la vittima delle denunce contro atti discriminatori. Solo nel caso di discriminazioni verificate in occasioni di rapporti di lavoro⁵¹, la legge dispone che il ricorso possa essere presentato dalla rappresentanza sindacale. La legge prevede una sanzione amministrativa peculiare: in caso di accertamento di un atto o di un comportamento discriminatorio posto in essere da soggetti che abbiano avuto accesso a benefici di legge, o

⁴⁹ Testo Unico 286/98; op. cit; articolo 44 comma 9

⁵⁰ Morozzo della Rocca, op.cit. 2002, p.141

⁵¹ Art. 44 comma 10, T.U. n. 286/1998.

che abbiano contrattato con la pubblica amministrazione (es. in caso di appalto), l'accertamento dell'atto di discriminazione razziale viene comunicato dal giudice alle Amministrazioni pubbliche che potranno di conseguenza sospendere il beneficio o revocare l'appalto.

6.3. Le applicazioni giurisprudenziali della normativa civilistica contro la discriminazione razziale.

In quattro anni dall'introduzione delle norme anti-discriminazione, si registrano poche sentenze che abbiano applicato detti articoli della legge.

Nel primo provvedimento nel quale si è trattato della nuova normativa introdotta nel 1998 in tema di discriminazione razziale, si è esclusa la ricorrenza di un comportamento discriminatorio con un'ordinanza del Tribunale di Firenze del 30 dicembre 1999⁵² nel caso di una verifica di biglietti effettuata su un autobus pubblico esclusivamente nei confronti di una immigrata poi costretta a scendere dal bus ed intimidita dal controllore con la minaccia di farla tornare nel paese di origine. In questo caso il giudice esclude la tutela accordata dagli articoli anti-discriminazione, rilevando la insufficienza degli elementi probatori forniti dalla vittima e, in particolare, la mancata prova dell'intento discriminatorio perseguito dall'agente, requisito essenziale, secondo il giudice, per riscontrare gli estremi di una discriminazione. Come osserva la dottrina che ha criticato la decisione del giudice fiorentino, in questo modo la giurisprudenza rende praticamente inoperante la nuova disciplina contro atti di discriminazione razziale richiedendo la prova dell'intento soggettivo a carattere discriminatorio, che la stessa normativa non richiede limitandosi ad affermare che costituisce un comportamento discriminatorio ogni comportamento "che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento, o l'esercizio, in parità di condizioni, dei diritti umani e delle libertà fondamentali..." Si osserva al riguardo che "ponendo alternativamente "lo scopo o l'effetto" il legislatore certamente vuole escludere la volontarietà dell'azione da parte del soggetto agente. Conseguentemente il comportamento discriminatorio può concretizzarsi in un comportamento oggettivo che abbia comunque l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento o l'esercizio di un diritto del soggetto passivo dell'azione"⁵³.

Di solito gli immigrati subiscono pesanti discriminazioni nel mercato degli alloggi. Spesso i proprietari non affittano case a stranieri o richiedono costi aggiuntivi o garanzie bancarie; spesso gli affitti non sono calcolati a metro quadro, come per gli italiani, ma a posto letto, con qualche analogia con lo sfruttamento della condizione degli studenti fuori sede (!), e le agenzie immobiliari approfittano ulteriormente della situazione chiedendo somme ingenti per l'attività di mediazione. In molti casi i proprietari preferiscono tenere non locata la propria casa piuttosto che darla in affitto ad immigrati.

Una sentenza del Tribunale di Milano del 30 marzo 2000 ha riconosciuto il comportamento discriminatorio della società immobiliare che aveva rifiutato la locazione di un appartamento non appena appresa la nazionalità straniera dei futuri locatari, ordinando la cessazione del comportamento discriminatorio⁵⁴.

⁵² Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2000, p.111

⁵³ Sul caso si veda anche il contributo di Mughini L. (2000), Prime riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Firenze in materia di azione contro la discriminazione razziale, in: Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2000, p.82.

⁵⁴ In: Diritto, Immigrazione, Cittadinanza, 2000, p.111, e 2/2000.

Un altro caso di discriminazione nel mercato degli alloggi⁵⁵, è stato individuato dal Tribunale di Bologna con decreto 22 febbraio 2001⁵⁶. La situazione del mercato degli alloggi appare comunque come una delle occasioni più frequenti nelle quali gli immigrati vengono discriminati, considerando, dai dati della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, che solo il 30% di loro riesce a trovare un normale alloggio, mentre un altro 30% vive in condizioni precarie di sovraffollamento ed il 40% è praticamente costretto a vivere in dimore saltuarie, avvicinandosi di fatto alla condizione dei “senza dimora”, e subendone spesso il tragico destino, come all’inizio del 2000, quando a Roma, che si preparava ad accogliere i pellegrini del Giubileo, furono sbarrati gli accessi ai sottopassaggi della metropolitana e della stazione, con la morte per assideramento di undici “homeless” di cui cinque erano immigrati.

Nelle rare occasioni in cui si registrano interventi delle autorità amministrative in funzione di controllo emergono singolari episodi di discriminazione, anche a sfondo religioso, come l’ordinanza del sindaco di Rovato⁵⁷, un piccolo comune della Lombardia, che istituiva “un area di protezione e sicurezza pari a metri 15 lineari intorno ai luoghi sacri e di religione cristiani” interdetta a coloro che non appartenevano alla religione cristiana, annullata dal Prefetto di Brescia per “palese e radicale contrasto” con i valori costituzionali, e segnatamente con gli articoli 3, 8, 16 e 19. Peraltro la Corte Costituzionale aveva affermato in precedenza⁵⁸ la necessaria convivenza in un regime di libertà e di reciproco rispetto di “fedi, culture e tradizioni diverse”.

La discriminazione razziale può colpire chiunque, anche immigrati regolari, percettori di buon reddito ed avviati ad una rapida integrazione in Italia. Due provvedimenti adottati nel 2000, il primo dal Tribunale di Bologna (in un caso di lesione del diritto alla riservatezza: fotografia di una coppia mista pubblicata senza autorizzazione e copertura del volto del coniuge bianco, con sottotitolo “Boom di matrimoni di interesse: l’extracomunitaria sposa l’anziano e si ritrova una pensione a vita) e il secondo dal Tribunale di Reggio Emilia (in un caso nel quale da parte della Federazione Italiana Gioco Calcio – FIGC - si negava il tesseramento di un calciatore)⁵⁹ a fronte delle difficoltà, da parte della vittima, di provare l’intento ed il risultato discriminatorio, hanno invece affermato che la prova richiesta dalla legge può essere anche di natura presuntiva, e che la normativa consente di sanzionare comportamenti anche solo potenzialmente discriminatori.

Rimane in ogni caso il problema dell’onere probatorio che deve essere fornito dal soggetto che adduce di essere stato vittima di un atto o di un comportamento discriminatorio, prova particolarmente ardua nei casi sempre più frequenti di discriminazione indiretta. In particolare l’ordinanza del Tribunale di Bologna riconoscendo le difficoltà incontrate dalle vittime dei comportamenti discriminatori nel fornire la prova della discriminazione, afferma che la clausole anti-discriminazione consentirebbe di sanzionare anche comportamenti

⁵⁵ Morozzo della Rocca (2002), op. cit, p. 128.

⁵⁶ In: Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2001, p.101.

⁵⁷ Asgi, Magistratura Democratica - Diritto, Immigrazione e Cittadinanza - anno II, n.4, 2000 - Milano, Franco Angeli, p. 224.

⁵⁸ Con le sentenze n.440 del 1995

<http://www.cortecostituzionale.it/ita/attivacorte/pronunceemassime/massime/schedaMS.asp?Comando=LET&NoMS=21754&TrmT=&TrmL=> (16/01/03) e n.508 del 2000

<http://www.cortecostituzionale.it/ita/attivacorte/pronunceemassime/massime/schedaMS.asp?Comando=LET&NoMS=25887&TrmT=&TrmL=> (16/01/03).

⁵⁹ Riferiti da Pipponzi, M. (2000) L’onere della prova nella azione civile contro la discriminazione, in: Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2000, p.86.

discriminatori solo potenzialmente idonei a produrre effetti lesivi dei diritti riconosciuti agli immigrati negli stessi termini nei quali sono riconosciuti agli italiani (come il diritto di difesa ed il diritto alla salute, coperti peraltro da esplicite previsioni costituzionali). A differenza di quanto deciso in precedenza dai giudici fiorentini l'ordinanza del Tribunale di Bologna esclude che la vittima della discriminazione debba provare oltre le circostanze di fatto che costituiscono il comportamento discriminatorio, anche la volontarietà o intenzionalità dell'azione o omissione del soggetto che ha posto in essere nel comportamento discriminatorio.

6.4. La discriminazione razziale nei luoghi di lavoro

Nel campo dei rapporti di lavoro la tutela contro atti di discriminazione a base etnica o razziale è stata assicurata più dall'intervento dei giudici ordinari che hanno applicato la normativa vigente in tema di lavoro, piuttosto che richiamarsi alla specifica normativa anti-discriminazione contenuta nella legge sull'immigrazione. Così una recente sentenza della Corte di Cassazione, sezione lavoro, del 2.4/11.7.2001, n.9407⁶⁰ ha applicato il principio di parità di trattamento dei lavoratori indipendentemente dalla razza o dalla loro origine etnica. Nella sentenza, si ricorda che una legge del 1986⁶¹ “garantisce ai lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani, in attuazione della convenzione OIL n. 143 del 1975, ratificata nel 1981, e che le sezioni unite di questa Corte, con la recente sentenza n. 62/2000/SU, hanno precisato che tale parità è estesa alla fase anteriore alla costituzione del rapporto.

Sulla base del riconosciuto carattere di stabilità del lavoratore degli immigrati, pure se titolari di un permesso di soggiorno da rinnovare ogni due anni, la corte afferma che il principio di parità di trattamento persiste “anche nel caso di sopravvenuta scadenza o revoca del permesso di soggiorno, perché questi eventi non determinano necessariamente e di per se stessi una impossibilità definitiva di attuazione del rapporto”. Osserva ancora la Corte come “è ben possibile, al contrario, che sia ripristinata, anche in tempi brevi, la possibilità di esecuzione, a seguito di eventi quali il rinnovo del permesso, la concessione di uno nuovo, l'annullamento o la sospensione dell'atto di revoca ecc., come del resto si è verificato nel caso in esame. Ed è evidente che in simili casi sarebbe incongruamente penalizzante per il lavoratore straniero l'automatica e definitiva perdita del posto di lavoro, nel momento stesso della scadenza del permesso o della sua revoca”.

La Corte tuttavia ammette che, la revoca o la scadenza del permesso di soggiorno, oltre a costituire giusta causa di licenziamento, possano produrre “non la risoluzione del rapporto ma la sua sospensione totale, con riguardo ad ogni suo effetto economico e giuridico (ivi compresa, quindi, l'esclusione della maturazione delle quote di mensilità differite, del trattamento di fine rapporto, dell'anzianità, degli obblighi di contribuzione)”. Si ribadisce quindi che il permesso di soggiorno è richiesto non ai fini della validità del contratto, ma solo ai fini della sua efficacia”, affermando poi che comunque il lavoratore ha diritto alla retribuzione in caso di svolgimento di lavoro in carenza del permesso di soggiorno. La decisione è particolarmente interessante perché stabilisce un principio che potrebbe essere disatteso dopo la modifica introdotta dalla recente legge Bossi Fini che trasforma il permesso di soggiorno in contratto di soggiorno, legandolo in modo ancora più netto alla sussistenza di un valido rapporto di lavoro.

⁶⁰ In: Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2001, p.1599.

⁶¹ Art. 1 Legge 30 dicembre 1986 n. 943

La materia dei rapporti di lavoro degli immigrati presenta però molteplici aspetti. In molti casi si verificano discriminazioni insopportabili, ma queste derivano proprio dalle disposizioni legislative o regolamentari contro le quali non è possibile azionare la tutela introdotta dalle norme in discussione. Così ad esempio i titolari di un permesso di soggiorno per motivi di salute non potrebbero svolgere nel nostro paese alcuna attività lavorativa, trovandosi quindi nella impossibilità di sostenere, o contribuire al sostentamento del proprio nucleo familiare. Con una importante decisione del Tribunale di Firenze del 24 dicembre 2001⁶², e con altra decisione della Corte di Appello di Firenze del 21 dicembre 2001, si afferma il principio di non discriminazione, tra chi ha il permesso di soggiorno per motivi di salute e chi invece è titolare di un permesso per motivi di famiglia, che consente pacificamente la prestazione di una regolare attività lavorativa. La decisione è motivata con una accurata ricostruzione sistematica che inquadra il permesso di soggiorno per motivi di salute nell'ambito più ampio dei permessi per motivi di famiglia, e con un richiamo diretto ad una Convenzione internazionale.

In entrambi i casi dunque, solo grazie all'intervento della giurisprudenza viene evitata una pesante discriminazione istituzionale ai danni di immigrati in condizioni di particolare vulnerabilità, perché malati, ed al contempo responsabili del mantenimento dei propri figli. I giudici fiorentini richiamano anche la Convenzione dei diritti del fanciullo del 1989, resa esecutiva in Italia con la legge n.176 del 1991⁶³, dalla quale si ricava come i genitori possano adempiere ai propri doveri di assistenza nei confronti dei figli solo se sono messi nella effettiva possibilità di procurarsi i mezzi necessari prestando una attività lavorativa. La vicenda che aveva preso le mosse dal diniego frapposto dalla questura di rilasciare un permesso per motivi di famiglia, in luogo del permesso per motivi di salute poi rilasciato, mette in risalto la questione della difesa legale che costituisce l'unico strumento in Italia, quando possa essere effettivamente esperita, per il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali degli immigrati.

Piuttosto rari i precedenti giurisprudenziali nei quali emergono situazioni di discriminazione razziale posti in essere da amministratori locali, anche se nelle prassi amministrative questi episodi sono oggi in continuo aumento. Solo di recente la giurisdizione ordinaria ed amministrativa si sono occupate del problema dell'ammissione degli immigrati stranieri ai bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, seguendo soluzioni diverse che hanno dato una differente tutela al principio di non discriminazione.

Nel caso deciso dal Tribunale di Milano⁶⁴, i giudici milanesi dichiarano "il carattere discriminatorio del sistema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica... nella parte in cui dispone l'attribuzione di 5 punti al richiedente avente cittadinanza italiana". In questo caso, il giudice ha dichiarato questa regola discriminatoria e ha ordinato al Comune di Milano "la cessazione del suddetto comportamento e la rimozione degli effetti", oltre alla condanna dello stesso Comune al risarcimento dei danni non patrimoniali e patrimoniali da liquidare, questi ultimi, in un separato giudizio, ed alle spese processuali.

In un'altra sentenza resa invece dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte⁶⁵, il giudice amministrativo nega tutela ad immigrati rifugiati nel nostro paese che lamentavano i requisiti previsti dalla legge regionale del Piemonte per l'assegnazione di alloggi di edilizia

⁶² In: *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2002, p. 168, con nota di M.Pipponzi.

⁶³ http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/1176_91.html (16/01/03).

⁶⁴ Con sentenza del 20 marzo 2002, in: *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2002, p.119.

⁶⁵ Pubblicata in: *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2002, p.117.

residenziale (gli immigrati erano ammessi a partecipare al bando solo a condizione che fossero legalmente soggiornanti in Italia, che vi svolgessero una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo da almeno tre anni alla data della presentazione della domanda). In effetti, il Decreto Legislativo 286/98⁶⁶ affermava che “gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti che siano iscritti nelle liste di collocamento o che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica”. Si poneva quindi il dubbio se la legge regionale poteva stabilire requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale.

In questo caso, non si fa alcun richiamo alla normativa contro la discriminazione, e la vertenza viene risolta limitandosi ad escludere la violazione dell’art. 3 della Costituzione in quanto sarebbe giustificata, anche con riferimento a tale norma, la “preoccupazione del legislatore regionale di evitare che gli alloggi pubblici vengano assegnati a soggetti che non abbiano ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio (e possano abbandonarli per trasferirsi altrove) rendendoli comunque inutilizzabili per altri soggetti aventi diritto e frustrandone in tal modo la funzione socio-assistenziale”. Il Tribunale regionale del Piemonte afferma anche che il legislatore nazionale avrebbe competenza esclusiva solo nel definire la “capacità giuridica generale” dello straniero, mentre resterebbe nella competenza delle Regioni la possibilità di adottare norme che comunque incidono sulla “capacità giuridica” dello straniero. Il ragionamento della giurisprudenza amministrativa piemontese appare particolarmente pericoloso, anche alla luce degli sviluppi legislativi della nuova legge Bossi-Fini: parrebbe in sostanza, secondo quei giudici, che nell’ordinamento giuridico italiano possano coesistere persone dotate di tipi diversi di capacità giuridica, mentre invece il nostro ordinamento di capacità giuridica ne conosce una sola ed è quella non modificabile dal legislatore regionale né diversamente graduabile dell’articolo 1 del codice civile: ogni persona, cittadino e straniero, acquista la capacità giuridica automaticamente al momento della nascita.

6.5. Discriminazione nei confronti degli immigrati ed enti locali.

Ma la discriminazione posta in essere da soggetti istituzionali, nel caso più frequente da enti locali, non è contrastata soltanto in sede civile ed amministrativa. Si può richiamare al riguardo una sentenza del Tribunale di Treviso che ha assolto il sindaco di Treviso del reato di istigazione all’odio razziale⁶⁷.

Il caso nacque perché il Sindaco di Treviso, nel corso di una conferenza stampa aveva testualmente affermato “gli extracomunitari? Vestiamoli da leprotti e facciamo esercitare i cacciatori”, diffondendo così un messaggio di stampo razzista che diffuso dai mezzi di informazione ne avevano esaltato la portata determinando nell’opinione pubblica stati d’animo favorevoli alla discriminazione razziale.

Secondo il Tribunale di Treviso, la frase pronunciata dall’imputato può essere considerata, così come lo stesso Sindaco sostiene, soltanto una battuta estemporanea, affermando che nel caso in questione, non sono stati violati i limiti della libera manifestazione del pensiero, e che si deve dunque escludere che si sia integrata la condotta penalmente rilevante di “diffusione

⁶⁶D. Lgs 286/98, op. cit, articolo 40

⁶⁷ Caputo, A. (2000), Discriminazione razziale e amministratori locali, in: *Diritto, immigrazione e cittadinanza, 2000*, p.90, con riferimenti di dottrina e giurisprudenza relativamente alla applicazione della legge 205 del 1993 contro atti di discriminazione razziale. <http://www.ricercagiuridica.com/leggi/visual.asp?num=288> (24/02/03).

di idee fondate sull'odio razziale". Il Sindaco infatti avrebbe espresso tale frase, poi ripresa dalla stampa presente, parlando con un solo interlocutore e non rivolgendosi a tutti i presenti, e questo, secondo i giudici di Treviso, escluderebbe la condotta di incitamento a commettere atti di violenza per motivi razziali. Si ricorda al riguardo che la condotta di istigazione punita dal legislatore deve concretamente avere la capacità di provocare la commissione di reati⁶⁸, e proprio in questo richiamo finale emerge il limite della tutela penale contro atti di discriminazione razziale, richiedendosi un onere probatorio così arduo da fornire che nei pochi casi in cui l'atto di discriminazione viene denunciato, e giunge all'esame di un magistrato, non si riscontra la possibilità effettiva di applicare una qualsiasi sanzione penale.

La dottrina osserva come la normativa penalistica italiana contro la discriminazione razziale costituisca "un'altra tipica espressione di quella legislazione simbolica, che riesce a combinare, in maniera tanto esemplare quanto deprecabile, i difetti dell'insipienza sul piano tecnico, della discutibilità sul piano dei principi e dell'ineffettività sul piano dei risultati"⁶⁹. Quanto la tutela degli immigrati contro atti di discriminazione razziale posti in essere da agenti istituzionali possa risultare priva di qualunque efficacia è confermato dagli sgomberi sempre più frequenti disposti dalle amministrazioni comunali nei confronti degli insediamenti (campi) Rom ubicati ai margini, spesso vicino alle discariche o alle carceri, di diverse città italiane.

Un altro caso di discriminazione ai danni degli immigrati è stato recentemente segnalato dalla stampa. Panchine vietate, per Natale. Ma anche parchi blindati e soste proibite nei giardini, durante il periodo delle feste. Recitava così l'ordinanza emessa lo scorso dicembre dal Sindaco del Comune di Vicenza che, per volere del suo sindaco, ha proibito di "bivaccare, dormire o restare sdraiati sulle panchine o sui manti erbosi". Una disposizione che, si legge, si rivolge in particolare "ai numerosi stranieri che affollano i parchi e importunano i passanti". Scritta dal vicesindaco, che è anche assessore all'ambiente, al patrimonio e alla sicurezza, l'ordinanza comunale segue la linea del sindaco leghista di Treviso che aveva per primo proibito le panchine agli extracomunitari. Riferisce la stampa come "il vespaio sollevato dal primo cittadino triestino, però, sembra non aver frenato la "voglia d'ordine" nella città del Palladio. Scatenando, com'era prevedibile, la rivolta tanto del coordinamento locale per stranieri, quanto quella del parroco".

In un caso particolarmente grave, riferito da Morozzo della Rocca⁷⁰, il Tribunale di Roma ha escluso la portata discriminatoria di un atto di sgombero adottato dal Comune di Roma nel 2000 ai danni di famiglie i cui bambini erano pienamente inseriti in un percorso scolastico. Dalle complesse motivazioni si ricava che nella legge italiana il comportamento discriminatorio deve essere voluto, e la prova dell'intento discriminatorio risulta assai difficile quando l'atto discriminatorio consiste in un provvedimento amministrativo, come appunto, nel caso di specie, l'ordinanza di sgombero del campo rom per motivi igienico sanitari. Rimane peraltro poco diffusa tra i giudici civili la capacità di entrare nel merito del provvedimento amministrativo e sindacarne il merito e la legittimità, dal momento che nella tradizione giuridica italiana si sconta la distinzione storicamente risalente tra giurisdizione ordinaria (dei diritti soggettivi) e giurisdizione amministrativa (sulla legittimità dei comportamenti della pubblica amministrazione). Una distinzione dura da superare, anche se

⁶⁸ Corte di Cassazione, Sezione I, penale, 17 novembre 1997, caso Gizzo

⁶⁹ Moccia, S. (1995) *La perenne emergenza*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1995, p.74.

⁷⁰ Morozzo della Rocca, P., *Gli atti discriminatori nel diritto civile alla luce degli artt. 43 e 44 del T.U. sull'immigrazione*, op.cit.

in altri settori, diversi dalla discriminazione razziale, la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi tende a confondersi sempre più, soprattutto quando sono in gioco diritti fondamentali, come il diritto alla salute, o il diritto al lavoro.

7. La attuazione in Italia della direttiva comunitaria 2000/43/CE sulla parità di trattamento

La legge comunitaria 2001, approvata da nel febbraio 2002, recepisce una delle direttive comunitarie in materia di lotta alla discriminazione, adottate nel corso del 2000 dal Consiglio dell'Unione Europea. Si tratta in particolare della direttiva 2000/43 che attua il principio di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica⁷⁴. Per questa direttiva, il Governo dovrà emanare dei decreti delegati in base a criteri specifici già contenuti nella legge comunitaria. In particolare l'articolo 29 della Legge comunitaria 2001 ha avviato l'attuazione della direttiva 2000/43/CE ma non è stata ancora avviata la procedura per l'attuazione invece dell'altra direttiva comunitaria, anche questa emanata in attuazione dell'articolo 13 del Trattato di Amsterdam, approvata pure nel corso del 2000, in materia di discriminazione sui luoghi di lavoro⁷⁵.

Al di là delle gravi perplessità sui contenuti, che prefigurano una rivisitazione completa della normativa vigente in materia di contrasto della discriminazione razziale con una prospettiva fortemente riduttiva delle garanzie e delle possibilità di ricorso, sin qui accordati agli immigrati ed alle associazioni che li tutelano, preoccupa lo strumento della “legge delega” adottato dal Governo per realizzare l'adeguamento del nostro ordinamento alla direttiva comunitaria. Una volta stabilita la delega legislativa infatti l'esecutivo è nelle condizioni di emanare i decreti delegati con totale discrezionalità entro i limiti della legge di delega naturalmente, ma senza un controllo effettivo in sede parlamentare e soprattutto senza dovere ascoltare il parere dei soggetti coinvolti e delle associazioni.

In virtù della legge comunitaria per il 2001⁷⁶, approvata dal Parlamento nel febbraio 2002, il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del provvedimento, e dunque entro il mese di marzo del 2003, appositi decreti legislativi “su proposta del presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro con competenza istituzionale per la materia, di concerto con i Ministri degli affari esteri, della giustizia, dell'economia e delle finanze, e con gli altri Ministri interessati in relazione all'oggetto della direttiva”, per dare “organica attuazione alla direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, e di coordinare le disposizioni vigenti in materia di garanzie contro le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente connesse con la razza o l'origine etnica, anche attraverso la modifica e l'integrazione delle norme in materia di garanzie contro le discriminazioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento tra le persone, garantendo che le differenze di razza od origine etnica non siano causa di discriminazione, in un ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse forme di razzismo possono avere su donne ed uomini, dell'esistenza di forme di razzismo e di forme di discriminazione a carattere culturale e religioso mirate in modo particolare alle donne, e dell'esistenza di discriminazioni basate sia sul sesso sia sulla razza od origine etnica;
- b) definire la nozione di discriminazione come “diretta” quando, a causa della sua razza od

⁷⁴ GUCE L 180 del 19 luglio 2000, p. 22.

⁷⁵ GUCE L 303, 2 dicembre 2000.

⁷⁶ Legge 1 marzo 2002, n. 39 Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2001, GU n.72 del 26 Marzo 2002 supplemento ordinario, <http://www.romacivica.net/spaziodiritti/Legge%20comunitaria%202001.htm> (16/01/03).

origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga; definire la nozione di discriminazione come "indiretta" quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettano persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, salvo che tale disposizione, criterio, prassi, atto, patto o comportamento siano giustificati da ragioni oggettive non basate sulle suddette qualità ovvero, nel caso di attività di lavoro e di impresa riguardino requisiti essenziali al loro svolgimento;

- c) nell'ambito delle predette definizioni sono comunque fatte salve le disposizioni che disciplinano l'ingresso ed il soggiorno dei cittadini dei paesi terzi e il loro accesso all'occupazione e all'impiego; prevedere che siano considerate come discriminazioni anche le molestie quando venga posto in essere, per motivi di razza o di origine etnica, un comportamento indesiderato che persista anche quando è stato inequivocabilmente dichiarato dalla persona che lo subisce come offensivo così pregiudicando oggettivamente la sua dignità e libertà, ovvero creando un clima di intimidazione nei suoi confronti;
- d) promuovere l'eliminazione di ogni discriminazione diretta e indiretta e prevedere l'adozione di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive dirette ad evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza od origine etnica;
- e) prevedere l'applicazione del principio della parità di trattamento senza distinzione di razza od origine etnica sia nel settore pubblico sia nel settore privato, assicurando che, ferma restando la normativa sostanziale di settore, la tutela giurisdizionale ed amministrativa sia azionabile quando le discriminazioni si verificano nell'ambito delle seguenti aree:
 - 1) condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro sia dipendente che autonomo, compresi i criteri di selezione, le condizioni di assunzione, nonché gli avanzamenti di carriera,
 - 2) accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale, inclusi i tirocini professionali;
 - 3) occupazione e condizioni di lavoro comprese le condizioni di licenziamento e la retribuzione;
 - 4) attività prestate presso le organizzazioni dei lavoratori o dei datori di lavoro e accesso alle prestazioni erogate da tali organizzazioni;
 - 5) protezione sociale, compresa la sicurezza sociale;
 - 6) assistenza sanitaria;
 - 7) prestazioni sociali,
 - 8) istruzione;
 - 9) accesso ai bei e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio,
 - 10) riconoscere la legittimazione ad agire nei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi anche ad associazioni rappresentative degli interessi lesi dalla discriminazione, su delega della persona interessata; prevedere che in caso di discriminazione collettiva anche quando non siano individuabili in modo immediato e diretto le persone lese dalla discriminazione la domanda possa essere proposta dalle suddette associazioni;
- f) prevedere criteri oggettivi che dimostrino l'effettiva rappresentabilità delle associazioni di cui alla lettera e);
- g) prevedere che quando la persona si ritiene lesa dalla discriminazione fornisce all'autorità giudiziaria elementi di fatto idonei a fondare in termini gravi, precisi e concordanti, l'indizio dell'esistenza di una discriminazione diretta o indiretta, spetta al convenuto l'onere della prova sull'insussistenza della discriminazione; tale onere non è previsto per i procedimenti penali;
- h) prevedere le misure necessarie per proteggere le persone da trattamenti o conseguenze sfavorevoli quali reazione ad un reclamo o ad una azione volta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento
- i) prevedere l'istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del

Consiglio dei ministri, di un ufficio di controllo e di garanzia della parità di trattamento e dell'opportunità degli strumenti di garanzia, diretto da un responsabile nominato dal presidente del consiglio dei ministri o da un ministro da lui delegato che svolga attività di promozione della parità e della rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, in particolare attraverso:

- 1) l'assistenza indipendente alle persone lese dalle discriminazioni nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi intrapresi;
- 2) lo svolgimento d'inchieste indipendenti in materia di discriminazioni, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria;
- 3) la promozione dell'adozione da parte di soggetti pubblici o privati di misure specifiche, ivi compresi progetti di azioni positive dirette ad evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza od origine etnica
- 4) la formulazione di pareri e la formulazione di proposte di modifica della normativa vigente in materia;
- 5) la formulazione di raccomandazioni su questioni connesse con le discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica;
- 6) la redazione di una relazione annuale al Parlamento sull'applicazione del principio di parità di trattamento e sull'operatività dei meccanismi di tutela contro le discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, nonché di una relazione annuale al Presidente del Consiglio dei ministri sull'attività svolta nell'anno precedente;
- 7) la diffusione delle informazioni relative alle disposizioni vigenti in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;
 - 1) prevedere che l'ufficio di cui alla lettera i) possa avvalersi anche di personale di altre amministrazioni pubbliche, ivi compresi magistrati e avvocati e procuratori dello Stato, nonché di esperti e di consulenti.

Il testo della normativa italiana che darà attuazione alla direttiva 2000/43/CE⁷⁷ appare in contrasto in numerosi punti con lo spirito e la lettera della direttiva, degradando il principio di parità di trattamento che dovrebbe essere tutelato dalla normativa antidiscriminazione ad un rango subordinato rispetto alle esigenze di sicurezza dello stato, di controllo delle frontiere e di esecuzione dei provvedimenti di espulsione. Desta particolare preoccupazione come in tale materia la legge di delega preveda la sospensione di qualunque possibilità di tutela contro comportamenti discriminatori posti in essere da agenti istituzionali nelle fasi dell'ingresso, dell'autorizzazione del soggiorno, dell'espulsione e dell'allontanamento forzato degli stranieri.

Vero è che la direttiva 2000/43/CE prevede che la direttiva “non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini di paesi terzi o degli apolidi interessati”. La previsione contenuta nella legge di delega nazionale conferma quanto rilevato dalla dottrina, e precisamente come questa previsione della direttiva “costituisce una scappatoia potenzialmente amplissima”⁷⁸. Non è neanche consentito all'autorità giudiziaria alcun sindacato sulla proporzionalità e sull'adequazione dei comportamenti delle autorità di pubblica sicurezza rispetto a possibili effetti discriminatori, il comportamento della pubblica amministrazione in questo campo diventa insindacabile per legge.

⁷⁷ <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/02039l.htm#29.1> (24/02/03)

⁷⁸ Goldston, J.A. (2000) Nuove prospettive in tema di discriminazione razziale: considerazioni a partire dalla direttiva 43/2000, in: Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2001, p.11 s.

La definizione delle molestie che configurano i comportamenti di discriminazione razziale viene di fatto svuotata aggiungendosi la necessità che il comportamento indesiderato “persista, anche quando è stato inequivocabilmente dichiarato dalla persona che lo subisce come offensivo”. Appare tutta da dimostrare la effettiva possibilità per il soggetto vittima di discriminazione di dichiarare inequivocabilmente che il comportamento subito è offensivo. Nei fatti questo reintroduce un onere probatorio molto grave a carico della vittima del comportamento discriminatorio, e la difficoltà di soddisfare tale onere probatorio produrrà altre diffuse aree di irresponsabilità soprattutto in favore di soggetti istituzionali che si siano resi responsabili di discriminazione indiretta (la più difficile da provare).

La delega conferita al governo di stabilire “criteri oggettivi che dimostrino l’effettiva rappresentatività delle associazioni”, in assenza di sedi permanenti di consultazioni con il mondo del volontariato, comporterà una forte limitazione delle effettive possibilità di difesa delle vittime degli atti di discriminazione, soprattutto considerando il rischio che nella elencazione delle associazioni ammesse al futuro registro ministeriale vi siano soltanto associazioni che seguono linee politiche coerenti con quelle governative, e che per tale ragione non risultino affatto disponibili a denunciare i casi di discriminazione istituzionale.

La previsione degli oneri probatori a carico delle vittime della discriminazione contraddice il testo della Direttiva comunitaria (“espongono, dinanzi a un tribunale o un’altra autorità competente, fatti dai quali si può presumere che vi sia stata una discriminazione”) affermando ben diversamente che le vittime di tali atti forniscono “all’autorità giudiziaria elementi di fatto idonei a fondare, in termini gravi, precisi e concordanti, l’indizio dell’esistenza...). Evidente lo scarto e la portata riduttiva della disciplina nazionale che si vorrebbe introdurre rispetto alla direttiva 2000/43/CE. Secondo la Direttiva comunitaria infatti la discriminazione, anche indiretta, può essere “stabilita con qualsiasi mezzo, compresa l’evidenza statistica”. Infine non si prevede nulla circa le sedi di confronto tra ONG ed autorità di governo, previste dall’art. 12 della direttiva 2000/43/CE (secondo cui “al fine di promuovere il principio di parità di trattamento gli Stati membri incoraggiano il dialogo con le competenti organizzazioni non governative che, conformemente alle rispettive legislazioni e prassi nazionali, hanno un interesse legittimo a contribuire alla lotta contro la discriminazione).

Di certo la disciplina che sarà emanata con la legge delegata non conterrà alcuna previsione in ordine all’organismo indipendente previsto dall’art. 13 della direttiva e si prevede soltanto che entro il 2003 sarà istituito un ufficio di controllo e di garanzia presso il Dipartimento per le pari opportunità della presidenza del Consiglio, diretto da un “responsabile nominato dal Presidente del Consiglio”. Si osserva poi come la indipendenza dell’organo di controllo e garanzia richiesta dalla direttiva comunitaria appare, nella delega legislativa che dovrebbe preludere alla sua definitiva attuazione, del tutto insignificante a fronte del fatto che tale “ufficio” è istituito presso la sede della presidenza del Consiglio dei ministri ed appare destinato ad operare sotto la stretta vigilanza del capo del Governo e delle strutture governative. La legge delega non prefigura neppure un ufficio destinato ad operare collegialmente, come avviene nell’esperienza di altri paesi europei, ma stabilisce che tale ufficio sarà diretto da un unico responsabile, di nomina ministeriale. Stando alla relazione tecnica allegata al Disegno di Legge Comunitaria 2001, tale ufficio dovrebbe essere composto da quaranta dipendenti tra funzionari e dirigenti e da un direttore responsabile nominato appunto dal Presidente del Consiglio o da un Ministro da lui delegato. Nessuna possibilità di effettiva collegialità e di rappresentatività delle associazioni non governative.

La previsione che questo ufficio possa avvalersi di personale di altre amministrazioni pubbliche ivi compresi “ magistrati e avvocati e procuratori dello Stato, nonché di esperti e di consulenti” lascia presagire che tale ufficio avrà una forte componente burocratica e risulterà del tutto privo di quelle professionalità e di quelle esperienze che sono essenziali per garantire una efficace attività di monitoraggio e di contrasto dei comportamenti discriminatori. Non si vede in queste condizioni come si potrà realizzare quel “dialogo con le competenti organizzazioni non governative che hanno un interesse legittimo a contribuire alla lotta contro la discriminazione fondata sulla razza e l’origine etnica” previsto dalla direttiva che imponeva espressamente agli stati membri. Non solo è mancato qualunque confronto con la società civile nella fase di decisione della normativa interna derivata, ma la prospettiva che la attuale maggioranza di governo pone come fulcro del futuro impegno del governo nei confronti degli atti di discriminazione razziale esclude proprio quelle associazioni che maggiormente si sono impegnate in questo campo.

Si avverte ancora nel nostro paese l’esigenza di un vero organismo indipendente , aperto a soggetti pubblici ed associazioni, che possa sorvegliare la attuazione delle politiche di integrazione e la concreta attuazione delle misure di contrasto della discriminazione razziale, a partire da un vero censimento dei casi di discriminazione diretta ed indiretta. Si osserva che tale organismo “sarebbe rilevante in ordine al recepimento della direttiva 2000/78 del 27 novembre 2000⁷⁹, anche questa emanata in attuazione dell’art. 13 del Trattato CE e relativa alla discriminazione per motivi di età, religione, e convinzioni politiche, orientamento sessuale e handicap, anche se quest’ultima direttiva non contempla un organo specifico”⁸⁰ .

⁷⁹ GUCE L 303, 2 dicembre 2000.

⁸⁰ In argomento si rinvia a Favilli, C. (2002) L’istituzione di un organismo per la promozione delle pari opportunità prevista dalla normativa comunitaria, in: Il diritto dell’Unione Europea, 2002, n.1.

8. Conclusioni

Lo studio ha evidenziato la mancanza di fonti che raccolgono dati ed offrono analisi in modo sistematico sul fenomeno oggetto di studio; nel ricordare alcune esperienze che negli ultimi anni hanno cercato di colmare questa carenza, sottolinea come l'assenza di una serie storica non consente di fare raffronti anche con il passato recente, ed cosa ancora più grave, non permette neanche di fare previsioni attendibili sullo sviluppo del fenomeno nel futuro. Le poche previsioni, peraltro non positive che viene fatte, si basano sulla lettura di un clima politico-sociale che tematizza la questione dell'immigrazione prevalentemente in termini di "minaccia, paure ed ostilità". La documentazione degli atti di razzismo e discriminazione dal punto di vista della giurisprudenza appare migliorata grazie all'attenzione che riviste specializzate di settore dedicano all'analisi dei pochi casi del genere che arrivano in sede di giudizio. Tuttavia, lo studio conclude che attualmente, solo una minima parte di casi di razzismo e discriminazione su base etnica e razziale viene denunciata ed una quota ancora minore arriva a dare origine a procedimenti penali o civili contro gli attori. Inoltre, viene sottolineata come i migranti, i richiedenti asilo e le popolazioni Rom / Sinti, insieme ad alcune vecchie minoranze nazionali come gli ebrei costituiscono oggi le vittime preferite degli atti di razzismo e discriminazione a sfondo razzista.

La giurisprudenza penale e civile sugli atti di razzismo nel primo caso e della discriminazione sulla base dell'origine etnica, razziale, religione, di lingua o nazionalità nel secondo caso, rimane ancora numericamente limitata nel panorama italiana. I casi di razzismo affrontati dalla giurisprudenza e presentati in questo studio riguardano in prevalenza atti di violenza fisica e/o psicologica compiuti da gruppi organizzati e politicamente connotabili come appartenenti a gruppi di destra estrema. In questi casi, si è visto come la giurisprudenza della Corte di Cassazione sia chiara nel respingere il tentativo di nascondere atti di vero e proprio incitamento all'odio razziale sotto le spoglie della libertà di pensiero, affermando che "che il diritto alla libera manifestazione del pensiero, tutelato dall'art. 21 della Costituzione, non può essere esteso fino alla giustificazione di atti o comportamenti che, pur estrinsecandosi in una esternazione delle proprie convinzioni, ledano tuttavia altri principi di rilevanza costituzionale ed i valori tutelati dall'ordinamento giuridico interno ed internazionale".

In generale, rimane comunque la difficoltà dell'uso del codice penale per un'efficace tutela contro gli atti di razzismo. Questo tipo di difficoltà appare ancora più forte quando il responsabile dell'atto incriminato riveste un ruolo istituzionale, come nel caso del sindaco di Treviso, processato per aver detto che i cittadini provenienti da paesi non appartenenti all'Ue dovrebbero essere vestiti da lepri ed usati dai cacciatori per esercitarsi. In altri casi, non sembra esserci possibilità di procedere per incitamento all'odio razziale nei confronti di quei rappresentanti politici che nel tentativo di allargare i propri consensi fra gli elettori ed elettrici, ricorrono esplicitamente a discorsi che si configurano come veri e propri incitamento all'odio e alla discriminazione razziale. Lo studio evidenzia come esponenti di gruppi simili eletti in Parlamento osteggino lo spostamento dell'onere della prova nei procedimenti civili contro atti di discriminazione; questo tipo di orientamento rischia di segnare il modo in cui verrà trasposta la direttiva comunitaria sulla parità di trattamento indipendentemente dall'origine etnica e/o razziale.

Le norme contro gli atti di discriminazione sulla base dell'origine etnica, razziale, la religione, lingua o nazionalità introdotte nella legge sull'immigrazione nel 1998 cominciano ad essere applicate, seppur in un numero limitato ancora. Lo studio esamina alcuni dei primi

pronunciamenti dai giudici civili in base a tali norme. Inoltre, evidenzia come molti giudici abbiano accolto bene la previsione dei risarcimenti per danni non patrimoniali, nonostante che questo tipo di danno sia, nella tradizione giuridica italiana, normalmente accordata solo in sede di procedimenti penali.

In seguito agli eventi tragici dell'11 settembre 2001, la situazione in materia di razzismo e discriminazione tende ad aggravarsi ulteriormente: come uno studio precedente dell'EUMC ha potuto documentare, si sono verificate delle violente reazioni anti-Islamiche in seguito a quei fatti. Il clima di sospetto nei confronti di appartenenti veri o presunti tali alla religione musulmana, ha generato in Italia una serie di azioni repressive nei confronti di immigrati musulmani, che in molti casi si sono rivelati delle vere e proprie montature prive di alcun fondamento oggettivo (basti ricordare la vicenda di due cittadini nordafricani in gita che hanno ripreso con un quadro esposto nella chiesa di San Petronio a Bologna e arrestati per sospetto che stessero preparando un attentato).

La diffusione continua di notizie circa arresti da parte della polizia di immigrati di religione musulmana, sospettati di appartenere ad organizzazioni terroristiche, oltre a nuocere alle indagini, rinforza e diffonde lo stereotipo dell'immigrato musulmano come potenziale terrorista e non sembra essere estranea all'approvazione, nel corso del 2002, di una riforma della legge sull'immigrazione che prevede l'identificazione mediante le impronte digitali, di tutti gli immigrati regolarmente presenti sul territorio italiano.

Lo studio esamina lo stato della trasposizione della Direttiva Comunitaria 43/2000/CE sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dall'origine etnica o razziale. Si sofferma in particolare sui criteri che, secondo la delega conferita dal Parlamento al Presidente del Consiglio dei Ministri, di trasporre la direttiva entro la fine del marzo 2003, dovrebbero essere seguiti nella trasposizione nell'ordinamento nazionale della norma comunitaria. Viene richiamata l'attenzione sia all'assenza di coinvolgimento della società civile nella definizione di tali criteri sia la prevedibile non consultazione delle associazioni ed organizzazioni impegnate nella lotta contro il razzismo e per la promozione della parità di trattamento nella definizione del testo del decreto legge che verrà emanata. A fine anno (2002), il Governo non aveva ancora fatto conoscere alcuna bozza di testo di tale decreto del Presidente del Consiglio. Altri aspetti indicati come non conformi allo spirito della direttiva comunitaria riguardano le previsioni in materia dell'onere della prova che appaiono distanti da quanto previsto nella direttiva, l'istituzione di un organismo indipendente per la parità, la definizione dell'intimidazione (*harassment*) e della possibilità di terzi di andare in giudizio per conto di vittime singole o gruppi che temendo ritorsioni avessero paure a rivolgersi ai giudici per tutelarsi contro le discriminazioni.

Lo studio ha evidenziato il grave problema del ricorso a discorsi razzisti da parte di alcuni politici in un tentativo di allargare il proprio consenso fra gli elettori; di particolare gravità è che tali discorsi siano pronunciati da persone che fanno parte della coalizione governativa e ricoprono ruoli istituzionale anche di primo piano. Questo aspetto era stato fortemente sottolineato anche dall'ECRI nel suo rapporto paese uscito nell'aprile del 2002, e, dopo aver espresso preoccupazione a riguardo, aveva sollecitato il Governo italiano a dotarsi di strumenti appropriati per farvi fronte.

9. Bibliografia

Bouchard M., Discriminazione a Milano: il rifiuto di stipulare contratti di locazione con extracomunitari di colore, in: *Questione Giustizia*, 2000, p.595

Caputo Angelo, Discriminazione razziale e amministratori locali, in: *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2000, p.90

CARITAS Italiana, Dossier statistico 2001, Roma (www.caritasroma.it/immigrazione)

CARITAS Italiana, Dossier statistico 2002, Roma

Favilli Chiara, L'istituzione di un organismo per la promozione delle pari opportunità prevista dalla normativa comunitaria, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, n.1

Giammarinaro M.G., Divieto di discriminazione, differenze, pari opportunità, in *Questione Giustizia*, 2000, p.640

Goldston J.A., Nuove prospettive in tema di discriminazione razziale: considerazioni a partire dalla direttiva 2000/43, in: *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2001, n.2, p.19

Morozzo della Rocca Paolo, Gli atti discriminatori nel diritto civile, alla luce degli artt. 43 e 44 del T.U. sull'immigrazione, in: *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2002, p.112

Mughini Luigi, Prime riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Firenze in materia di azione contro la discriminazione razziale, in: *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2000, p.82

Nascimbene Bruno, Brevi spunti in materia dello straniero e principio di reciprocità, in: *Rivista di diritto internazionale priv. proc.*, 1997, p.93

Pepino Livio, Il colore delle dita dello straniero, *Questione Giustizia*, 2000, p.1178

Pezzella Vincenzo, Testo Unico immigrazione: violazioni e provvedimenti "de libertate", in: *Diritto e Giustizia*, 2002, n.45, p.59, vedi anche www.dirittoegiustizia.it

Pipponzi , L'onere della prova nell'azione civile contro la discriminazione, in: *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, 2000, p.86

Scarselli Giuliano, Appunti sulla discriminazione razziale e la sua tutela giurisdizionale, in: *Rivista di diritto civile*, 2001, I, p.805

Si vedano anche i siti www.stranieri.it e www.stranieriinitalia.it con numerosi link ad altri siti che trattano specificamente il tema della lotta contro gli atti di discriminazione a sfondo razziale o etnico.