

Relazione annuale sulla situazione relativa al razzismo e alla xenofobia negli Stati membri dell'UE

EUMC 2006

SINTESI

Premessa della relazione annuale 2006

La presente relazione annuale per il 2005 è la prima a coprire un anno intero dall'allargamento dell'Unione europea del 2004. Il fatto che numerose popolazioni rom vivano in alcuni dei nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale implica che nelle relazioni dell'EUMC, compresa la presente relazione annuale, assumerà maggiore importanza il tema dei problemi della discriminazione contro i rom. Inoltre, come indica la relazione, la situazione della comunità rom continua ad essere una questione preoccupante ed è ai primi posti nell'agenda europea.

Nel corso del 2005 diversi eventi hanno evidenziato i temi dell'esclusione, della discriminazione e dell'integrazione all'interno dell'Unione europea. In luglio, terroristi suicidi musulmani di cittadinanza britannica hanno causato la morte di più di 50 persone e il ferimento di centinaia di cittadini in attentati contro i trasporti pubblici londinesi. Inizialmente ciò ha prodotto un aumento dei reati legati all'odio religioso nel Regno Unito ma, come ha concluso una relazione dell'EUMC all'indomani di questi reati, la decisa presa di posizione adottata dai leader politici e delle comunità nel condannare gli attacchi e difendere i diritti dei musulmani sembrano aver giocato un ruolo importante nel ridurre gli attentati nei mesi successivi. L'anno 2005 è stato segnato anche da violenti disordini urbani scoppiati in ottobre e novembre nelle *banlieues* delle città francesi, che hanno coinvolto principalmente giovani uomini di origine nordafricana, scatenando dibattiti sull'alienazione di questi giovani e sulla discriminazione ed esclusione di cui sono spesso vittime, soprattutto nell'ambito dell'occupazione. La situazione risente in generale di un clima di paura e sospetto ed è dominata dal sentimento di non appartenenza. Ora più che mai è necessario ed urgente mettere in atto azioni concertate e diffondere informazioni equilibrate, chiarire le possibilità e i limiti, elaborare regole e regolamenti di comportamento sociale per garantire la coesistenza pacifica e basata sul rispetto dei diritti umani delle minoranze etniche, culturali e religiose con la maggioranza della popolazione.

Gli eventi del 2005 sottolineano l'importanza delle azioni della leadership politica all'interno di uno Stato membro. In primo luogo, i leader politici hanno la responsabilità di non sfruttare incidenti così violenti per ottenere un risultato politico a breve termine. È parimenti importante che offrano un chiaro appoggio alle misure adottate dallo Stato membro di appartenenza e destinate a contrastare attivamente la discriminazione, riducendo così il pericolo di alienazione e di esclusione che minaccia alcune fasce di giovani europei. In particolare, essi dovrebbero sostenere con il loro carisma le misure nazionali contro la discriminazione richieste dalle direttive antidiscriminazione nei paesi in cui hanno suscitato una risposta lenta e in cui è stato conseguentemente trasmesso il messaggio secondo cui il problema della discriminazione non viene preso seriamente.

Le enormi differenze tra gli Stati membri nella priorità assegnata alla lotta al razzismo e alla discriminazione è una delle osservazioni della presente relazione.

Essa descrive il percorso compiuto dagli Stati membri entro la fine del 2005 nel recepire le due direttive antidiscriminazione e osserva che la Corte di giustizia delle Comunità europee ha dichiarato che quattro Stati membri non erano riusciti ad adottare tutte le disposizioni necessarie a conformarsi alla direttiva 2000/43/CE, sebbene il termine massimo per il recepimento fosse il mese di luglio del 2003. La relazione indica anche il gran numero di disposizioni adottate dagli Stati membri per costituire un organismo specializzato nella promozione della parità di trattamento, come richiesto dalla direttiva 2000/43/CE. In alcuni paesi non era stato designato alcun organismo di questo tipo alla fine del 2005, mentre in altri non solo tali organismi erano stati designati, ma erano stati concessi loro poteri di assistenza alle vittime di discriminazioni superiori allo standard minimo richiesto dalla direttiva.

Nell'ambito dei problemi legati alla discriminazione razziale e ai reati di matrice razzista descritti nella relazione, l'EUMC richiede migliori meccanismi di raccolta dei dati per aiutare a individuare e a combattere questi fenomeni, oltre a misure positive da includere quale parte integrante delle politiche di uguaglianza razziale/etnica degli Stati membri. In questi ambiti sarebbe fortemente opportuno apportare una serie di miglioramenti nel corso del prossimo anno, nell'ambito dell'“Anno europeo delle pari opportunità per tutti”.

Questa Relazione annuale 2006 dell'EUMC segue la struttura degli anni precedenti, in quanto comprende sviluppi in cinque aree tematiche: occupazione, abitazione, istruzione, violenza e reati di matrice razzista e sviluppi giuridici e istituzionali relativi a problemi di razzismo e discriminazione nell'anno 2005. Analogamente alla relazione dell'anno scorso, vi è un capitolo diverso per ognuna di queste cinque aree tematiche. Un nuovo sviluppo per l'anno in corso consiste, invece, in un ulteriore capitolo dedicato agli sviluppi importanti avvenuti nel 2005 a livello dell'UE e della Commissione europea, più che dei singoli Stati membri.

L'EUMC continuerà a offrire il proprio sostegno all'Unione europea e ai suoi Stati membri nei loro sforzi di promuovere l'integrazione, la lotta al razzismo e alla discriminazione e di dimostrare il valore positivo della diversità e dell'uguaglianza. Inoltre, continuerà a sostenere la Commissione europea nel suo programma di azioni in favore dell'integrazione e della lotta al radicalismo violento.

Infine, desideriamo ringraziare il consiglio di amministrazione e il personale dell'Osservatorio per il loro sostegno, l'impegno e l'importante lavoro svolto nel corso degli ultimi dodici mesi.

Anastasia Crickley
Presidente del consiglio di amministrazione

Beate Winkler
Direttore dell'EUMC

Sommario

1.	Introduzione	7
2.	Iniziative giuridiche e istituzionali	10
3.	Razzismo e discriminazione nel settore dell'occupazione.....	12
4.	Razzismo e discriminazione nel settore abitativo.....	15
5.	Razzismo e discriminazione nel settore dell'istruzione	17
6.	Violenza e reati di matrice razzista.....	19
7.	Sviluppi nelle politiche e nella legislazione dell'Unione europea.....	21
8.	Conclusioni	23
9.	Pareri.....	34

1. Introduzione

La relazione annuale del 2006 riporta informazioni e sviluppi relativi al 2005 nell'ambito delle manifestazioni razziste, xenofobe, antisemite e anti-musulmane registrate nei 25 Stati membri dell'UE, insieme alle risposte fornite dai paesi interessati. Come nella relazione dello scorso anno, le cinque tematiche trattate riguardano la legislazione, l'occupazione, l'abitazione, l'istruzione e le violenze e i reati di matrice razzista. I dati e le informazioni vengono raccolti dai 25 punti focali nazionali dell'EUMC, uno per ogni Stato membro, che forniscono i dati all'EUMC secondo classificazioni comuni in ciascuna delle cinque aree tematiche. Quest'anno è stato fornito per la prima volta un capitolo supplementare, consistente in una panoramica delle iniziative intraprese dalla Commissione europea nel 2005 in materia di razzismo, discriminazione e xenofobia in Europa.

Nel corso del 2005 molti eventi drammatici hanno contribuito a porre in evidenza dibattiti sull'esclusione, sulla discriminazione e sull'integrazione degli immigrati e delle minoranze in seno all'Unione europea. L'evento più eclatante è avvenuto il 7 luglio con una serie di attentati suicidi sulla rete di trasporti pubblici di Londra che ha causato la morte di 52 persone e il ferimento di un altro centinaio di persone. Gli attentatori erano giovani uomini musulmani di cittadinanza britannica. Il 21 luglio ci sono stati altri quattro tentativi di attentati alla rete di trasporti londinesi, che non hanno provocato morti o feriti. La relazione annuale dell'EUMC dell'anno scorso¹ aveva trattato eventi avvenuti l'anno precedente, ovvero le bombe sui treni di Madrid nel marzo del 2004 e successivamente l'assassinio di Theo van Gogh ad Amsterdam, commessi entrambi da islamici radicali, che avevano scatenato violenti incidenti in vari paesi, diretti principalmente contro i musulmani e le moschee. Analogamente, nel Regno Unito è stato riportato un aumento nel 2005 dei reati di "odio religioso" contro obiettivi musulmani, in seguito agli attentati. Tuttavia, come evidenziato nell'analisi del capitolo 6 della presente relazione, alla fine del mese successivo il numero degli incidenti registrati era tornato a livelli "normali".

In novembre 2005 l'EUMC ha pubblicato una relazione² sull'impatto degli attacchi che concludeva che: "condannando gli attentati e difendendo i legittimi diritti dei musulmani, i leader politici e i capi delle diverse comunità hanno dato un segnale forte, seguito da una rapida flessione degli incidenti". I leader politici e delle comunità si sono affrettati a dissociare le azioni di pochi attentatori musulmani britannici dall'insieme della comunità musulmana. Questo messaggio è stato colto e ripetuto dai media britannici e stranieri ed è servito a non "demonizzare" la comunità musulmana in Gran Bretagna né a suscitare domande fondamentali

¹ Cfr. l'allegato 1 della relazione principale per la metodologia delle relazioni annuali.

² EUMC (2005), *L'impatto degli attentati di Londra del 7 luglio 2005 sulle comunità musulmane dell'Unione europea*, Vienna: EUMC. <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/London/London-Bomb-attacks-IT.pdf>.

sull'esistenza di una "società multiculturale". È rilevante il fatto che in un'indagine eseguita dalla società MORI un mese dopo le bombe di Londra, il 62 per cento degli intervistati abbia concordato sul fatto che il "multiculturalismo contribuisce a rendere la Gran Bretagna un posto migliore in cui vivere"³.

L'anno 2005 è stato anche drammaticamente segnato dai disordini urbani in Francia iniziati alla fine di ottobre e proseguiti fino a metà novembre, in cui sono stati coinvolti per lo più giovani uomini di origine nordafricana nelle periferie di Parigi e di altre città francesi. I tumulti sono stati accompagnati da incendi dolosi notturni appiccati a centinaia di veicoli e di edifici. Tra le molte analisi delle cause di tali disordini che sono state prodotte in seguito, un tema ricorrente è stato l'alienazione di moltissimi giovani abitanti di queste periferie e le loro esperienze di esclusione e di discriminazione riguardo al lavoro. Le prove di tali fenomeni relativi al 2005 sono trattate nel capitolo 3 della relazione annuale, in cui sono enunciati gli indicatori statistici della disparità di occupazione negli Stati membri dell'UE e vengono descritti i modi in cui la discriminazione si presenta all'attenzione pubblica, con esempi delle forme tramite cui si manifesta. Inoltre, vengono citati alcuni studi condotti nel 2005 che hanno dimostrato come tra le persone extracomunitarie presenti in Francia, come in molti altri paesi dell'UE, vi siano percentuali di disoccupazione più elevate, anche quando i loro livelli di istruzione sono analoghi a quelli della maggioranza della popolazione.

Sempre in Francia, si è verificata nel 2005 una serie di incendi a Parigi in alberghi e case popolari in cui alloggiavano immigrati, due dei quali in agosto, in cui sono morte più di 20 persone e uno ad aprile, con un numero analogo di morti. Gran parte delle vittime erano bambini e la maggior parte delle famiglie proveniva dall'Africa. Gli incidenti hanno attirato bruscamente l'attenzione pubblica sulle terribili condizioni abitative in cui vivono molti immigrati. Nel capitolo 4 della relazione annuale viene presentata la situazione abitativa degli immigrati e delle minoranze in Europa nel 2005, con la descrizione della natura della disparità e della segregazione subita dagli immigrati e dalle minoranze, oltre alle manifestazioni di discriminazione diretta e indiretta alle quali sono esposti.

Gli eventi citati in precedenza, comunque, non dovrebbero distogliere l'attenzione dal fatto che i fenomeni di discriminazione fanno parte della vita di tutti i giorni di molti europei, a prescindere dal verificarsi di eventi straordinari. A questo riguardo, il capitolo 5 della relazione annuale descrive le prassi e le strutture discriminatorie nell'ambito dell'istruzione, accentuando soprattutto i problemi di segregazione nell'istruzione e in particolare la situazione precaria delle persone delle comunità rom rispetto ai loro risultati scolastici e agli atteggiamenti discriminatori di cui sono vittima. Inoltre, nel capitolo 5 vengono trattati gli ultimi sviluppi nelle politiche e nei dibattiti relativi ai simboli religiosi nell'istruzione, insieme ad esempi di buone prassi attuate nel 2005 per promuovere il non razzismo e

³ MORI, 10 agosto 2005. Cfr. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4137990.stm.

migliorare la situazione degli immigrati e delle minoranze nell'ambito dell'istruzione.

Nell'ambito delle disparità esistenti nelle aree tematiche dell'occupazione, dell'abitazione e dell'istruzione, assume particolare importanza il recepimento delle direttive UE sull'uguaglianza. Il capitolo 2 della relazione annuale tratta lo stato di recepimento della direttiva 2000/43/CE e della direttiva 2000/78/CE negli Stati membri. Inoltre, il capitolo 2 informa sullo stato di realizzazione dell'istituzione di organismi specializzati nella promozione della parità di trattamento negli Stati membri, nonché sulle buone prassi relative alla parità di trattamento e all'integrazione.

Gli eventi del 2005 hanno indicato chiaramente una carenza di informazioni che avrebbero potuto far trasparire o spiegare certi sviluppi. Questa mancanza di dati riguarda tutte le aree tematiche trattate dalla relazione annuale, ma è particolarmente evidente nella diversa qualità delle informazioni relative alle statistiche sulla violenza e sui reati di matrice razzista, in qualche caso con un'assenza completa di tali informazioni. Il capitolo 6, pertanto, non offre soltanto informazioni sulle tendenze relative alla violenza e ai reati di matrice razzista negli Stati membri in cui esse sono disponibili, ma riguarda anche lo stato attuale della raccolta dei dati negli Stati membri dell'UE. Viene dedicata un'attenzione particolare ai gruppi più esposti, come le persone in cerca di asilo e i rifugiati, oltre agli individui e alle comunità rom, musulmane e ebraiche. Inoltre, vengono evidenziate le buone prassi nell'ambito della definizione di strategie e della raccolta dei dati, nella prevenzione del razzismo e dell'estremismo e nell'assistenza e consulenza alle vittime.

La lotta al razzismo continua a essere un ambito in cui si esplicano molteplici interventi da parte dell'Unione europea e il capitolo 7 della relazione annuale presenta una panoramica di questi interventi nel 2005. In questo capitolo vengono trattate le questioni della solidarietà e della protezione dei diritti fondamentali, nonché la specifica attenzione attribuita dalle istituzioni europee alla situazione delle comunità rom negli Stati membri dell'UE. Inoltre, hanno assunto particolare importanza nell'agenda dell'Unione europea le questioni legate alla libertà e alla sicurezza. In questo contesto, l'UE continua la sua opera di contrasto del radicalismo violento. Anche la Commissione prosegue il proprio intervento elaborando una comunicazione sulla base di un programma comune mirante all'integrazione degli immigrati attraverso la promozione dei principi comuni di base a favore dell'integrazione, adottati dal Consiglio nel 2004.

Le sei sezioni che seguono riassumono i sei principali capitoli tematici della relazione annuale 2006 dell'EUMC.

2. Iniziative giuridiche e istituzionali

Il processo di recepimento delle due direttive antidiscriminazione è stato completato oppure è in corso, con la presentazione di progetti di legge ai parlamenti della maggior parte degli Stati membri dell'UE. Tuttavia, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito nel 2005 che la Finlandia, il Lussemburgo, la Germania e l'Austria non avevano adottato tutte le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative necessarie a conformarsi alla direttiva 2000/43/CE prima del termine ultimo per il recepimento, il 19 luglio 2003. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito, inoltre, che il Lussemburgo non aveva recepito la direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione entro la data richiesta (i dieci nuovi Stati membri avevano una scadenza più lunga rispetto ai 15 vecchi Stati membri).

In alcuni Stati membri si potrebbero rilevare dei problemi rispetto al processo di recepimento e potrebbero insorgere dibattiti politici che indicano un disaccordo fondamentale sull'osservanza delle direttive. Nella Repubblica ceca e in Germania, la camera superiore del parlamento ha respinto la proposta di disegno di legge con cui venivano recepite le direttive. In Lussemburgo, il *Conseil d'Etat* ha reso pubblica un'opinione critica sul disegno di legge proposto per il recepimento delle direttive. In Lettonia e a Malta la legislazione principale che recepisce una o entrambe le direttive è tuttora disponibile solamente in forma di progetto di legge, in attesa dell'adozione parlamentare. In Estonia e Polonia non è stata rilevata alcuna attività legislativa rilevante riguardo al recepimento delle direttive.

Organi specializzati

Sono sorti problemi anche riguardo all'esistenza di un organo specializzato nella promozione della parità di trattamento, ai sensi dell'articolo 13 della direttiva sull'uguaglianza razziale. Nella Repubblica ceca, in Germania, Lussemburgo e Malta non era stato designato alcun organo specializzato entro la fine del 2005. In Polonia era stato designato un organo in passato, che aveva però cessato di esistere nel novembre del 2005.

Nella maggior parte degli Stati membri, comunque, è stato istituito un organismo specializzato nella promozione della parità di trattamento. Per quanto riguarda i poteri di questi organi, è significativo che alcuni offrano assistenza alle vittime della discriminazione sotto forma di supporto all'avvio di cause legali che oltrepassa lo standard minimo richiesto dalla direttiva sull'uguaglianza razziale, come in Belgio, Irlanda, Lettonia, Ungheria, Austria, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

Occorre citare l'Autorità ungherese per la parità di trattamento per i suoi ampi poteri a sostegno delle vittime della discriminazione. Essa può intervenire nel riesame giudiziario di decisioni amministrative e può anche agire come

rappresentante di una vittima di discriminazione dinanzi ai tribunali. Inoltre, può intentare cause legali nell'interesse pubblico per proteggere i diritti di persone e gruppi. Un altro esempio di un organo specializzato con forti poteri di sostegno alle vittime della discriminazione è il Centro nazionale slovacco per i diritti umani. Gli ampi poteri di questi organi nel fornire assistenza legale alle vittime di discriminazione li colloca in ottima posizione per contribuire in maniera attiva all'efficacia della legislazione antidiscriminazione negli Stati membri.

3. Razzismo e discriminazione nel settore dell'occupazione

Con l'applicazione della legislazione antidiscriminazione e l'aumento dei casi presentati in giudizio e con una sempre più ampia e diffusa ricerca sulla discriminazione, sono state raccolte prove del fatto che le idee comuni sulle carenze nell'istruzione e altre difficoltà degli immigrati quale motivo principale delle disparità sul lavoro devono essere controbilanciate da una maggiore consapevolezza dell'operazione di discriminazione e della necessità di contrastarla.

Per il 2005 sono stati citati molti sviluppi che indicavano un aumento nella mentalità dei responsabili politici di diversi Stati membri della consapevolezza della discriminazione e dell'esigenza di fare qualche cosa al riguardo, tra cui nuove iniziative destinate a raccogliere dati statistici ufficiali o a commissionare ricerche miranti a identificare più precisamente l'entità e la natura del problema.

Il problema dei dati etnici

Un'assenza generale di dati sull'origine etnica/nazionale è causa di una scarsa capacità di valutare le politiche di lotta al razzismo. In alcuni Stati membri ciò contribuisce in primo luogo a una insufficiente consapevolezza del problema della discriminazione. Vi sono, tuttavia, segnali che indicano che alcuni Stati membri vedono in maniera più favorevole le questioni relative alla registrazione dell'origine etnica/nazionale di quanto non facessero prima. Ad esempio, in Francia è stato riportato che alcune indagini ufficiali utilizzano attualmente categorie vicine a queste variabili. È stato osservato, inoltre, che alcuni datori di lavoro francesi iniziano a registrare la diversità delle origini del loro personale e dei candidati agli impieghi offerti.

A questo proposito è significativo anche che in Francia la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL) abbia dichiarato in una raccomandazione nel 2005 che la legislazione francese sulla tutela dei dati non impedisce la raccolta "temporanea" di alcune informazioni legate all'origine etnica degli individui, esclusivamente a scopo di lotta alla discriminazione, se vengono garantite alcune tutele dell'anonimato delle statistiche.

Verifica e consapevolezza della discriminazione

Quando nelle statistiche esistenti non è disponibile la variabile dell'origine etnica, chi desidera identificare i processi di disparità può ricorrere alla ricerca per colmare alcune lacune. La relazione annuale dell'anno scorso conteneva molti esempi del metodo di ricerca definito "test di discriminazione", che prevede l'utilizzo di coppie di candidati di pari competenze per verificare se la scelta o il rifiuto per un

posto di lavoro fossero basati sull'etnia o sul colore della pelle. Quest'anno, invece, è stata citata soltanto una di queste prove. Forse è comunque significativo che nel 2005 le autorità svedesi e francesi abbiano invitato l'OIL a condurre un test di verifica della discriminazione in diverse città, i cui risultati sono stati comunicati nel 2006. Entrambi i paesi avevano declinato negli anni precedenti l'opportunità di partecipare a tali esperimenti, per ragioni diverse. Questo sviluppo potrebbe essere considerato come un'ulteriore indicazione del riconoscimento ufficiale della necessità di prendere seriamente in considerazione il problema della discriminazione nell'occupazione, oltre che dell'importanza di raccogliere dati al riguardo.

L'uso di "indagini sulle vittime"

Mentre il test di discriminazione fornisce un'indicazione "oggettiva" del fenomeno della discriminazione, le ricerche possono fornire anche una dimensione soggettiva, in particolare attraverso indagini sulle percezioni e sulle esperienze delle vittime. Rispetto al 2004, questi aspetti sono stati registrati molto più spesso nel 2005. Ad esempio, indagini condotte su persone di lingua russa in Estonia, su immigrati in Danimarca, turchi in Germania, serbi e bosniaci in Slovenia e somali, russi, estoni e vietnamiti in Finlandia hanno rilevato tutte esperienze di discriminazione. In Francia, immigrati e discendenti di immigrati hanno riferito di essere stati abitualmente sottoposti a trattamenti negativi legati alla loro origine, al colore della pelle, al nome o alla parlata. È stato dimostrato che la sensibilità verso questo tipo di esperienze era maggiore nella seconda e più giovane generazione, anche se gli atteggiamenti intolleranti e le esperienze negative cui essi erano confrontati erano probabilmente meno gravi di quanto non fossero state per la prima generazione di anziani.

Stato giuridico e vulnerabilità

La questione dello stato giuridico è direttamente collegata ai problemi dell'integrazione e dell'uguaglianza rispetto agli immigrati e alle minoranze. L'accesso al mercato del lavoro è direttamente connesso al tipo di lavoro o al permesso di residenza in possesso di un lavoratore migrante. Lo stato giuridico può influire sulla possibilità o meno per gli immigrati di poter cambiare datore di lavoro o settore dell'economia.

Anche quando individui provenienti da paesi terzi risiedono legalmente e permanentemente in uno Stato membro, le leggi e i regolamenti limitano il loro diritto di accesso all'occupazione. Sebbene i soggetti provenienti da paesi terzi non possano essere esclusi da opportunità occupazionali a causa, ad esempio, della loro origine etnica o della religione, essi possono essere esclusi sulla base della loro cittadinanza nel caso di alcune categorie di lavoro, ad esempio nel settore pubblico.

Nel 2005 sono stati riferiti molti casi di lavoratori immigrati che lavoravano in situazioni limitate sul piano giuridico e meno in grado di resistere a eccessi di

sfruttamento, tali per cui la tradizionale tutela antidiscriminazione è quasi irrilevante. A volte, i governi possono aumentare direttamente e intenzionalmente la vulnerabilità dei gruppi di lavoratori soggetti a restrizioni giuridiche, come nel caso dei nuovi contratti ufficiali per i collaboratori domestici a Cipro, che vietano a tali lavoratori di partecipare a qualunque attività sindacale o politica, pena la cessazione automatica del lavoro e la revoca del permesso di soggiorno.

Nel 2005 si sono verificati eventi che hanno spinto i commentatori a enfatizzare l'importanza di mantenere standard minimi di condizioni di lavoro negli ambiti in cui sono occupati gli immigrati, onde evitare l'insorgere di fenomeni di razzismo. In due occasioni nel corso del 2005, in due paesi diversi, l'Irlanda e i Paesi Bassi, che presentavano casi analoghi di gruppi di lavoratori stranieri introdotti per sostituire i lavoratori nazionali e abbassare i salari e le condizioni di lavoro, sono stati espressi timori sulle implicazioni che ciò avrebbe comportato per l'insorgere di sentimenti anti-immigrati.

4. Razzismo e discriminazione nel settore abitativo

La situazione abitativa degli immigrati e delle minoranze etniche è chiaramente una delle principali preoccupazioni in tutti gli Stati membri. Attualmente sono in fase di attuazione diversi progetti e sono in corso di adozione misure di integrazione degli immigrati e delle minoranze etniche. Ciononostante, le condizioni abitative degli immigrati, dei rom e delle persone in cerca di asilo rimangono problematiche. In alcuni paesi, gli immigrati e i rom vivono in abitazioni più povere e precarie rispetto alla media nazionale. È probabile che le famiglie di immigrati e di rom subiscano maggiori discriminazioni nel mercato dell'abitazione rispetto alla popolazione locale. Nei campi rom e negli insediamenti dei nomadi mancano solitamente le infrastrutture adeguate e nel caso delle abitazioni dei rom nei centri urbani le sistemazioni sono spesso degradate e insicure.

I cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nella natura e nei modelli dei flussi di immigrati pongono una nuova serie di problemi relativi all'abitazione che devono essere risolti dagli Stati membri. Le prove disponibili dimostrano che in molti Stati membri gli immigrati sono particolarmente esposti al rischio di restare senza dimora. Le persone che non sono riuscite a trovare asilo e gli immigrati anziani contribuiscono alla quota sempre maggiore di persone senza dimora di nazionalità diversa dal paese in cui risiedono.

Anche i lavoratori stagionali risentono gravemente della precarietà dell'alloggio. A causa del breve periodo di permanenza in un paese e della loro vulnerabilità nel mercato dell'occupazione, le soluzioni abitative per loro non sono ancora adeguate. Un risultato della carenza di disposizioni sulle abitazioni è stata la proliferazione di sistemazioni di livello inferiore al minimo nelle aree in cui risiedono i lavoratori stagionali.

Evitare i "ghetti"

Una serie di problemi diversi deriva dalla segregazione spaziale. Gli immigrati e le minoranze etniche sono vittime probabili di segregazione, la cui manifestazione più visibile è la formazione di "ghetti". Alcuni Stati membri hanno avviato programmi di lotta alla ghettizzazione. Tuttavia, è importante distinguere tra misure di lotta alla formazione di ghetti e distribuzione forzata, in quanto non coincidono necessariamente. Di conseguenza, mentre per controbilanciare la formazione di "ghetti" è necessario un ampio pacchetto di misure che interessano tutti i settori (occupazione, istruzione, alloggio, sicurezza e altro ancora), la distribuzione forzata può semplicemente modificare i modelli di distribuzione spaziale, lasciando invariati i principali problemi di integrazione.

Test di discriminazione e dati

Riguardo alla discriminazione nell'ambito dell'abitazione i dati sono molto scarsi. Tuttavia, le ricerche sul "test di discriminazione" hanno dimostrato che agli immigrati viene riservato un trattamento diverso da parte delle agenzie immobiliari e dei proprietari di appartamenti. Il test ha sollevato dubbi etici in alcuni Stati membri, tuttavia, vi è una tendenza significativa ad adottare questo metodo per misurare i livelli di discriminazione. Dopo i disordini che si sono scatenati nelle città francesi nell'ottobre e novembre 2005, è stata considerata la possibilità di applicare il test per ottenere un'immagine delle barriere a cui devono far fronte gli immigrati. In genere, è probabile che il numero di denunce relative alla discriminazione per l'abitazione non rispecchi la situazione reale degli Stati membri. Altri indicatori come la segregazione spaziale, le condizioni abitative o la natura dell'alloggio possono essere visti come indici di discriminazione nell'ambito dell'abitazione, tuttavia essi non si basano su prove dirette. In mancanza di altre misure, il test rimane uno strumento generalmente efficace per raccogliere dati sulla discriminazione diretta.

Consapevolezza e "buone prassi"

Negli Stati membri sono in corso molte iniziative innovative sull'esclusione dall'abitazione. Nonostante il fatto che i paesi mostrino livelli diversi di attuazione delle "buone prassi", è possibile notare una sempre maggiore consapevolezza sul ruolo importante rivestito dall'abitazione nel processo di integrazione degli immigrati e delle minoranze etniche. Appare chiaro che la segregazione spaziale, la discriminazione razziale nel mercato dell'abitazione e la precarietà abitativa sono interconnessi a molteplici forme di esclusione che ostacolano le possibilità di avanzamento sociale. In alcuni dei nuovi Stati membri sono state intraprese misure destinate a migliorare la situazione abitativa dei rom, in una sorta di sforzo nazionale coordinato.

5. Razzismo e discriminazione nel settore dell'istruzione

La segregazione parziale o addirittura totale nell'istruzione è tuttora un fenomeno diffuso in ampie zone dell'UE. Un'analisi e una panoramica dello studio PISA sui risultati scolastici a livello europeo e di altri studi hanno portato alla salda conclusione, nel 2005, che sistemi di istruzione molto differenziati e segregazionisti producono e riproducono disuguaglianza.

Alcuni Stati membri hanno riferito una riduzione del divario nei risultati scolastici ottenuti dalla maggior parte della popolazione e da alcuni gruppi di immigrati/minoranze. In genere, comunque, il divario nel livello raggiunto tra diversi gruppi etnici/nazionali è rimasto a un livello significativo, con alcuni gruppi, come i rom, particolarmente predisposti a rimanere indietro.

La situazione degli alunni rom

Una delle cause principali del ritardo degli alunni rom rispetto alla media della velocità di raggiungimento dei risultati è il fatto che in molti Stati membri essi sono il gruppo più esposto alla segregazione e a forme diverse di discriminazione diretta e indiretta. Nell'anno corrente e in quelli precedenti sono stati adottati provvedimenti intesi a ridurre l'emergere della segregazione, della discriminazione e degli scarsi risultati scolastici. Tuttavia, la situazione dei bambini rom è ancora precaria e continua a richiedere ulteriore attenzione.

Lacune nei dati

Manca una registrazione sistematica degli episodi di razzismo e di discriminazione nel campo dell'istruzione nella maggior parte degli Stati membri. Inoltre, le informazioni relative ai risultati scolastici dei diversi gruppi etnici/nazionali sono nella maggior parte degli Stati membri soltanto parziali o non disponibili affatto. Pertanto, per molti Stati membri mancano informazioni affidabili su episodi di discriminazione diretta e indiretta, che potrebbero essere utilizzate, ad esempio, per valutare e migliorare l'efficacia delle misure di buona prassi.

Simboli religiosi

Il problema se consentire o vietare l'esposizione di simboli religiosi nell'ambito scolastico ha prodotto una nuova legislazione e nuovi dibattiti nel 2005. Le politiche adottate dagli Stati membri vanno dal divieto nazionale di esporre qualunque simbolo religioso nelle scuole statali alla completa libertà per studenti e insegnanti di indossare qualunque simbolo religioso. Fra i due estremi vi sono le

politiche che lasciano le decisioni agli stati federali o ai singoli istituti scolastici, oppure che vietano soltanto alcuni simboli religiosi, mentre altri non sono considerati materia di regolamentazione.

Le buone prassi nell'istruzione

Ricerche recenti sulle barriere istituzionali nei confronti degli immigrati e delle minoranze nel campo dell'istruzione sono giunte alla conclusione che le semplici misure di sostegno selettivo hanno in molti casi soltanto un impatto ridotto sul miglioramento della posizione degli immigrati e delle minoranze. Sono piuttosto i più ampi cambiamenti verso un sistema di istruzione più integrativo e meno differenziato, associati a misure di sostegno selettivo, ad avere potenzialità di riduzione delle barriere e di promozione del successo scolastico.

Per quanto riguarda le misure selettive antidiscriminazione, esiste un'ampia gamma di strumenti che vengono applicati per migliorare la situazione degli immigrati e delle minoranze nel settore dell'istruzione e per combattere il razzismo e la discriminazione. Tali misure prevedono la diffusione di una maggiore consapevolezza della diversità e della discriminazione nell'istruzione, offrendo un sostegno individuale ai bambini con difficoltà di linguaggio e/o di apprendimento, oppure fornendo programmi di sostegno ai genitori e agli insegnanti.

In alcuni paesi esistono programmi finanziari, sottoforma di sussidi e borse di studio per i bambini oppure sottoforma di incentivi alle società perché investano in programmi di apprendistato destinati ai bambini che vivono in contesti di immigrazione o di minoranza ed è previsto anche un finanziamento ai progetti destinati a migliorare la posizione degli immigrati e delle minoranze nel settore dell'istruzione. Alcuni Stati membri stanno predisponendo misure di lotta alla segregazione nell'istruzione, che prevedono l'abbandono delle scuole speciali e l'eliminazione delle classi separate. Altri paesi stanno definendo delle strutture di raccolta sistematica di dati sugli incidenti di matrice razzista e sulle prassi discriminatorie.

6. Violenza e reati di matrice razzista

Le informazioni disponibili per il periodo 2004-2005 indicano che la violenza e i reati di matrice razzista continuano a essere un problema costante nell'Europa dei 25, con dimostrazioni del suo emergere in forme diverse, in genere scarsamente documentate dai meccanismi ufficiali di raccolta delle informazioni.

Il fatto che alcuni Stati membri non abbiano ancora adottato meccanismi adeguati di raccolta dei dati ufficiali sulla giustizia penale per registrare e rendere disponibili al pubblico le informazioni sulla violenza e sui reati di matrice razzista sembrerebbe indicare che il problema viene trascurato nella maggior parte dell'Unione europea. Nel periodo 2004-2005 non erano disponibili dati ufficiali sulla violenza e sui reati di matrice razzista in cinque Stati membri, ovvero Grecia, Spagna, Italia, Cipro e Malta. Nello stesso periodo, nove Stati membri venivano classificati come in possesso di meccanismi "limitati" di raccolta dei dati ufficiali, che tendevano a interessarsi a un numero limitato di indagini e di casi giudiziari oppure raccoglievano informazioni più in generale sulla discriminazione anziché specificatamente sulla violenza e sui reati di matrice razzista, nella fattispecie in Belgio, Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Portogallo e Slovenia.

Nove Stati membri sono stati classificati, invece, come dotati di "buoni" meccanismi attivi per l'elaborazione di relazioni e la registrazione di reati e/o per un sistema dedicato al particolare problema dei reati di estremismo/odio di destra, nella fattispecie Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Francia, Irlanda, Polonia, Slovacchia e Svezia. Infine, soltanto due Stati membri, la Finlandia e il Regno Unito (Inghilterra e Galles) sono stati dichiarati in possesso di meccanismi "completi" attivi che hanno dimostrato che un'ampia raccolta di dati potrebbe anche fornire dettagli riguardo alle caratteristiche delle vittime.

Tendenze

Osservando undici Stati membri per cui sono disponibili dati ufficiali sulla giustizia penale per il periodo 2000-2005 e calcolando una media delle percentuali di cambiamenti all'anno nei reati riferiti/registrati si può osservare quanto segue (in base ai dati disponibili più completi per ogni Stato membro, che in alcuni casi riguardano solo il periodo 2000-2004 o 2001-2005): in otto paesi si è notata una tendenza all'aumento dei reati di matrice razzista riferiti/registrati in questo periodo (Danimarca, Germania, Francia, Irlanda, Polonia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito (Inghilterra e Galles)) mentre in tre di questi undici paesi si è avuta una tendenza generale alla diminuzione dei reati di matrice razzista repertoriati/registrati durante questo periodo: Repubblica ceca, Austria e Svezia. Tuttavia, queste tendenze devono essere interpretate con cautela perché rivelano informazioni sull'effettiva ampiezza della violenza e dei reati di matrice razzista ma anche sui cambiamenti intervenuti nelle pratiche di registrazione in ogni Stato

membro. Inoltre, poiché la raccolta dei dati avviene in modo diverso in ogni Stato membro, è possibile fare un confronto delle tendenze solo all'interno degli Stati membri e non tra di loro.

In definitiva, è possibile affermare, con alcune eccezioni, che gli Stati membri dotati di meccanismi di raccolta dei dati ufficiali sulla giustizia penale tendono ad avere livelli maggiori di episodi di violenza e reati di matrice razzista riferiti e registrati mentre gli Stati membri con meccanismi di raccolta dei dati inadeguati hanno pochi dati o nessuno sulla violenza e sui reati di matrice razzista.

Informazioni dalle ONG

Considerati i limiti della raccolta di dati ufficiali, le fonti ufficiose delle ONG colmano generalmente le lacune nel riconoscimento dei gruppi di vittime maggiormente esposti. Nel periodo 2004-2005, le ONG hanno rivelato che gli stranieri in cerca d'asilo, i rifugiati e gli immigrati erano alcuni dei gruppi più esposti a violenza e reati di matrice razzista e, cosa ancora più inquietante, subivano spesso abusi da parte di pubblici ufficiali, compresi gli agenti di polizia. In particolare, le ONG degli Stati membri meridionali hanno individuato alcuni casi di abusi in cui erano coinvolti pubblici ufficiali.

Le relazioni degli Stati membri orientali e del sud hanno rivelato inoltre che la popolazione rom è un obiettivo specifico delle violenze e dei reati di matrice razzista, sia da parte della popolazione generale che di pubblici ufficiali. A loro volta, gli ebrei continuano a essere vittime di episodi di antisemitismo, generalmente ben documentati sia dalle fonti ufficiali che da quelle non ufficiali. Infine, anche se le loro esperienze rimangono scarsamente documentate, i musulmani stanno attirando sempre più l'attenzione delle ONG quali vittime di violenze e reati di matrice razzista.

"Buone prassi"

A controbilanciare le relazioni ufficiali e ufficiose sulla violenza e sui reati di matrice razzista, nel 2004-2005 sono state individuate alcune iniziative di "buone prassi" che tentano in vario modo di fornire una risposta al problema. È incoraggiante notare come, data la continua inadeguatezza di molti meccanismi di raccolta dei dati ufficiali, una serie di iniziative si concentri su risposte pratiche per migliorare la raccolta di dati effettuata dalla polizia sulla violenza e sui reati di matrice razzista. Altre iniziative vanno da esempi concreti di interventi pratici presso i colpevoli di violenze o i potenziali oltraggiatori alle iniziative che ruotano intorno alle vittime.

7. Sviluppi nelle politiche e nella legislazione dell'Unione europea

La lotta al razzismo continua a essere un settore di attività globale da parte dell'Unione europea, come indicato nel capitolo tematico finale della relazione annuale. Le attività si traducono in misure legislative e politiche e in un gran numero di azioni di sostegno destinate a moltiplicare le informazioni e le competenze dei principali attori della società. Il fulcro dell'attività dell'UE nella lotta al razzismo e nella promozione dell'uguaglianza razziale all'interno dell'Unione continua a essere negli ambiti relativi alla non discriminazione e all'uguaglianza, alla giustizia, alla libertà e alla sicurezza.

Uguaglianza, non discriminazione e inclusione sociale

Nel 2005, la Commissione ha adottato la comunicazione *Una strategia quadro per la non discriminazione e le pari opportunità per tutti*. Alla comunicazione era allegata una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007). L'Anno europeo 2007 è l'elemento centrale di un programma strategico destinato a garantire un'efficace risposta alla discriminazione, la valorizzazione della diversità e la promozione di pari opportunità per tutti. La strategia esamina l'ulteriore contributo che può apportare l'Unione europea nella lotta alla discriminazione e nella promozione dell'uguaglianza, oltre alla tutela giuridica dei diritti delle persone alla parità di trattamento.

Rom

Il capitolo indica che la situazione della comunità rom continua a essere ai primi posti dell'agenda politica dell'Unione europea. Il Parlamento europeo ha chiesto agli Stati membri e ai paesi candidati di rafforzare la legislazione nazionale e le misure amministrative per contrastare gli atteggiamenti ostili nei confronti degli zingari e la fobia dei rom e vietare la discriminazione delle popolazioni rom, sia diretta che indiretta, in tutti gli ambiti della vita pubblica. Specificamente, è stato chiesto di intervenire contro la discriminazione dei rom nel mercato del lavoro e nell'abitazione, garantendo pari accesso all'assistenza sanitaria e abolendo la segregazione razziale nei sistemi di istruzione. Inoltre, il Parlamento europeo ha fatto appello alla Commissione perché preparasse una comunicazione e un piano d'azione sulle modalità di promozione da parte dell'UE di sforzi volti a realizzare una migliore integrazione economica, sociale e politica della comunità rom. La Commissione stessa ha incoraggiato le autorità nazionali a tenere in considerazione le esigenze delle comunità rom nell'abbozzare i loro piani di azione nazionale a favore dell'occupazione e dell'inserimento sociale.

Diritti fondamentali

Nell'aprile del 2005, la Commissione ha adottato un meccanismo destinato a valutare sistematicamente la compatibilità di tutte le proposte legislative con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, la Commissione ha sottoposto al Consiglio proposte di promozione della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'ambito del prossimo piano finanziario per il periodo 2007-2013. Per attuare completamente il concetto di cittadinanza europea, la Commissione propone di istituire il programma quadro sui diritti fondamentali e sulla giustizia. Il programma consentirà di sviluppare azioni a livello sovranazionale (ad esempio la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale), permetterà ai singoli e alle imprese di affermare i loro interessi civili e commerciali in altri Stati membri e mira a garantire che i reati e i criminali non rimangano mai impuniti.

Libertà e sicurezza

Il programma dell'Aia, che abbraccia il periodo dal 2005 al 2009, si occupa di tutti gli aspetti delle politiche nel campo della libertà, della sicurezza e della giustizia e comprende, tra le altre cose, i diritti fondamentali e la cittadinanza, l'integrazione, la lotta al terrorismo, la cooperazione giudiziaria e di polizia e il diritto civile. Il programma rappresentava, pertanto, una priorità fondamentale per l'agenda dell'Unione europea nel 2005. Nel maggio del 2005 la Commissione ha presentato un piano d'azione e un calendario di attuazione del programma. Il Parlamento europeo ha risposto con la riaffermazione dell'opinione saldamente difesa secondo cui l'instaurazione di uno *spazio di libertà, sicurezza e giustizia* richiede un maggiore impegno da parte delle istituzioni europee e nazionali nella promozione della tutela dei diritti fondamentali. La risoluzione ha sottolineato il fatto che una politica di integrazione europea deve assicurare una corretta integrazione sul mercato del lavoro, il diritto all'istruzione e alla formazione professionale, l'accesso ai servizi sociali e sanitari e la partecipazione degli immigrati alla vita sociale, culturale e politica. Il legame tra integrazione e antidiscriminazione è stato affermato in una successiva *risoluzione sulle connessioni tra migrazione legale e illegale e l'integrazione dei migranti*, dove è riportato che "la lotta contro le discriminazioni, il razzismo e la xenofobia sia una componente fondamentale della politica di integrazione".

8. Conclusioni

La relazione annuale dell'EUMC di quest'anno ha riunito le informazioni raccolte da 25 Stati membri con esperienze e risposte molto diverse in merito alle problematiche legate all'immigrazione e alla diversità etnica, nonché con tradizioni molto diverse di consapevolezza e di attività contro il razzismo e la discriminazione. Nonostante la grande varietà delle informazioni raccolte, emergono nel 2005 alcuni temi transnazionali comuni a molti Stati membri e in alcuni casi alla maggior parte degli stessi.

Il riconoscimento della discriminazione nell'occupazione

Una sezione importante sia nell'ambito della ricerca che nelle discussioni di politica pubblica sull'interpretazione della divisione etnica e della posizione di esclusione e subordinazione degli immigrati e delle minoranze si è occupata di valutare fino a che punto questa situazione dovrebbe essere spiegata dalle carenze nel campo dell'istruzione o in altri ambiti tra le popolazioni migranti (i fattori dal lato dell'offerta) o dalle pratiche di esclusione tra i datori di lavoro e le istituzioni della società (i fattori dal "lato della domanda"). Nella coscienza pubblica domina soprattutto, per tradizione, l'idea secondo cui le popolazioni di immigrati e delle minoranze soffrono di carenze formative e spesso è soltanto quando vengono condotte e pubblicate ricerche o indagini speciali sulla discriminazione, quando viene applicata la legislazione antidiscriminazione e vengono presentate cause in tribunale che i suddetti pregiudizi sulle carenze dal lato dell'offerta vengono controbilanciati da una maggiore consapevolezza degli atti di esclusione e di discriminazione. Nel 2005 sono stati riportati molti sviluppi che hanno indicato che in alcuni Stati membri stava maturando nella mente dei responsabili politici la consapevolezza della discriminazione e della necessità di fare qualcosa al riguardo, come ad esempio alcune nuove iniziative volte a raccogliere statistiche ufficiali o a commissionare ricerche che indichino in maniera più precisa le dimensioni e la natura del problema.

È probabile che una ragione di questo apparente aumento della consapevolezza riguardo la discriminazione razziale/etnica sia stata l'introduzione della direttiva sull'uguaglianza razziale, che doveva essere recepita entro il mese di luglio del 2003. Come descritto nel capitolo 2 sulla legislazione, nel 2005 il processo di recepimento della direttiva sull'uguaglianza razziale era stato completato in alcuni Stati membri (alla fine del 2005 la Commissione stava terminando il processo di analisi della correttezza del recepimento) ed era ancora in corso in altri, con la presentazione in parlamento di progetti di legislazione nella maggior parte degli Stati membri dell'UE. La maggior parte degli Stati membri ha designato organi specializzati per la promozione della parità di trattamento e ad alcuni di essi sono stati conferiti poteri di intentare cause legali per conto o in sostegno delle vittime di discriminazione che oltrepassano lo standard minimo richiesto dalla direttiva sull'uguaglianza razziale. Se questi poteri verranno esercitati, ciò contribuirà in

maniera positiva all'efficacia delle direttive e farà maturare la consapevolezza pubblica di questi problemi.

Un altro stimolo alla consapevolezza pubblica è il Programma di azione comunitario di lotta alla discriminazione, che è stato lanciato in seguito all'approvazione delle due direttive sull'uguaglianza. Il programma è destinato a sostenere attività di contrasto della discriminazione per motivi di origine razziale o etnica, di religione o fede, disabilità, età o tendenze sessuali. Una parte del programma è costituita dalla campagna di informazione a livello comunitario “ Per la diversità — contro la discriminazione”, che promuove un messaggio positivo sulla diversità e fornisce fatti e informazioni sulla discriminazione⁴.

Recepimento non omogeneo della direttiva sull'uguaglianza razziale

Nonostante l'aumento della consapevolezza sulla discriminazione, in alcuni ambiti rimangono alcuni problemi. Nella relazione sull'uguaglianza e la non discriminazione del 2005 la Commissione ha osservato che alcuni Stati membri non hanno rispettato i termini di comunicazione del recepimento della direttiva sull'uguaglianza razziale alla Commissione e nel 2005 la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito che quattro paesi non avevano rispettato i loro obblighi a questo riguardo. Si è dovuto valutare se questi ritardi riflettessero in alcuni casi una scarsa priorità ufficiale a livello nazionale riguardo al problema dell'antidiscriminazione. Mentre si è continuato a discutere a livello nazionale e comunitario nel corso del 2005 sull'importanza di misure destinate a migliorare “l'integrazione” degli immigrati negli Stati membri, sembra che l'importanza specifica di misure antidiscriminazione nell'ambito di questo processo venga ancora sottovalutata. Tuttavia, se non si affrontano gli effetti negativi della discriminazione le altre misure di integrazione risulteranno inefficaci. Ad esempio, come si può vedere nel capitolo 3 sull'occupazione, molti studi pubblicati durante il 2005 in vari Stati membri sono giunti a conclusioni simili, ovvero che l'istruzione da sola non è sufficiente a colmare le lacune e che rimane una disparità nei risultati sul mercato del lavoro anche per quegli emigranti e per le minoranze in possesso di qualifiche formative uguali alla maggioranza. Tali risultati non smentiscono il collegamento tra occupazione e istruzione, ma indicano piuttosto la necessità di misure supplementari da parte delle autorità per agevolare l'accesso degli immigrati al mercato del lavoro. In particolare, dimostrano l'esigenza di misure destinate ad affrontare gli atteggiamenti razzisti e xenofobi e le prassi discriminatorie. Questo problema è particolarmente importante perché una buona parte del discorso sull'integrazione negli stati dell'Unione europea in cui affluiscono gli immigrati è stato dominato dall'idea che l'integrazione si realizzasse attraverso il mercato del lavoro e che l'accesso al mercato del lavoro avvenisse attraverso l'istruzione.

⁴ <http://www.stop-discrimination.info/>

Inadeguatezze delle informazioni

Sfortunatamente, l'identificazione effettiva e il contrasto delle prassi discriminatorie dipende, fra le altre cose, dal possesso di dati adeguati in questo ambito. Come le precedenti relazioni annuali, questa relazione conferma che molti Stati membri hanno ancora sistemi inadeguati di registrazione degli incidenti razzisti e discriminatori nell'occupazione, nell'abitazione e nell'istruzione. La relativamente scarsa consapevolezza del problema della discriminazione in alcuni Stati membri è collegata al fatto che non è possibile dimostrare modelli di disuguaglianza che indicano l'azione della discriminazione.

I disordini urbani di Parigi, ad esempio, hanno attirato l'attenzione sul fatto che vi sono pochi dati ufficiali sulle disparità riguardo all'abitazione e sulla discriminazione nell'occupazione, in parte perché non vi è alcun sistema di classificazione dei gruppi coinvolti. Quando mancano tali dati sull'origine etnica/nazionale, si riduce la capacità di individuare la disparità, di attrarre l'attenzione sui processi sospetti di discriminazione diretta ed indiretta e di valutare con successo le politiche di lotta alla discriminazione. Questo problema non riguarda solamente la sfera dell'occupazione e dell'abitazione. Il capitolo 5 sull'istruzione osserva che nella maggior parte degli Stati membri dell'UE mancano registrazioni degli incidenti di matrice razzista e discriminatoria nel campo dell'istruzione. Inoltre, nella maggior parte degli Stati membri i dati sui risultati scolastici dei diversi gruppi etnici/nazionali sono solamente parziali o non disponibili. Come per l'occupazione e l'abitazione, tali statistiche sarebbero preziose per ottenere informazioni affidabili su episodi di discriminazione diretta e indiretta e potrebbero anche aumentare significativamente la precisione e l'efficacia delle misure in favore di buone prassi.

Gli Stati membri ritengono spesso sinceramente di avere buoni motivi per non raccogliere tali dati; alcuni sostengono che evitare di realizzare queste statistiche non sia una dimenticanza passiva bensì una politica attiva. Ad esempio, alcuni citano la direttiva sulla protezione dei dati emanata dal Consiglio dell'Unione europea nel 1995 come un ostacolo alla raccolta dei dati sull'etnia perché vieta l'uso di dati personali quando i soggetti vengono identificati o possono essere identificati⁵. La direttiva esonera, però, specificatamente i dati che sono stati resi anonimi e ciò sembrerebbe fornire un'opportunità di raccolta di dati etnici a scopo statistico. A questo proposito è particolarmente significativo il fatto che in Francia la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL) abbia dichiarato in una raccomandazione del 2005 che la legislazione francese sulla protezione dei dati personali non impedisce la raccolta "temporanea" di alcune informazioni legate all'origine etnica degli individui, strettamente a scopo di lotta alla

⁵ Direttiva dell'Unione europea sulla tutela dei dati – 95/46/CE – paragrafo 26; cfr. http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law-en.htm (11.05.2006).

discriminazione, qualora vengano garantite alcune tutele a garanzia dell'anonimato delle statistiche.

Nel 2005 vi sono stati segnali che indicavano che alcuni Stati membri, compresa la Francia, stavano considerando più favorevolmente i problemi relativi alla registrazione dell'origine etnica/nazionale rispetto agli anni precedenti. In Francia, ad esempio, è stato riportato che alcune indagini ufficiali utilizzano attualmente categorie analoghe a queste variabili e che alcuni datori di lavoro iniziano a registrare la “diversità di origine” del loro personale e dei candidati ai posti di lavoro. Un'indagine francese condotta nel 2005 ha rilevato che riguardo alla discriminazione subita dall'80 per cento dei laureati originari dell'Africa nera o del Maghreb sul mercato del lavoro, i soggetti intervistati sarebbero disposti a far registrare la loro origine etnica⁶.

⁶ *Enquête sur la France de la diversité* condotta da Sopi, <http://www.sopi.fr/> (11.05.2006).

La necessità di azioni contro la violenza di matrice razzista

Analogamente, una delle conclusioni principali del capitolo 6 sulla violenza e i reati di matrice razzista è che attualmente la maggior parte degli Stati membri dispone di meccanismi di raccolta dei dati inadeguati ed inefficaci che possono fornire, nel migliore dei casi, solamente un quadro parziale dell'estensione e della natura della violenza e dei reati di matrice razzista. I dati non ufficiali provenienti da organi come le ONG possono, in qualche misura, colmare il vuoto lasciato dalle raccolte di dati ufficiali, ma non si può pretendere che forniscano le informazioni che sarebbe compito dello Stato raccogliere. Più propriamente è compito degli Stati membri, con la guida della Commissione europea, dare la priorità adeguata alla raccolta di dati sui reati di matrice razzista al fine di migliorare le risposte della giustizia penale e sociale al riguardo. Migliori meccanismi di raccolta dei dati ufficiali sarebbero in grado di fornire alle istituzioni incaricate della giustizia penale e ai responsabili politici dati approfonditi per consentire loro di destinare risorse in modo più preciso alla soluzione del problema della violenza e dei reati di matrice razzista. Un altro vantaggio di una migliore raccolta dei dati è che promuoverà il messaggio secondo cui il razzismo viene considerato seriamente come un “male” sociale e penale.

In questo scenario di diversi tipi di raccolta dei dati nelle varie giurisdizioni della UE, la proposta di decisione quadro del Consiglio sulla lotta al razzismo e alla xenofobia presentata dalla Commissione nel 2001⁷ propone di stabilire un quadro europeo per punire i reati di matrice razzista e xenofoba. Uno degli obiettivi principali della decisione quadro prevede il rafforzamento delle disposizioni del diritto penale destinate ad armonizzare le leggi degli Stati membri in relazione ai reati a sfondo razzista e xenofobo. Se adottata, la decisione quadro costituirebbe un passo in avanti verso l'adozione di uno standard minimo comune per la raccolta dei dati sulla violenza e sui reati di matrice razzista. Nel momento in cui è stata redatta questa relazione, tale ambizione aveva scarsa importanza in quanto diversi Stati membri avevano sollevato obiezioni e riserve sul contenuto e sulla formulazione della proposta⁸. Ciononostante, la questione era ancora all'ordine del giorno dell'Unione europea ed era previsto che venisse trattata in una conferenza da tenersi a Vienna nel 2006 sotto la presidenza austriaca.

Come indica il capitolo 6 sulla violenza e i reati di matrice razzista, alcuni gruppi di immigrati e minoranze etniche continuano ad essere particolarmente esposti a diventare vittime di violenze razziste e xenofobe, sia ad opera della gente comune che per mano di pubblici ufficiali, compresa la polizia. I gruppi più esposti comprendono le persone in cerca d'asilo, i rifugiati e gli immigrati irregolari, i rom,

⁷ COM (2001) 664 def. – Proposta di decisione del Consiglio sulla lotta al razzismo e alla xenofobia.

⁸ Rete UE di esperti indipendenti sui diritti fondamentali (28 novembre 2005) *Combating Racism and Xenophobia through Criminal Legislation: The Situation of EU Member States*; <http://crldho.cpdf.ucl.ac.be/Avis%20CFR-CDF/Avis2005/CFR-CDF.Opinion5-2005.pdf> (11.05.2006).

gli ebrei e i musulmani. La vulnerabilità di questi gruppi è ostentatamente evidenziata dall'assenza di una risposta chiara e perentoria da parte delle autorità giudiziarie (dalla polizia al sistema giudiziario) al problema della violenza e dei reati di matrice razzista nella maggior parte degli Stati membri. Come indica la mancanza di un'adeguata raccolta di dati ufficiali sul fenomeno della violenza e dei reati a sfondo razzista, sembrerebbe che le vittime vengano trattate in maniera inadeguata dai sistemi di giustizia penale nella maggior parte dell'Unione europea. Finché non verranno apportati cambiamenti, le ONG continueranno a colmare alcune lacune nella fornitura di dati e servizi in diversi Stati membri.

Il peso della ricerca

In assenza di statistiche ufficiali più dettagliate, accade spesso che la ricerca specializzata possa fornire una migliore comprensione della disuguaglianza etnica e dei relativi motivi, perché i ricercatori possono ottenere il permesso di accedere a dati ufficiali esistenti più dettagliati sull'origine etnica/nazionale di quelli che vengono solitamente resi disponibili al pubblico, oppure perché i ricercatori possono integrare nei loro campioni variabili di origine etnica/nazionale. La ricerca specializzata può colmare i vuoti nella conoscenza delle esperienze subite dalle vittime di razzismo e di discriminazione, accentuando quello che non viene altrimenti facilmente a conoscenza del pubblico attraverso i casi giudiziari. Gli episodi riportati dalle vittime presentano solo un ritratto parziale del problema del razzismo e della discriminazione, in quanto vi sono molte forze sociali e istituzionali che influiscono sulla probabilità che esse lo denunciino. Di conseguenza, un metodo per ottenere ulteriori informazioni consiste nel condurre indagini sui gruppi sociali più esposti alla discriminazione. Il capitolo 3 sull'occupazione osserva che tali studi sulle esperienze delle vittime sono stati eseguiti in sei diversi Stati membri durante il 2005 e sono molti di più di quelli che erano stati registrati negli anni precedenti.

Un altro tipo di ricerca citato nel 2005 è il test di discriminazione, in cui coppie di candidati di pari capacità provenienti da ambienti di minoranza e di maggioranza vengono invitate a presentare richiesta di occupazione o di alloggio. Il più importante finanziatore di tali test nell'ambito del lavoro è stato l'OIL, che nel passato recente ha condotto test in cinque paesi europei ed è stato preso a modello per tali test in altri paesi. La relazione annuale dell'EUMC dell'anno scorso ha riferito di molti test di discriminazione eseguiti nel 2004, anche se sono stati condotti principalmente da giornalisti su scala piuttosto ridotta. Quest'anno sono stati registrati molto meno test di questo tipo. Ciononostante, sono stati riferiti importanti sviluppi in due paesi segnatamente assenti dal primo programma di test dell'OIL, vale a dire Svezia e Francia. Le autorità di entrambi i paesi avevano declinato, negli anni precedenti, l'opportunità di partecipare a tali esperimenti, per ragioni diverse. Tuttavia, nel 2005 entrambi i governi hanno invitato l'OIL ad eseguire un programma di test di discriminazione in alcune città, i cui risultati avrebbero dovuto essere riferiti loro nel 2006. Questo sviluppo potrebbe essere considerato come un'ulteriore indicazione del riconoscimento ufficiale dell'esigenza di considerare seriamente il problema della discriminazione

nell'occupazione e dell'importanza di raccogliere dati al riguardo. Analogamente, per quanto riguarda l'ambito dell'accesso all'abitazione, il capitolo 4 della relazione annuale osserva che tale test viene attualmente preso in considerazione anche dalle autorità svedesi ed è già stato eseguito nel 2005 da ricercatori in Italia e in Francia, con risultati che indicano che stranieri e immigrati continuano ad essere trattati in maniera diversa dai proprietari di alloggi e dalle agenzie immobiliari. I test rimangono un metodo valido per attrarre l'attenzione del pubblico su un problema ampiamente nascosto e in alcuni paesi i risultati di tali test possono essere utilizzati come prove nei procedimenti legali.

Il problema della segregazione

La segregazione è un problema trattato nella relazione annuale sia nel capitolo dedicato all'istruzione che in quello sull'abitazione. Il problema della segregazione parziale o addirittura totale nell'istruzione è ancora un problema che suscita grande interesse in molte zone dell'UE. Come indica il capitolo 5 sull'istruzione, un'analisi e una panoramica dello studio PISA sui risultati scolastici a livello europeo e di altri studi ha concluso nel 2005 che sistemi scolastici molto differenziati e segregazionisti producono e riproducono disparità. Particolarmente colpiti dalla segregazione e da altre forme di discriminazione sono i rom in diversi Stati membri. Anche se vengono adottate alcune misure per ridurre la segregazione, la discriminazione e gli scarsi risultati scolastici, la situazione dei bambini rom è ancora precaria e richiederà una maggiore attenzione ancora per molti anni.

La segregazione è un altro problema sollevato nel capitolo 4 sull'abitazione. I migranti e i gruppi appartenenti alle minoranze sono sovrarappresentati nelle abitazioni di bassa qualità, spesso concentrate in aree geografiche relativamente segregate, cosa che spesso riflette non soltanto una mancanza di accesso alle risorse, ma anche la discriminazione attiva da parte di chi le custodisce. Tuttavia, mentre viene generalmente riconosciuta l'esigenza di politiche sociali attive di abolizione della segregazione razziale in quanto socialmente auspicabili nell'ambito dell'istruzione, il quadro è più complesso nell'ambito dell'abitazione, non da ultimo perché a volte le minoranze trovano che vivere fra discrete concentrazioni della loro gente possa fornire un certo livello di sicurezza contro le manifestazioni fisiche del razzismo. Nel 2005 in almeno tre Stati membri sono state riferite politiche attive di mescolanza sociale involontaria da parte dei governi nazionali/amministrazioni comunali o delle cooperative edilizie per favorire "l'integrazione" o "l'equilibrio sociale". Tuttavia, come hanno concluso gli autori della relazione comparativa sull'abitazione dell'EUMC⁹, pubblicata nel 2005, non è per nulla chiara l'adeguatezza di queste misure. In primo luogo, l'idea di "integrazione" con questi metodi può diventare molto politicizzata. La relazione comparativa conclude che a livello di vicinato esiste il rischio che una mescolanza

⁹ <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/comparativestudy/CS-Housing-en.pdf> (11.05.2006).

attiva della popolazione possa essere identificata dai responsabili politici come un mezzo di controllo delle minoranze, che verrebbero spinte ad assimilare una cultura diffusa e a una politica ritenute uniche e universali. La relazione ha potuto reperire poche prove tangibili che potessero giustificare l'immagine di una mescolanza involontaria nello spazio quale strada adatta all'integrazione sociale.

I disordini urbani scoppiati in Francia alla fine del 2005 possono essere considerati la conseguenza diretta di modelli duraturi di segregazione. Come indicato nel capitolo 4 sull'abitazione, gli studi hanno dimostrato che la popolazione straniera è ampiamente rappresentata nelle cosiddette "aree urbane problematiche", dove la disoccupazione giovanile raggiunge il 40 per cento. Nonostante la forte priorità assegnata alle problematiche legate all'abitazione, è stato segnalato che l'esclusione sociale è aumentata a causa della collocazione in grandi quartieri di alloggi periferici lontani dai centri di lavoro e da altri servizi¹⁰. Nel capitolo vengono citate ricerche che mettono in evidenza il divario tra immigrati e cittadini francesi riguardo alle condizioni abitative, con, ad esempio, metà della popolazione di origine africana "in pessime condizioni abitative", rispetto all'11 per cento della popolazione francese¹¹ e con una probabilità molto maggiore per gli immigrati, provenienti soprattutto dall'area del Maghreb, di vivere in alloggi sovraffollati, con mobilità abitativa circoscritta a un perimetro più piccolo rispetto alla popolazione nazionale¹².

Prassi diverse in relazione ai simboli religiosi

La questione se consentire o vietare l'esposizione di simboli religiosi nella sfera dell'istruzione e del lavoro ha prodotto una nuova legislazione e dibattiti nuovi nel 2005. Riguardo all'istruzione, le politiche adottate negli Stati membri vanno dal divieto su scala nazionale di esporre qualunque simbolo religioso nelle scuole pubbliche alla completa libertà per studenti e insegnanti di indossare i simboli religiosi preferiti. Fra i due estremi vi sono le politiche che lasciano gli stati federali o i singoli istituti scolastici liberi di decidere autonomamente, oppure che vietano soltanto alcuni simboli religiosi, mentre altri non sono considerati materia di regolamentazione. In teoria, il divieto dei simboli religiosi potrebbe essere considerato una discriminazione indiretta, se non sufficientemente giustificato, ma, nella pratica, questa interpretazione può variare. Per quanto riguarda l'occupazione, in uno Stato membro (la Danimarca) la Corte suprema ha emesso una decisione in una annosa controversia sul diritto di un supermercato di licenziare una dipendente per aver indossato un velo per motivi religiosi, in cui stabiliva che il licenziamento era giustificato e non costituiva una discriminazione. In un altro Stato membro (i

¹⁰ Edgar, B. (2005), *Policy measures to ensure access to decent housing for migrants and ethnic minorities*, Joint Centre for Scottish Housing Research, Commissione europea - Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità.

¹¹ GELD (Groupe d'Etude et de Lutte contre les discriminations) 2001, *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*. Note de synthèse n. 3.

¹² INSEE, *Enquête logement 2002*.

Paesi Bassi) è stato stabilito che una scuola islamica non aveva motivi legali per respingere una candidata a un posto di lavoro per il fatto di *non* voler indossare un velo sul lavoro.

La grande diversità di approcci in termini di risposte politiche all'uso del velo nelle scuole o sul lavoro adottati dai vari Stati membri sembra riflettersi in un altrettanto ampio divario delle opinioni pubbliche su questo problema. Secondo un'indagine sugli atteggiamenti globali condotta nel 2005 in 17 nazioni, alla domanda se fosse opportuno vietare il velo islamico il 78 per cento degli intervistati francesi ha risposto affermativamente, rispetto al 29 per cento soltanto degli intervistati britannici, mentre gli altri paesi dell'UE si sono collocati tra questi due estremi¹³.

Stato giuridico, uguaglianza e vulnerabilità

Direttamente collegata ai problemi dell'integrazione e dell'uguaglianza degli immigrati e delle minoranze è la questione dello stato giuridico. L'accesso al mercato del lavoro è direttamente collegato al tipo di lavoro o al permesso di residenza in possesso di un lavoratore migrante. Ciò può influire anche su altri diritti; nel 2005, ad esempio, il dibattito pubblico si è incentrato nuovamente sul caso di lavoratori privi della cittadinanza austriaca, cui veniva legalmente impedito di essere eletti nei consigli di fabbrica in Austria. Lo stato giuridico può influire sulla possibilità o meno per gli immigrati di cambiare datore di lavoro o settore dell'economia. Anche quando individui provenienti da paesi terzi risiedono legalmente e permanentemente in uno Stato membro, le leggi e i regolamenti limitano i loro diritti di accesso all'occupazione. Sebbene i soggetti provenienti da paesi terzi non possano essere esclusi da opportunità occupazionali a causa, ad esempio, della loro origine etnica o della religione, possono essere esclusi sulla base della loro cittadinanza nel caso di alcune categorie di lavoro, ad esempio nel settore pubblico (in Francia, ad esempio, quasi 7 000 impieghi, oltre un quarto della forza lavoro, rimangono preclusi a una parte degli stranieri, se non a tutti). Essi non sono nemmeno liberi di cercare lavoro in un altro Stato membro.

Nell'ambito delle restrizioni giuridiche all'accesso all'occupazione e della vulnerabilità di alcuni lavoratori migranti soggetti a restrizioni giuridiche, dovrebbe essere attribuita maggiore attenzione all'importanza della direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Secondo la direttiva, i soggiornanti di lungo periodo avranno diritto di accesso al mercato del lavoro alle stesse condizioni dei cittadini nazionali (con un'eccezione che riguarda le attività che coinvolgono l'esercizio della pubblica autorità). La direttiva stabilisce che i soggiornanti di lungo periodo hanno diritto alle stesse condizioni di lavoro e di occupazione dei cittadini del paese e concede anche un diritto limitato alla mobilità tra gli Stati membri per i cittadini di

¹³ 17 Nation Pew Global Attitudes Survey, Nation Pew Global Attitudes Project, Washington DC, luglio 2005: <http://www.pewglobal.org> (11.05.2006).

paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Il termine massimo per l'attuazione di questa direttiva era il gennaio del 2006; tuttavia, solo una minoranza degli Stati membri ne ha notificato alla Commissione il recepimento entro la fine del 2005.

Nel 2005 sono stati registrati diversi casi di gruppi di lavoratori immigrati soggetti a restrizioni giuridiche, probabilmente contrattati in subappalto e meno in grado di resistere a un eccessivo sfruttamento. Gli immigrati e i rifugiati senza una condizione stabile lavorano spesso in un mercato del lavoro separato, nel quale non si trovano a competere con la maggioranza della popolazione. In queste circostanze, la tutela convenzionale antidiscriminazione è praticamente irrilevante. In quanto stranieri, essi potrebbero non essere a conoscenza delle regole e delle norme locali relative ai salari e alle condizioni di lavoro e quando si trovano in una situazione di restrizione giuridica sono meno in grado di rifiutare condizioni di lavoro inferiori. A volte la situazione può essere esacerbata dalle azioni intraprese dal governo stesso, come in Italia, dove nel 2005 la tendenza legale ha proseguito lungo la strada dell'esclusione degli immigrati dal mercato del lavoro "normale". Inoltre, i governi possono aumentare direttamente e intenzionalmente la vulnerabilità dei gruppi di lavoratori soggetti a restrizioni giuridiche, come nel caso dei nuovi contratti ufficiali per i collaboratori domestici a Cipro, che vietano loro di partecipare a qualunque attività sindacale o politica, pena la cessazione automatica del lavoro e la revoca del permesso di soggiorno. A questo proposito occorre notare che la direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio stabilisce che i soggiornanti di *lungo periodo* godono della libertà di associazione e di affiliazione e appartenenza a un'organizzazione di rappresentanza dei lavoratori.

Nel 2005 si sono verificati eventi che hanno spinto gli osservatori a sottolineare l'importanza di mantenere standard minimi nelle condizioni di lavoro in cui sono impiegati gli immigrati, per evitare l'insorgere di fenomeni di razzismo. In due occasioni nel corso del 2005 sono stati espressi timori, in due paesi diversi in cui sono stati introdotti gruppi di lavoratori stranieri per sostituire i lavoratori nazionali e ridurre i loro salari e le condizioni di lavoro, che ciò suscitasse l'aumento di sentimenti anti-immigrati. In uno di questi paesi, l'Irlanda, il Consiglio nazionale economico e sociale (*National Economic Social Council*) ha riconosciuto il rischio di un possibile aumento degli atteggiamenti negativi nei confronti degli immigrati e ha concluso che "*maintenance and enhancement of standards within the economy and society is a more effective way of preventing such a negative dynamic than seeking to prevent the arrival of migrants themselves*" [il mantenimento e il miglioramento delle norme nell'economia e nella società è un modo più efficace di evitare tale dinamica negativa della volontà di impedire l'arrivo dei migranti stessi"¹⁴].

¹⁴. National Economic Social Council (2005), *NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose*, n. 114.

Superare l'antidiscriminazione

La relazione annuale richiama nei suoi capitoli tematici tutta una serie di misure antidiscriminazione applicate dagli Stati membri dell'Unione europea nel 2005 allo scopo di migliorare la situazione socioeconomica e politica dei migranti e delle minoranze. Inoltre, la relazione evidenzia alcune buone prassi in materia di integrazione che vanno oltre quella che viene generalmente intesa come antidiscriminazione. Ad esempio, va notato che in Grecia il PASOK, il partito socialista greco, ha invitato (ed effettivamente eletto) cittadini di paesi terzi a diventare membri del partito e dei suoi organi principali. Un altro tema relativo alle misure di integrazione nel 2005 era il ruolo dell'islam nelle società europee. In Francia è stata creata la “*Fondation pour les oeuvres de l'Islam en France*”, un'istituzione privata finanziata da donazioni private. I fondi raccolti dalla fondazione permetteranno di costruire delle moschee e di formare degli imam francesi, obiettivo considerato una tappa importante nella creazione di una versione europea dell'islam. In Italia è stato costituito un organismo consultivo sull'islam italiano, diretto dal ministro dell'Interno, allo scopo di promuovere il dialogo istituzionale con le comunità musulmane in Italia e di migliorare la comprensione dei problemi di integrazione.

Un altro modo per superare le tradizionali prassi antidiscriminazione consiste nell'incentivo fornito dai governi nazionali o locali alle società perché assumano consapevolezza e adottino prassi antidiscriminazione tramite misure di “rispetto degli obblighi contrattuali”. Nel 2005 sono stati riferiti due sviluppi connessi. In Svezia è stata introdotta una politica relativa alle clausole antidiscriminazione nei contratti pubblici, che obbliga tutti i soggetti appaltatori della città di Stoccolma ad agire in base a criteri antidiscriminazione nell'esecuzione del contratto. Ad esempio, se vengono giudicati non conformi alla legislazione antidiscriminazione, non potranno ottenere nuovi contratti dall'autorità (un'altra iniziativa a Stoccolma prevede l'inclusione di condizioni antidiscriminazione nelle licenze di vendita di alcolici concesse ai ristoranti). Nel Regno Unito sei autorità locali nel West Midlands hanno rivisto, collettivamente, la loro norma comune in materia di uguaglianza negli appalti pubblici (*Common Standard for Equalities in Public Procurement*). Essa consente alle autorità locali di valutare se i fornitori di servizi che presentano un'offerta per un appalto possono dare prova di conformità con la legislazione sulla parità di razza, sesso e disabilità e la norma comune implica che i datori di lavoro non dovranno rafforzare inutilmente i loro sforzi nel condurre trattative con le diverse autorità locali¹⁵.

¹⁵ Il documento è disponibile sul sito: http://www.cre.gov.uk/council_contracts.pdf (09.03.2006).

9. Pareri

Osservazioni generali

Nel complesso, la situazione non è cambiata nel 2006 riguardo ai pareri espressi dall'EUMC nella seconda parte della relazione annuale del 2005. Pertanto, l'EUMC continua a promuovere l'istituzione di sistemi di raccolta dei dati più efficaci e completi da parte della maggioranza degli Stati membri dell'Unione europea, comprensivi di meccanismi di controllo, revisione e valutazione. Peraltro, l'EUMC ha osservato che la direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE) inizia ad avere un certo effetto sul modo di pensare dei responsabili politici in relazione all'esigenza di dati a sostegno della valutazione e dell'impatto delle disposizioni contenute nella legislazione nazionale e delle misure di supporto.

Migliorare il coordinamento delle politiche per sopperire alla mancanza di dati

L'EUMC ritiene che i gruppi di lavoro interdipartimentali che si occupano di razzismo dovrebbero coordinare le loro attività in modo da includere l'organismo o gli organismi nazionali incaricati di raccogliere e di analizzare le informazioni sul razzismo, come gli uffici nazionali di statistica, le divisioni statistiche delle unità politiche, gli organismi per l'uguaglianza razziale o i loro equivalenti. La norma nello sviluppo delle politiche e di un'adeguata assegnazione delle risorse deve essere un approccio integrato.

L'EUMC è anche dell'opinione che i governi dovrebbero designare o stabilire un meccanismo di coordinamento dei dati sul razzismo, che dovrebbe presentarsi come uno sportello unico in cui verrebbero raggruppati tutti i dati nazionali disponibili riferiti al razzismo provenienti da diverse fonti ufficiali e non ufficiali affidabili riconosciute/sostenute dallo Stato.

Inoltre, laddove le attività di raccolta e analisi dei dati sul razzismo non siano state assegnate a un organismo o più organismi specifici, esse dovrebbero essere assegnate a uno o più organi adatti, come gli uffici nazionali di statistica, le unità politiche, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza razziale o i loro equivalenti.

Formazione a livello nazionale per raccogliere informazioni sulla discriminazione razziale e la violenza di matrice razzista

L'EUMC ritiene che i governi dell'UE e la Commissione europea dovrebbero promuovere una formazione alla raccolta di dati nei principali ambiti politici, ovvero occupazione, istruzione, abitazione e violenza di matrice razzista, fra gli altri. Inoltre, l'EUMC suggerisce di creare dei moduli formativi che permettano di

sviluppare le competenze e favoriscano l'adozione di norme di stesura dei rapporti e di orientamenti comuni a livello nazionale, obiettivo che dovrebbe essere supportato dalla prevista pubblicazione di un manuale sulla misura della discriminazione ad opera della Commissione europea.

Test di discriminazione

L'EUMC esorta gli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto a partecipare al programma dell'OIL e a fare ricorso alle competenze di quest'ultimo nei test di discriminazione nell'occupazione.

L'EUMC raccomanda agli Stati membri di formare persone in grado di condurre il test di discriminazione. Inoltre, essi dovrebbero prendere in considerazione la creazione di unità specializzate nella conduzione dei test per sviluppare le competenze e la capacità di eseguire il test di discriminazione in modo sistematico e regolare. I principali ambiti politici da esaminare sono il lavoro e l'occupazione, l'istruzione, l'abitazione e l'accoglienza, l'assistenza sanitaria e l'accesso ai beni e servizi.

Azione positiva

La direttiva sull'uguaglianza razziale crea le condizioni per un'azione positiva al fine di garantire la completa uguaglianza nella pratica. L'azione positiva implica, in effetti, il mantenimento o l'adozione di misure specifiche destinate a impedire o a compensare gli inconvenienti legati all'origine razziale o etnica.

L'EUMC chiede agli Stati membri di fare in modo che le misure d'azione positiva diventino parte integrante della loro politica in materia di uguaglianza razziale, di evidenziare i tipi di azione e di stilare un rapporto periodico e pubblico sull'impatto delle misure adottate.

Gli Stati membri dovrebbero anche lanciare delle campagne d'informazione, spiegando i motivi dell'azione positiva e sostenendo una migliore comprensione, molta più ampia, del concetto, della pratica e dei suoi vantaggi.

Pratica riguardo ai simboli religiosi

L'EUMC ritiene che, indipendentemente dalle scelte politiche attuate, gli Stati membri dovrebbero spiegare con maggior chiarezza, e in maniera tale da non stigmatizzare gli individui interessati o le comunità interessate, le ragioni di talune politiche e i vantaggi che ne scaturiscono per la collettività.

L'EUMC pensa che gli Stati membri dovrebbero esaminare le loro politiche in materia di simboli religiosi nell'ottica di verificare che siano coerenti con la

legislazione sulla non discriminazione e sull'uguaglianza, e con i principi ad essa sottesi.

Inoltre, l'EUMC considera che gli Stati membri dovrebbero condurre ricerche e verifiche al fine di valutare l'effetto di tali politiche nell'ambito dell'istruzione e dell'occupazione, nonché sui più ampi obiettivi politici di coesione a livello di comunità e di inclusione sociale. I risultati della valutazione di impatto dovrebbero essere resi pubblici e utilizzati in caso di necessità per rivedere la politica.

Situazione degli immigrati

L'EUMC si unisce alla Commissione europea nell'esortare gli Stati membri a recepire la direttiva n. 2003/109/CE del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo e attira l'attenzione sul fatto che sebbene il termine per il recepimento fosse il mese di gennaio del 2006, solo una minoranza degli Stati membri aveva notificato, alla fine del 2005, l'avvenuto recepimento alla Commissione.

Cooperazione tra il Parlamento europeo, gli organismi consultivi dell'UE e i parlamenti nazionali

L'EUMC ritiene che rimangano da compiere alcuni sforzi per garantire una condivisione più mirata della competenza e dell'esperienza delle autorità locali e regionali con il Parlamento europeo al fine di sostenere il suo ruolo di sorveglianza. Il Parlamento europeo dovrebbe, pertanto, considerare la partecipazione dei membri pertinenti del Comitato delle regioni (CdR) e del Comitato economico e sociale europeo (CESE) ad alcune riunioni informali dei suoi sottogruppi.

Il Parlamento europeo dovrebbe coinvolgere regolarmente i membri del CdR e del CESE nelle sue udienze in materia di razzismo e insistere maggiormente sugli effetti dell'adozione di politiche a livello locale e regionale.

Il Parlamento europeo dovrebbe anche considerare di discutere la raccolta dei dati e le politiche contro il razzismo e la discriminazione razziale nell'ambito delle riunioni parlamentari regolari con i parlamenti nazionali.

Piani di azione nazionali contro il razzismo (PAN)

L'EUMC ritiene che tutti gli Stati membri dovrebbero sviluppare e attuare piani di azione nazionali (PAN) per combattere il razzismo, la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza che l'accompagnano e che gli Stati che hanno già messo in atto dei piani d'azione per un periodo di tre anni o più dovrebbero esaminare e valutare i loro effetti allo scopo di aumentarne l'efficacia.

I piani nazionali d'azione contro il razzismo dovrebbero essere sottoposti a un coordinamento interdipartimentale del governo, a consultazioni nella società civile e con le parti sociali e a una revisione regolare. I piani d'azione dovrebbero contenere una componente relativa alla raccolta dei dati e intervenire nei seguenti settori politici:

- non discriminazione e uguaglianza;
- inclusione sociale;
- coesione della comunità;
- integrazione;
- genere;
- istruzione e
- piani nazionali d'azione sull'occupazione, nell'ambito della
- strategia europea per l'occupazione.

Gli Stati dovrebbero informare pubblicamente dei progressi realizzati nel cammino verso la realizzazione di un piano nazionale di azione contro il razzismo. Inoltre, laddove siano stati attuati dei piani d'azione, gli Stati dovrebbero fornire un rapporto annuale sulla realizzazione degli aspetti e degli effetti legati alla sua politica. Questi rapporti dovrebbero essere presentati in Parlamento e resi disponibili al pubblico.