

## Parte I

### “DARE UN'ANIMA ALL'EUROPA”

#### AVVIO DELL'OSSERVATORIO EUROPEO DEI FENOMENI DI RAZZISMO E XENOFOBIA

*‘Come solo poche altre istituzioni dell'Unione europea, l'Osservatorio affronta le questioni relative ai diritti umani, ma anche le problematiche e i timori, le speranze e le opportunità dei cittadini europei. Cerchiamo di essere "vicini alla gente" con il nostro operato. Non guardiamo i problemi attraverso un telescopio (come il nome "Osservatorio" potrebbe far pensare), ma cerchiamo di individuarli nella vita quotidiana. L'Europa non ha bisogno solamente dell'euro, l'Europa ha anche bisogno di un'anima. Trovare questa anima e farla vivere, per il futuro dell'Europa, rappresenta uno degli obiettivi dell'Osservatorio europeo e del suo consiglio di amministrazione, i cui membri vorrei ringraziare cordialmente per il loro lavoro.’* Jean Kahn, Presidente del consiglio di amministrazione dell'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia

#### 1. Il nuovo Osservatorio europeo del razzismo è operativo

Il nuovo Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo, xenofobia e antisemitismo è diventato operativo nel 1998. Punto di partenza è stato il lavoro del comitato consultivo sul razzismo e la xenofobia, che ha portato alla fondazione dell'attuale istituzione indipendente. Dopo un processo istitutivo durato oltre tre anni, dalla richiesta da parte del Consiglio europeo al Comitato consultivo sul razzismo e la xenofobia nel giugno del 1995, il primo direttore dell'Osservatorio, Beate Winkler, è entrato in carica nel luglio del 1998 e ha iniziato il compito di avviare il nuovo Osservatorio e di preparare il suo primo programma di lavoro. Prima della sua nomina, il consiglio di amministrazione, i cui membri indipendenti sono stati eletti dagli Stati membri, dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio d'Europa, ha tenuto la sua prima riunione il 20-21 gennaio 1998 a Vienna (vedere l'elenco dei membri nell'appendice 1). In tale occasione sono stati eletti il Presidente, il Vicepresidente e i membri dell'ufficio di presidenza (vedere l'elenco dei membri nell'appendice 2). Il consiglio di amministrazione ha tenuto altre due riunioni, il 28-29 maggio, quando è stata decisa la nomina del Direttore e si è parlato dell'organizzazione di tavole rotonde, e il 5-6 novembre, quando si è discusso delle regole finanziarie e delle norme procedurali interne, dell'assunzione di personale e delle priorità per le attività del 1999.

L'Osservatorio ha sede a Vienna ed ha il compito di mettere a disposizione della Comunità europea e degli Stati membri informazioni obiettive, attendibili e comparabili a livello europeo sui fenomeni di razzismo, xenofobia e antisemitismo. Queste informazioni li metteranno in grado di adottare misure o formulare piani d'azione. L'Osservatorio studia inoltre la portata e lo sviluppo dei fenomeni e delle manifestazioni di razzismo, xenofobia e antisemitismo, ne analizza le cause, le conseguenze e gli effetti, oltre ad esaminare esempi positivi di provvedimenti adottati in questo ambito.

Per la fine del 1998 l'Osservatorio ha prodotto il proprio piano di azione comprendente le priorità per il programma di lavoro iniziale. Queste prevedevano: la creazione della rete informativa europea sul razzismo e la xenofobia (RAXEN); l'inizio del processo di organizzazione delle tavole rotonde negli Stati membri; l'identificazione delle questioni chiave per il lavoro futuro; la conduzione di ricerche e progetti per approfondire e consolidare la base di informazioni sul razzismo; la creazione di progetti per aiutare la gente e le organizzazioni ad affrontare la diversità etnica, religiosa e culturale in modo positivo; il lancio di un appello all'azione comune e la stesura di una relazione annuale.

## **2. Necessità di mantenere vivo l'impegno contro il razzismo e la xenofobia.**

L'Anno europeo contro il razzismo, il 1997, ha costituito un punto focale per le attività e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui fenomeni del razzismo, della xenofobia e dell'antisemitismo. L'istituzione dell'Osservatorio fornisce l'occasione per portare avanti le iniziative del 1997 con programmi concreti per il nuovo millennio. Questo è diventato ancora più urgente dopo che i risultati emersi da uno studio effettuato dalla Commissione europea e pubblicato nella serie Eurobarometro nel 1997 hanno evidenziato la sfida che l'Unione europea si trova ad affrontare. Nel 1997, quasi un terzo degli europei facenti parte dello studio si considerava "molto razzista" o "abbastanza razzista". Un altro dato emerso è che quasi la metà degli europei che si considerano "molto razzisti" o "abbastanza razzisti" è insoddisfatta della politica del proprio paese. Questi risultati, confrontati con quelli emersi dal precedente studio condotto su larga scala nel 1989, hanno rivelato un aumento dei fenomeni di razzismo e xenofobia. Mentre nel 1997 il 41% degli europei riteneva che i membri di minoranze etniche o le persone di diversa nazionalità, religione o cultura fossero "troppo numerosi", nel 1989 solo il 37% della popolazione era di questa opinione. Allo stesso tempo, si è progressivamente attribuita minore importanza alla lotta contro il razzismo (36% nel 1989 contro il 22% del 1997).

Il collegamento tra razzismo e politica emerso dallo studio del 1997 sottolinea l'importanza del ruolo dei politici nella lotta contro il razzismo. Vi sono tuttora politici e gruppi sociali che stentano a riconoscere che in Europa vive e vivrà un numero sempre crescente di persone di diversa origine culturale, religiosa ed etnica. La xenofobia, l'antisemitismo e il razzismo minacciano la capacità di diverse comunità culturali di vivere insieme. Più che mai prima d'ora, sussiste il bisogno urgente di fornire informazioni, di mostrare le potenzialità di uguaglianza e diversità e di creare regole e norme sociali che consentano la convivenza pacifica di gruppi diversi di persone in una comunità. È inoltre necessario comprendere le ragioni dell'aumento dei fenomeni di discriminazione, emarginazione e xenofobia al fine di combatterli in modo efficace.

## **3. Importanza del ruolo dei politici per un'efficace strategia contro il razzismo**

Con l'eccezione del Trattato di Amsterdam – in particolare l'articolo 13 – gli argomenti relativi alla partecipazione sociale delle minoranze etniche e degli immigrati, le politiche anti-discriminazione, il razzismo e la xenofobia sono stati in gran parte assenti dai principali dibattiti politici in Europa.

I politici svolgono un ruolo chiave nella promozione di questi problemi e nell'assicurare che se ne discuta, in modo da fornire un segnale chiaro della necessità di tolleranza e rispetto per le culture diverse in Europa.

Molti politici continuano a considerare l'immigrazione in Europa come un argomento tabù o a sfruttare questo problema soltanto in occasione delle campagne elettorali. Rendere tabù concetti quali 'paese di immigrazione', 'immigranti', politica sull'immigrazione, significa che mancano programmi e meccanismi di osservazione dei fenomeni, che i timori della gente vengono esacerbati e che la xenofobia è destinata a crescere. Una politica chiara semplificherebbe la discussione e la comprensione di questo fenomeno e lo sviluppo di prospettive per il futuro.

Gli esponenti del mondo politico non sono stati in grado di comunicare il messaggio che i fenomeni di "migrazione e immigrazione" sono fatti che ogni società ha sempre dovuto affrontare. L'immigrazione e la questione di quante persone di diversa origine culturale possano vivere insieme in una comunità hanno sempre costituito una sfida, ma non sono mai diventate una prova di resistenza per la società. L'Europa in cui viviamo oggi è nata da diverse culture e idee.

Un chiaro messaggio politico sulla convivenza in comunità è assente da quasi tutti gli Stati membri, il che porta a un vuoto politico e sociale che gli estremisti di destra e i loro partiti politici hanno colmato e continuano a colmare. Ad esempio, i politici negli ultimi anni hanno spesso abbandonato le posizioni di centro per tenere a freno le frange di destra dell'elettorato. Colmare questo vuoto, trovare un consenso anche al di fuori dei limiti di partito, e spiegare il problema all'elettorato per migliorarne la comprensione e l'accettazione costituiscono importanti sfide per tutti i partiti politici in Europa.

Data la necessità di affrontare la questione, l'Osservatorio ha dato inizio a discussioni sulla possibilità di un progetto di monitoraggio con il comitato di follow-up della Carta dei partiti politici europei per una società non razzista.

#### **4. Priorità iniziali stabilite**

##### **4.1 Creazione di una nuova rete informativa per combattere il razzismo – le prime fasi della rete Raxen**

Uno dei compiti principali dell'Osservatorio è quello di sviluppare e coordinare una nuova rete informativa europea sul razzismo e la xenofobia (Raxen). Lo scopo della rete Raxen sarà quello di raccogliere i dati, stabilire la loro comparabilità e rendere disponibili i risultati agli Stati membri. Identificherà le conoscenze e la loro collocazione, amplierà lo scambio di informazioni e diffonderà esempi di provvedimenti positivi adottati.

A fine novembre 1998 tutti gli Stati membri hanno presentato informazioni su diverse organizzazioni per partecipare alla rete informativa Raxen (vedere tabella 1). In totale sono state scelte duecentosessantadue organizzazioni e l'Osservatorio aveva il compito di elaborare una visione d'insieme e di stabilire la comparabilità delle varie organizzazioni. In breve, delle organizzazioni nominate novantasei erano centri di ricerca o istituti universitari, centoventisette

erano organizzazioni non governative e fondazioni e diciotto erano enti governativi o quasi-governativi. Sono state nominate anche quattro organizzazioni di datori di lavoro e sindacati.

**Tabella 1**

	Belgio	Danimarca	Germania	Finlandia	Francia	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Austria	Portogallo	Svezia	Spagna	Regno Unito	Totale
<b>Centri di ricerca</b>	12	3	15	9	4	8	9	4	1	10	3	4	1	3	10	<b>96</b>
<b>ONG e fondazioni</b>	19	5	21	6	3	2		3	11	17	9	14	6	4	7	<b>127</b>
<b>Enti governativi o para-governativi sul razzismo</b>	1		13							1	2				1	<b>18</b>
<b>Organizzazioni di datori di lavoro e sindacati ecc.</b>											2	2				<b>4</b>
<b>Ministeri nazionali</b>				2							7				1	<b>10</b>
<b>Commissioni nazionali</b>				2	1		1				3					<b>7</b>
<b>Totale</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>49</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>262</b>

#### **4.2 Tavole rotonde nazionali sul razzismo avviate**

Nonostante le restrizioni di tempo e risorse nell'avvio dell'Osservatorio, le prime attività sono state lanciate nel 1998 con una serie di tavole rotonde nel Regno Unito, in Austria e in Irlanda. Sono previste tavole rotonde nel 1999 in Danimarca, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.

A tale fine l'EUMC ha sviluppato un concetto per le tavole rotonde che si basa su strutture esistenti ma mira a renderle sempre più simili. Lo scopo delle tavole rotonde è quello di promuovere lo scambio di informazioni ed esperienze tra vari settori chiave della società. Esse riuniranno le conoscenze di molti campi, come ONG, esponenti politici, gruppi accademici e specializzati e enti interessati al problema del razzismo e della xenofobia. Tutte le tavole rotonde dovrebbero avere una struttura comparabile e trattare argomenti comparabili per giungere a risultati concreti e comparabili. Inoltre, le tavole rotonde rifletteranno la situazione di ogni Stato membro, che considerata nell'insieme fornirà un quadro più completo della diversità dell'Europa.

La prima tavola rotonda si è tenuta nel Regno Unito il 16 ottobre 1998 presso l'Università del Middlesex; vi hanno preso parte settantacinque rappresentanti di varie discipline. Le discussioni erano suddivise in 5 seminari riguardanti: università e istruzione; autorità locali; ONG e gruppi anti-razzisti; gruppi sulla migrazione e i diritti di cittadinanza e enti professionali e specializzati. La discussione si è incentrata sul ruolo e sul mandato dell'Osservatorio, sui meccanismi per semplificare la cooperazione tra questo e altri enti, sulla natura delle attività dell'Osservatorio e sulle questioni chiave che devono essere sviluppate.

La seconda tavola rotonda si è svolta in Austria il 30 ottobre 1998. Vi hanno preso parte circa 90 esponenti del mondo accademico e rappresentanti di ministeri nazionali, organizzazioni per i

diritti umani, partiti politici, la Commissione europea, il Parlamento europeo, le parti sociali e la divisione dell'ORF (ente radiotelevisivo austriaco) che si occupa di questioni legate alle minoranze. La discussione si è nuovamente incentrata sul ruolo e sulla portata delle attività dell'Osservatorio e sulle strategie per combattere il razzismo in Austria e in tutta Europa.

L'ultima tavola rotonda si è svolta in Irlanda il 26 novembre. Vi hanno preso parte 30 rappresentanti di ONG che si occupano di rifugiati, asilo e problemi dei nomadi, oltre che della lotta al razzismo; agenzie di stato e ministeri governativi. La discussione si è incentrata sul ruolo dell'Osservatorio a livello europeo e sulle strategie nazionali per combattere il razzismo con riferimento ai nomadi, alle esperienze irlandesi, ai rifugiati e alle persone in cerca di asilo, alle questioni degli immigrati, all'esperienza delle donne e all'antisemitismo.

Le prime tavole rotonde hanno avuto successo e hanno dimostrato la disponibilità alla collaborazione tra l'Osservatorio e gli enti e le organizzazioni nazionali.

## **5. Comunicazione del messaggio sul razzismo e la xenofobia**

Il lavoro dell'Osservatorio ha suscitato grande interesse nelle sue prime fasi. I media, in particolare, hanno seguito con attenzione le attività da esso svolte. L'Osservatorio ha tenuto una conferenza stampa e ha rilasciato diverse dichiarazioni. La dichiarazione alla stampa del 6 novembre ha fornito una panoramica del lavoro svolto nei primi cento giorni dell'Osservatorio. La prima conferenza stampa si è tenuta il 7 dicembre e in tale occasione è stato presentato il documento *"Equality and diversity for Europe - an appeal for common action"* (*Uguaglianza e diversità per l'Europa: Appello all'azione comune*). Il Direttore ha inoltre rilasciato numerose ed esaurienti interviste ai media nella seconda metà dell'anno.

L'Osservatorio ha dato inizio al suo programma di pubblicazioni con quattro documenti. Si tratta di un opuscolo informativo (*Information*) che delinea le basi e le priorità operative dell'Osservatorio, un documento dal titolo *Xenophobia and Racism in Europe – In the light of the public opinion 1989-1997* (*Xenofobia e Razzismo in Europa – Alla luce dell'opinione pubblica 1989-1997*) che analizza i risultati delle indagini Eurobarometro svolte nel 1989 e nel 1997 confrontando le varie posizioni sul razzismo e sulla xenofobia, l'opuscolo *"You can do something for better understanding against racism..."* (*Ciascuno di noi può contribuire ad una migliore comprensione reciproca e a combattere il razzismo*) e infine *"Equality and diversity for Europe - an Appeal for Common Action"* (*Uguaglianza e diversità per l'Europa: Appello all'azione comune*).

L'Osservatorio ha preso parte a vari eventi e conferenze: al Dialogo UE-Cina sui diritti umani e il razzismo, alla celebrazione del 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo a Vienna e a Parigi e alla manifestazione dell'Azione dichiarativa contro la discriminazione.

## **6. Attività amministrative**

Una parte rilevante del lavoro dell'Osservatorio nel 1998 si è concentrata sull'organizzazione della struttura amministrativa per soddisfare le prime esigenze in materia di assunzione di personale, sviluppo di procedure finanziarie e ricerca di una sede.

È stato assunto personale in numero limitato, tra cui il Capo dell'Unità 1 (amministrazione) e un assistente amministrativo (tabella 1). Sono state inoltre assunte quattro segretarie con contratto a tempo determinato per contribuire a facilitare la fase di avvio.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, sono state sviluppate procedure con l'aiuto della Divisione servizi sociali (DG V) e della Divisione controllo finanziario (DG XX). A inizio dicembre 1998, un rappresentante della Corte dei conti ha visitato l'Osservatorio. Il bilancio (Tabella 2) e lo stato delle entrate e delle uscite (Tabella 3) sono riportati di seguito. Per quanto riguarda la sede, l'Osservatorio si trova temporaneamente presso la Cancelleria Federale Austriaca.

**Tabella 1 - Membri del personale a fine 1998**

CATEGORIE	A	B	C	D	Totale
<b>PERSONALE 1998</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3</b>

**Tabella 2 - Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia  
Bilancio al 31 dicembre 1998**

(in ECU 1 000)

<b>ATTIVITA'</b>	<b>1998</b>	<b>PASSIVITA'</b>	<b>1998</b>
<b>Attività correnti</b>		Capitale fisso	
Importi recuperabili dalla Commissione	42	Saldo dell'esercizio	-42
Anticipi salariali	78		
IVA recuperabile	14		
Totale parziale	<b>134</b>	Totale parziale	<b>-42</b>
<b>Conti di bilancio</b>		<b>Passività a breve termine</b>	
Conti bancari	310	Riporti automatici di stanziamenti	292
		Stipendi da versare	118
Totale parziale	<b>310</b>	Passività previdenziali	29
		Conto Commissione	42
Conto provvisorio	<b>9</b>	IVA	14
		Totale parziale	<b>495</b>
<b>Totale attività</b>	<b>453</b>	<b>Totale passività</b>	<b>453</b>

**Fonte:** preparato dalla Corte dei conti sulla base di dati forniti dall'Osservatorio

**Tabella 3 - Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia  
Conto di gestione per l'esercizio 1998**

(in ECU 1 000)

	<b>1998</b>
<b>Entrate</b>	
Sovvenzione ricevuta dalla Commissione	500
Varie	4

	<b>Totale entrate</b>	<b>504</b>
<b>Spese</b>		
Spese personale – Punto I del bilancio		
Pagamenti (1)		212
Stanziamenti riportati		120
Spese amministrative – Punto II del bilancio		
Pagamenti		14
Stanziamenti riportati		61
Spese operative – Punto III del bilancio		
Pagamenti		29
Stanziamenti riportati		111
	<b>Totale spese</b>	<b>547</b>
Risultato dell'esercizio		-43
Differenze nei tassi di cambio		1
	<b>Saldo dell'esercizio</b>	<b>-42</b>

**Fonte:** preparato dalla Corte dei conti sulla base di dati forniti dall'Osservatorio

(1) Una quota pari a 69 000 ECU legata a stipendi aggiuntivi e detrazioni di stipendi deve essere versata nel 1999.

## Appendice 1 Consiglio di amministrazione

(\* denota un sostituto)

Belgio:	Prof. Johan Leman / Jean Cornil*
Danimarca:	Prof. Ole Espersen / Morten Kjaerum*
Germania:	Uta Würfel / Barbara John*
Finlandia:	Kaarina Suonio / Prof. Tom Sandlund*
Francia:	Dr. Jean Kahn / Martine Valdes-Boulouque*
Grecia:	Prof. Petros Stangos / Perikles Pangalos*
Regno Unito:	Robert Purkiss / David Weaver*
Italia:	Prof. Francesco Margiotta Broglio / Diego Ungaro*
Irlanda:	Mervyn Taylor / Mary Flaherty*
Lussemburgo:	Nic Klecker / Prof. Edouard Wolter*
Paesi Bassi:	Prof. Ed van Thijn / Prof. Paul B. Cliteur*
Austria:	Prof. Anton Pelinka / Prof. Stefan Karner*
Portogallo:	Prof. Pedro Bacelar de Vasconcelos / Prof. Esmeraldo de Azevedo*
Spagna:	Dr. Juan de Dios Ramirez-Heredia / Joaquin Alvarez de Toledo*
Svezia:	Stéphane Bruchfeld / Lena Berggren*
Parlamento europeo:	Prof. William Duncan / Dr. Jürgen Micksch*
Consiglio d'Europa:	Prof. Joseph Voyame / Dr. Jenö Kaltenbach
Commissione europea:	Dr. Odile Quintin / Adam Tyson*



## Appendice 2 Ufficio di presidenza

Presidente:	Dr. Jean Kahn
Vicepresidente:	Robert Purkiss
Membro eletto dal consiglio di amministrazione:	Prof. Anton Pelinka
Membro designato dal Consiglio d'Europa:	Prof. Joseph Voyame
Rappresentante della Commissione europea:	Dr. Odile Quintin

## **Parte II**

### **GUARDARIAMO LA REALTÀ IN FACCIA LA SITUAZIONE IN ATTO NELLA COMUNITÀ EUROPEA PER QUANTO RIGUARDA IL RAZZISMO E LA XENOFOBIA**

#### **MANIFESTAZIONI DI RAZZISMO E DI XENOFOBIA**

Per combattere in modo efficace il razzismo e la xenofobia in Europa, un primo passo essenziale è di individuare e comprendere la natura e la gravità di tali problemi.

Il primo dato che emerge - soltanto attraverso la lettura della stampa europea degli ultimi mesi o dai dibattiti sull'argomento con numerose organizzazioni non governative tenutisi in ognuno dei quindici Stati dell'Unione - è che il razzismo e la xenofobia sono fenomeni universali. Nessun paese ne è immune e nessuno di essi può affermare di avere sradicato definitivamente questi problemi, nemmeno oggi, a più di cinquanta anni dalla fine della Seconda Guerra Mondiale.

Allo stesso tempo tuttavia, un altro elemento diventa evidente: che questi problemi sono di natura estremamente eterogenea, che assumono forme differenti nei diversi contesti politici, sociologici e storici. La natura e l'entità di tali fenomeni variano da luogo a luogo in Europa sebbene vi siano determinati fattori comuni fra le vittime o a causa dell'esistenza di reti razziste transnazionali.

Diversa è anche la gravità dei problemi. Benché gli esempi più brutali vengano generalmente portati all'attenzione del pubblico, molti altri - meno spettacolari, ma altrettanto deplorabili - sono difficili da individuare perché fanno parte di una forma di razzismo più ordinario: minacce e incidenti che fanno parte della vita quotidiana e che vengono minimizzati o nascosti dalle vittime stesse.

#### **IL RAZZISMO COME FENOMENO MODERNO**

Nessun paese europeo è esente da tali fenomeni complessi. A dimostrazione di ciò, abbiamo raccolto alcuni casi riportati dalla stampa europea: si tratta di una selezione arbitraria, considerato che non esistono studi dettagliati - l'Osservatorio avrà, tra l'altro, il compito di produrre tali studi.

Per quanto riguarda le amministrazioni e l'opinione pubblica, lo strumento migliore per combattere gli atteggiamenti e gli atti di razzismo e di xenofobia è di avere una buona conoscenza del fenomeno; in altre parole, è necessario elaborare alcune statistiche basate sui migliori criteri possibile per ottenere un quadro chiaro della reale natura di tali fenomeni. L'obiettivo non è di usare i dati per fare confronti fra i vari paesi, ma di essere in grado di analizzarli in base alle stesse definizioni, cosa che non è stata ancora fatta.

In questa prima relazione, non ci è stato possibile raccogliere materiale statistico sufficiente per fornire una valutazione quantitativa di questi problemi.

E' ampiamente risaputo che le statistiche della polizia, i documenti relativi alla presentazione di denunce oppure raccolti dalle organizzazioni non governative sono parziali e incompleti. Nella maggior parte dei casi, le vittime preferiscono non farsi avanti.

E' importante quindi non ignorare le "statistiche nascoste" relative agli attacchi razzisti di tutti i giorni, alle manifestazioni e agli atti di violenza che si possono individuare soltanto attraverso indagini e analisi.

### **LE VITTIME DEL RAZZISMO**

Il primo passo verso la consapevolezza di atti e atteggiamenti razzisti e xenofobici è l'identificazione delle vittime. Non solo perché esse sono sicuramente le persone più direttamente interessate o perché si trovano a subirli, ma anche perché una individuazione più accurata di tali vittime ci aiuta a definire la reale natura del razzismo e di conseguenza è una condizione per attuare misure preventive contro tali comportamenti.

Bisogna tener presente che le vittime non sono le stesse nei diversi paesi, anche se gli Zingari, i Nomadi, i Rom, i Gitani, ecc. si incontrano spesso con nomi diversi in tutti i paesi dell'Unione Europea e, in linea generale, i gruppi di stranieri e di immigrati sono spesso bersaglio di attacchi.

### **GLI AUTORI DEGLI ATTI DI RAZZISMO**

E' estremamente importante arrivare ad una migliore conoscenza degli autori degli atti razzisti, xenofobici ed antisemitici.

E' spesso difficile accertare chi siano i responsabili di tali azioni, giacché i colpevoli sono quasi sempre mascherati o comunque cercano di rimanere anonimi. Solo in rare occasioni essi rivendicano le proprie azioni (attraverso comunicati stampa, scritte firmate sui muri, ecc.).

Quando le vittime presentano denuncia, le forze di polizia cercano di individuare i responsabili e di portarli in tribunale.

Non è possibile, in questa prima relazione, fare una classificazione precisa degli autori dei reati, benché siano state avviate numerose ricerche su questa materia dalle università di alcuni paesi. In generale, si può dire che quando gli autori vengono individuati personalmente, essi sono tendenzialmente militanti o perlomeno simpatizzanti di organizzazioni o di partiti di estrema destra. La discriminazione si manifesta negli ambiti più diversi: nelle aziende private, nelle istituzioni di governo o fra singoli individui.

### **Lo stato dell'opinione pubblica**

Nonostante gli attuali strumenti di valutazione (statistiche della polizia e dei tribunali, studi e ricerche relative alle vittime e agli autori di azioni razziste), è difficile ottenere un quadro chiaro del razzismo in Europa, e una spiegazione avanzata dai sociologi è che si tratta di un fenomeno molto soggettivo.

I responsabili di atteggiamenti razzisti o xenofobici sono guidati più da convinzioni ideologiche, irrazionali o immaginarie che non da argomenti ragionati. Alcune ONG impegnate nella lotta al razzismo, hanno lavorato a lungo all'elaborazione di argomenti per contrastare le posizioni ufficiali dei partiti di estrema destra e razzisti: per esempio numero reale di immigrati, rapporto fra popolazione di stranieri e disoccupazione o delinquenza, ma non sempre i loro argomenti sono stati convincenti.

In misura diversa, l'opinione pubblica dei vari Stati dell'Unione è più o meno permeabile agli argomenti dei razzisti.

Si tratta di una forma di contaminazione che appare con evidenza non solo dai risultati di varie elezioni, ma traspare anche dalla vita di ogni giorno e dalle relazioni fra i diversi gruppi sociali.

## **Immigrazione**

La maggior parte degli studi europei concludono che vi è un legame fra il razzismo o la xenofobia e l'immigrazione o la presenza di minoranze.

Sarebbe un grave errore affermare che gli immigrati o le minoranze "generano" il razzismo. In realtà essi sono le principali vittime, anche se non le sole. Né si può dire che il numero degli immigrati è proporzionale al numero degli atti di razzismo.

Resta però il fatto che la xenofobia è per definizione un atteggiamento di rifiuto e di condanna degli stranieri, che può sfociare molto facilmente e rapidamente in manifestazioni di vero e proprio razzismo.

Per contro, tuttavia, la presenza di un gran numero di immigrati non provoca necessariamente reazioni xenofobiche o razziste. Un sondaggio di opinioni condotto in Francia ha infatti dimostrato che la paura nei confronti degli stranieri è maggiore nelle zone in cui la presenza di immigrati è minore. Analogamente, il livello di xenofobia è minimo in quei quartieri dove un gran numero di stranieri è mescolato ai Francesi.

## **I media**

Come è stato ripetutamente sottolineato dall'Osservatorio, un elemento di vitale importanza dal punto di vista sociologico. È l'atteggiamento che i media nazionali assumono sia rispetto alla crescita del razzismo e della xenofobia che nei confronti dei tentativi per combatterli.

L'atteggiamento dei media è alquanto contraddittorio sia all'interno dell'Europa che, in molti casi, all'interno di un singolo paese.

## **AZIONI PER COMBATTERE IL RAZZISMO E LA XENOFOBIA.**

Il secondo obiettivo della presente relazione è di presentare un breve resoconto delle recenti attività svolte per combattere il razzismo e la xenofobia nei diversi Stati dell'Unione.

In questi ultimi anni, sono state avviate numerose iniziative per contrastare il razzismo e la xenofobia. Molte di queste attività sono state attivate nel corso dell'Anno Europeo contro il Razzismo.

Tali iniziative sono state promosse dai governi, dalle istituzioni nazionali e regionali, ed anche da organismi della società civile (associazioni, sindacati, gruppi di cittadini e di vittime, ecc.).

Il presente sommario di alcune attività vuole essere non tanto un inventario completo, cosa che sarebbe impossibile in questo momento, visto lo stato attuale della nostra documentazione, quanto invece una raccolta di esempi di pratiche corrette.

Fra le iniziative prese dalle autorità pubbliche, si possono distinguere le misure punitive, essenzialmente di ordine legislativo, e le misure preventive sotto forma di iniziative pubbliche e di misure politiche.

### **LE MISURE PUNITIVE ADOTTATE DALLE AUTORITA' PUBBLICHE**

E' la linea di azione più frequentemente adottata nei 15 Stati dell'Unione. Non è il caso, in questa sede, di cercare di riassumere l'intero arsenale legislativo, giacché è stato oggetto di una ricerca comparata a livello sia europeo che nazionale, che non è necessario ripetere qui.

Ci limiteremo invece a discutere dei provvedimenti più recenti. C'è da notare che nessun paese può affermare di avere una legislazione esauriente e ideale per la punizione del razzismo. Esistono notevoli differenze fra i criteri seguiti nei paesi. Ulteriori difficoltà sono legate alla differenza fra la legislazione derivante dal diritto comune e quella basata sul diritto latino-germanico. Tale problema è reso ancor più difficile per la natura mutevole delle attività razziste e xenofobiche. Infine, nessuno pretende che le pene inflitte dai tribunali siano una panacea e che riescano da sole e senza sostegno a sradicare il razzismo.

### **MISURE PREVENTIVE – AZIONI E POLITICHE ATTIVATE DALLE AUTORITA' PUBBLICHE**

Le misure politiche nazionali per la prevenzione del razzismo e della xenofobia, specialmente quelle relative agli immigrati e alle minoranze, sono generalmente più numerose e più originali che non le misure punitive applicate dagli stessi governi e autorità pubbliche.

E' chiaro che l'Europa pone la prevenzione al primo posto.

I provvedimenti di questo tipo sono aumentati negli ultimi anni e nel corso dell'Anno Europeo contro il Razzismo è stata intrapresa una indagine molto ampia di tali misure.

Si tratta spesso di misure molto specifiche e adattate alla particolare situazione di un paese e alle sue tradizioni.

Sono, inoltre, misure che riguardano tutti i settori della vita pubblica ed una vasta gamma di partecipanti.

### **MOBILITAZIONE DELLA SOCIETÀ – AZIONI DEI CITTADINI – ISTITUZIONI SPECIALIZZATE**

La società ha un ruolo fondamentale nella lotta contro il razzismo e la xenofobia, sia quando sono i governi a prendere l'iniziativa, come vedremo più avanti per alcuni paesi, o che sia la società (le ONG, i sindacati, alcune istituzioni) a mobilitarsi per difendere e sostenere le vittime o per fare appello al pubblico.

La caratteristica principale di questi gruppi che si formano all'interno di associazioni di cittadini è che sono indipendenti e quindi critici verso i governi che non rispettano la legge. La seconda caratteristica è che si tratta di organizzazioni di base; in altre parole, sono in contatto con la realtà quotidiana delle vittime. Infine, la loro motivazione principale è di natura etica, piuttosto che economica o politica. In tutta l'Europa, i cittadini volontari che sono attivi in tali gruppi condividono gli stessi valori di generosità, di solidarietà e di tolleranza, che, in linea generale sono, i principi fondamentali dei diritti umani.

Una società che reagisce in maniera sana e concreta contro il razzismo e la xenofobia è una società nella quale nascono liberamente numerose organizzazioni non governative per combattere i fenomeni di razzismo e di xenofobia. Questi gruppi fungono da primo allarme contro il fenomeno del razzismo, ma sono anche un meccanismo di protesta che mobilita l'opinione pubblica. Essi hanno anche il ruolo di elaborare proposte, soprattutto quando collaborano con le amministrazioni pubbliche all'interno di comitati e commissioni.

### **MIGLIORI PRATICHE – TAVOLE ROTONDE NAZIONALI**

Ogni paese è diverso, ha necessità specifiche e si munisce di programmi adeguati per combattere il razzismo. Ciò porta a esperienze uniche, conformi alla società nazionale che rispondono a situazioni particolari. Tuttavia, queste esperienze possono ispirare altri paesi; quando si dimostrano originali e danno buoni risultati possono essere adattate ad altri contesti sociali. Uno dei principali obiettivi dell'Osservatorio è di raccogliere e registrare queste "migliori pratiche" che possono essere ripetute in altri paesi e di stimolare iniziative analoghe adattate a contesti simili.

Di conseguenza, l'organizzazione di tavole rotonde è diventato il compito principale dell'Osservatorio. Il consiglio di amministrazione dell'Osservatorio promuove e organizza queste tavole rotonde nei rispettivi paesi almeno una volta all'anno; nel 1998, ciò è avvenuto in tre paesi membri.

### **PROSPETTIVE E PROGETTI**

L'impegno dei 15 Stati dell'Unione nella lotta contro il razzismo e la xenofobia è costante, ma varia di intensità. I progetti non mancano, ma sono distribuiti male, sia per tipo che per numero. Alcuni paesi hanno avviato programmi ambiziosi per i mesi e gli anni a venire. Altri sono rimasti indietro, e all'interno dei vari paesi, alcuni settori (istruzione, formazione, repressione, prevenzione, ecc.) hanno ricevuto maggiore attenzione di altri.

Tale disparità dà l'impressione che il piano di azione contro il razzismo, ai sensi delle disposizioni generali di non discriminazione dell'articolo 13 del trattato di Amsterdam, presentato il 25 marzo 1998 dalla Commissione europea, non sia stato applicato in maniera soddisfacente in nessun paese europeo, soprattutto per quanto riguarda la mobilitazione a livello governativo.

Inoltre, la mobilitazione per la Conferenza mondiale sul razzismo (2° semestre 2001) e per la Conferenza preparatoria europea, sembra essere in ritardo. Sulla base di queste considerazioni, l'Europa deve agire con coraggio, preferibilmente di comune accordo, così da parlare con una sola voce per affrontare un problema che ha causato grandi lacerazioni fra le popolazioni e inflitto tante sofferenze nel corso di questo 20° secolo.

## CONCLUSIONI

I quindici paesi dell'Europa sono oggi minacciati da una crescita del razzismo e della xenofobia. Sicuramente non nella stessa misura in cui queste manifestazioni si presentarono più di cinquant'anni fa sotto i regimi totalitari, ma in forme nuove, più nascoste possono prosperare in una società democratica.

In termini quantitativi, le statistiche di tutti i paesi non ci consentono di affermare che siamo di fronte ad un fenomeno di violenza diffuso benché il numero dei morti e dei feriti e l'entità dei danni materiali restino molto elevati. Il razzismo letale tende ad esplodere a distanza di periodi più o meno lunghi. Non esistono ancora analisi statistiche dettagliate che dovranno essere avviate in collaborazione con dipartimenti di polizia dei diversi Stati e non dipendere solamente dai resoconti dei media.

Ma il fatto più preoccupante, in tutti gli Stati membri dell'Unione, è la crescita di un razzismo dilagante, che diventa banale e quotidiano, episodi di discriminazione causati dalla generale indifferenza della popolazione o delle istituzioni. Queste continue manifestazioni di xenofobia non sempre vengono alla luce attraverso le denunce delle vittime o dai processi giudiziari. Sono diffuse, nascoste, e spesso fanno parte di comportamenti individuali che sono accettati dalla maggioranza, finché non scoppia uno scandalo da qualche parte.

In tutta l'Europa le principali vittime del razzismo e della xenofobia sono le popolazioni straniere e le minoranze etniche. E questa realtà oggi è la stessa sia nei paesi che hanno un'esperienza di diverse generazioni di immigrati che in quei paesi in cui il flusso migratorio extra europeo è più recente. La pressione migratoria dall'Europa orientale e meridionale, ma anche da altre regioni del mondo più lontane non può essere affrontata soltanto con misure repressive. Accogliere popolazioni e persone straniere all'interno dello spazio europeo deve comportare la loro integrazione e il riconoscimento dei loro diritti. Altrimenti, essi saranno marginalizzati e respinti dal fenomeno della xenofobia. Per queste ragioni, per prevenire il razzismo, è essenziale che ci sia una efficace politica europea per l'immigrazione e l'asilo.

Inoltre, come si può vedere in tutto lo spazio europeo, la legislazione preventiva, indipendentemente dal livello di perfezionamento (e vi sono grandi disparità fra un paese e l'altro) non è sufficiente a punire o a dissuadere gli autori di atti di razzismo. In realtà, qualsiasi legislazione è efficace solo se applicata in modo corretto, ma appare evidente che il numero di processi e di sentenze emesse dai tribunali è insufficiente.

Per le azioni isolate di razzismo, come per quelle commesse dai gruppi organizzati, la minaccia di procedimenti giudiziari non è sufficientemente forte.

E ciò è particolarmente vero per i partiti di estrema destra i quali, se non commettono direttamente reati di tipo razzista, li incoraggiano fra l'opinione pubblica attraverso ideologie discriminatorie che si insinuano fra segmenti di popolazione sempre più vasti. Il "cordone sanitario" contro il razzismo è debole in tutta l'Europa.

Quindi, sensibilizzare la popolazione è una questione di istruzione e di formazione. Ma, troppo spesso, per ragioni sociali o economiche, l'opinione pubblica si lascia sedurre dal linguaggio



politico dei partiti estremisti. Il ruolo dei media è fondamentale in questo campo, come lo è la mobilitazione di tutta la società, da parte delle organizzazioni non governative o dei sindacati, per esempio. Parallelamente, è necessario che le autorità pubbliche concedano il diritto di parola alle vittime e alle minoranze, che le ascoltino e le prendano in considerazione.

Nel corso degli ultimi anni, i governi degli Stati europei hanno dimostrato un impegno considerevole, dando vita a programmi, numerosi e diversificati, che rappresentano una notevole quantità di pratiche positive e lodevoli.

Tuttavia, bisogna riconoscere che l'Europa non è ancora riuscita a sradicare il razzismo.

E' certamente nel mettere insieme tutti i risultati ottenuti, mediante un'azione comune, attraverso una mobilitazione generale e con una chiara dichiarazione di una volontà decisa ed efficace da parte dei dirigenti politici che questi fenomeni possono essere contenuti ed eliminati nel corso dei prossimi anni. Ed è precisamente questo il compito dell'Osservatorio contro il razzismo e la xenofobia.