

La tolleranza nei discorsi e nelle pratiche nella sfera politica italiana

Maurizio Ambrosini & Elena Caneva

Università di Milano

La partecipazione e la rappresentanza politica degli immigrati non sono mai state fino ad ora questioni di grande rilevanza in Italia. Le numerose leggi sull'immigrazione adottate fin dagli anni '90 hanno sempre ignorato la questione. In Italia i cittadini extra-europei non hanno diritto di voto. A ogni livello (locale, regionale o nazionale) i diritti politici sono strettamente collegati all'acquisizione della cittadinanza. Solo attraverso l'acquisizione della cittadinanza gli immigrati possono partecipare alla vita politica italiana. Gli stranieri possono diventare cittadini italiani dopo 10 anni di residenza (se provengono da paesi extra-europei) e dopo 4 anni (se sono cittadini europei). I cittadini europei possono comunque votare alle elezioni locali.

È interessante notare che una percentuale rilevante di immigrati in Italia sono cittadini europei: è il caso dei rumeni, che costituiscono il 21.2% di tutti gli stranieri residenti in Italia, dei polacchi o dei bulgari (che sono presenti sul territorio ma in percentuali inferiori). In base alle leggi dell'Unione europea i cittadini europei possono votare a livello locale, ma questo diritto non è in realtà incoraggiato o promosso in maniera adeguata in Italia.

Gli interessi dei cittadini extra-europei vengono rappresentati nel dibattito politico da alcuni attori della società civile, come le organizzazioni cattoliche, i sindacati, diverse organizzazioni non governative, o altre organizzazioni di volontariato. Queste organizzazioni italiane esercitano azioni di advocacy in favore dei migranti e difendono il loro diritti. I sindacati sono particolarmente attivi e impegnati in questo. I migranti non sono solo rappresentati dai sindacati ma sono anche attivamente coinvolti nelle loro strutture organizzative. Il numero degli stranieri (sia cittadini europei che extra-

Gli stranieri possono diventare cittadini italiani e quindi votare (o essere eletti) dopo 10 anni di residenza (per i cittadini extra-europei) o dopo 4 anni di residenza (per i cittadini europei).

Gli immigrati sono rappresentati nello spazio pubblico da attori della società civile italiana.

europei) che sono entrati a far parte dei sindacati è aumentato notevolmente nel tempo: erano 223.632 nel 2000, sono 1.137.238 nel 2010 (Caritas Migrantes 2002 e 2011). I migranti costituiscono il 7.8% di tutti gli iscritti ai sindacati.

Al contrario, **le associazioni di immigrati hanno un ruolo debole nel rappresentare i loro membri sulla scena politica** e nel sostenerne la loro partecipazione politica. Le associazioni di immigrati soddisfano per lo più i bisogni culturali, sociali e religiosi dei loro membri, e ne promuovono l'identità culturale. Talvolta collaborano con i sindacati, con le organizzazioni cattoliche e con le amministrazioni locali, ma la loro partecipazione nell'arena politica avviene attraverso l'intermediazione di queste organizzazioni. **Il contesto italiano è storicamente caratterizzato da una debolezza dei migranti nel rappresentare autonomamente i propri interessi.**

Come può essere incoraggiata la partecipazione e la rappresentanza politica dei migranti? Le Consulte comunali e i Consiglieri stranieri aggiunti sono stati creati per favorire la partecipazione politica dei migranti a livello locale, ma non hanno avuto successo. Come possono allora essere superati gli ostacoli derivanti dalla legge sulla cittadinanza?

Dal momento che i migranti non possono partecipare direttamente alla vita politica italiana, **come potrebbero essere promossi la loro voce e i loro interessi nelle politiche locali?** Questi quesiti saranno oggetto di indagine nel caso-studio presentato in questa Policy Brief. Il **CASO-STUDIO** si focalizza sulle "politiche locali di esclusione", prestando particolare attenzione agli attori sociali e politici coinvolti.

Dati e analisi (principali risultati)

IL CASO-STUDIO: le politiche locali di esclusione

Le politiche locali di esclusione possono essere definite come quelle misure adottate dalle autorità locali che mirano a escludere i migranti, a separarli dagli autoctoni, stabilendo specifici divieti, talvolta impliciti, nei loro confronti, e adottando speciali procedure di controllo o limitando il loro accesso ai benefici sociali e alle risorse sociali locali.

Negli anni recenti molte di queste politiche sono state introdotte con il pretesto di garantire la sicurezza urbana. Il loro scopo è apparentemente quello di proteggere l'interesse generale (ad esempio la qualità della vita nei centri urbani nei confronti della presenza di 'fastidiosi mendicanti'), e di reprimere vari comportamenti disturbanti, indecenti o maleducati.

Tuttavia, **molte di queste misure limitano i diritti degli immigrati direttamente o indirettamente e favoriscono la loro esclusione.** Esempi di ciò sono il divieto di riunirsi negli spazi pubblici (ex. praticare giochi di squadra nei parchi pubblici, mangiare nei giardini e nei parchi), o la consuetudine di pregare in luoghi che non sono adibiti formalmente a questo scopo (una pratica diffusa tra i musulmani che in genere non dispongono di luoghi di preghiera riconosciuti formalmente).

Le politiche locali di esclusione hanno provocato numerose **reazioni da parte di vari attori della società civile**, che si sono opposti non solo con proteste pubbliche ma anche con azioni legali. L'opposizione proviene dall'alto e dal basso. **Dall'alto**, l'UNAR (Ufficio per le discriminazioni razziali) interviene nei casi più flagranti, quelli in cui le misure locali sono apertamente discriminatorie, ed esercita il diritto di effettuare controlli (anche se non può imporre sanzioni direttamente). **Dal basso**, entra in gioco l'azione di advocacy delle forze sociali pro-immigrati, dando vita ad azioni di protesta e a battaglie legali, spesso ottenendo la bocciatura, il ritiro o la revisione delle regolamentazioni locali.

Le politiche locali possono essere definite come quelle misure adottate dalle autorità locali che mirano a escludere i migranti, a separarli dagli autoctoni, stabilendo specifici divieti, talvolta impliciti, nei loro confronti.

Un chiaro esempio di mobilitazione dal basso si è verificato nel paese di Tradate. Tradate è un paese di circa 17.000 abitanti, situato in Lombardia, amministrato per molti anni da sindaci della lega Nord. Il sindaco in carica tra il 2007 e il 2012 ha introdotto il "bonus bebè" con l'obiettivo di attribuire una somma di denaro ai nuovi nati da genitori italiani che fossero residenti nel paese da almeno 5 anni.

L'ordinanza ha scatenato l'opposizione da parte di molti attori della società civile, come associazioni locali e organizzazioni non governative. Ma l'opposizione più significativa si è avuta da parte di alcuni cittadini di Tradate, che hanno deciso di raccogliere le firme per una petizione contro l'ordinanza. Sono così andati porta a porta chiedendo alle persone di firmare la petizione e hanno usato le loro reti di conoscenze per ottenere consenso. Sono riusciti a raccogliere le firme e a incontrare il sindaco, per chiedergli di discutere la questione in Consiglio Comunale.

Poiché il sindaco non ha mai considerato la loro richiesta, i promotori dell'iniziativa hanno deciso di coinvolgere l'Associazione Avvocati per Niente, un'associazione che difende i diritti dei più deboli a titolo gratuito. Dopo la sentenza del tribunale (che ha definito l'ordinanza discriminatoria), questo gruppo di cittadinanza attiva ha organizzato un incontro pubblico per discutere dell'ordinanza e comunicare la vittoria.

Si possono individuare tre motivi per cui certi gruppi (sindaci, governi locali, alcune forze politiche) promuovono e difendono le politiche locali di esclusione.

Innanzitutto, le politiche locali di esclusione sono ritenute necessarie per garantire la **sicurezza pubblica**, proteggere il decoro urbano e preservare le condizioni igieniche delle città. Per fare ciò, la concentrazione di immigrati nei quartieri dovrebbe essere evitata, i luoghi di culto dovrebbero essere monitorati, la costruzione di moschee dovrebbe essere proibita, le condizioni delle case dovrebbero essere controllate, dei criteri per permettere agli immigrati di iscriversi all'anagrafe dovrebbero essere stabiliti.

"Il divieto di costruire moschee è un'assunzione di responsabilità da parte di coloro che governano la comunità al fine di rassicurare l'opinione pubblica. La questione delle moschee è una questione sia di pianificazione urbana sia di sicurezza pubblica. Le regole dei piani regolatori non vengono rispettate e i centri diventano centri di proselitismo e di fanatica propaganda religiosa e politica, sui quali non è possibile alcun controllo perché la lingua parlata è sconosciuta alla maggioranza della popolazione, inclusa la polizia" (Assessore comunale alla Cultura, Trezano, Giornale di Brescia, 16 Dicembre 2009).

In secondo luogo, queste politiche sono giustificate da coloro che le hanno introdotte perché garantiscono i diritti e gli interessi degli italiani a priori rispetto a quelli degli immigrati, mettendo da parte **le risorse economiche e sociali solo per i cittadini italiani**, e non per quelle persone che sono considerate estranee alla comunità dei residenti

"Un salario minimo deve essere richiesto per potersi registrare all'anagrafe, per regolare correttamente e coerentemente ogni flusso e ogni richiesta di residenza, al fine di garantire l'effettiva disponibilità di servizi a coloro che ne hanno il diritto" (Consigliere regionale, Bresciaoggi, 4 Aprile 2011).

"Queste politiche sono utili per proteggere i centri storici delle città dalla presenza monopolizzante di attività etniche che non sono per nulla coerenti con la storia della nostra città" (politico locale, Bresciaoggi, 10 Marzo 2010).

Infine, si pensa che queste politiche locali siano utili per difendere e **preservare l'identità italiana**, la storia, la cultura, la lingua e la religione del nostro paese.

In contrapposizione a queste posizioni, gli attori della società civile che si oppongono alle politiche locali di esclusione sostengono che queste misure sono discriminatorie e danneggiano dei diritti garantiti dalla Costituzione e dai trattati internazionali. Violano i **diritti inalienabili delle persone**, come la libertà di religione o la libertà personale, il diritto

"Queste politiche sono casi di vergognosa discriminazione che producono tensione, lotta tra i poveri, inaccettabile esclusione sociale nel territorio. Siamo in una situazione di sistematica discriminazione, in cui i diritti inalienabili vengono violati. Non possiamo più tollerare questa vergogna" (membro dei sindacati, l'Unità, 29 Aprile 2010).

all'educazione, il diritto di muoversi, etc. È interessante sottolineare che queste misure sono considerate come un sintomo di qualcosa di più grande, cioè di una crescita generale della discriminazione che si concretizza in molti aspetti della vita sociale e nelle relazioni sociali quotidiane.

Messaggi chiave per i decisori politici

Le politiche locali di esclusione sono **forme di intolleranza istituzionalizzate**: sono state concepite ed emanate da organi legittimati (i Comuni), che sono stati eletti democraticamente e che influenzano la vita sociale delle comunità locali. Sono ostacoli istituzionali alla fruizione di numerosi diritti delle minoranze (civili, sociali) e alla libertà di espressione della loro identità culturale e religiosa.

Per combattere queste misure discriminatorie:

→ **A livello nazionale**, il ruolo dell'UNAR dovrebbe essere rafforzato, rendendolo un organo indipendente. L'UNAR è in realtà un organismo dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di conseguenza dovrebbe in teoria monitorare anche le attività di coloro che nominano i suoi membri e finanziano le sue attività. Questa anomalia dovrebbe essere risolta rendendolo un organo separato. In secondo luogo, l'UNAR può attualmente solo esprimere pareri ma non può intervenire con azioni legali in difesa delle persone discriminate. Dovrebbe avere il potere di intervenire legalmente o di applicare sanzioni direttamente.

→ **A livello locale**, gli uffici regionali dell'UNAR dovrebbero essere rafforzati come quello nazionale, al fine di intervenire più direttamente e velocemente nei contesti locali, e interagire con le amministrazioni locali.

→ **A livello locale**, si dovrebbero sostenere e finanziare le attività degli attori della società civile. Si dovrebbero fornire fondi per associazioni e organizzazioni che difendono i diritti degli immigrati; si dovrebbe rafforzare il ruolo del Difensore civico, fornendogli una formazione specifica per intervenire nelle questioni che riguardano la discriminazione; si dovrebbero informare gli immigrati sulle organizzazioni che possono aiutarli a difendersi contro la discriminazione; dovrebbero essere realizzati e condivisi tra amministratori locali interventi urbani e sociali volti a migliorare le condizioni di vita di italiani e immigrati (ex. riqualificazione dei quartieri, miglioramento nell'insegnamento a studenti stranieri, etc.).

Per promuovere la partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati:

→ **A livello locale**, in attesa di una riforma legislativa che favorisca l'accesso alla cittadinanza e il diritto di voto, i migranti dovrebbero essere incoraggiati alla partecipazione sociale in ambito locale, attraverso lo sviluppo e la promozione di forme di impegno civico nelle quali possano essere attivamente coinvolti (comitati di quartiere, relazioni all'interno delle scuole italiane, etc.) o attraverso il loro coinvolgimento in altre pratiche civiche (inserimento nella protezione civile, in organizzazioni di volontariato, nella donazione del sangue, etc.). La partecipazione in forme di impegno civico potrebbe arrecare benefici, per esempio permettendo loro di ottenere più velocemente un permesso di soggiorno di lungo periodo. Si dovrebbe promuovere una sorta di "cittadinanza dal basso", sulla base della considerazione che la cittadinanza non è solamente uno status che viene concesso dall'alto, ma viene anche costruita dal basso attraverso le azioni e la partecipazione delle persone nella sfera pubblica. La loro responsabilità civica come cittadini dovrebbe essere promossa attraverso il loro coinvolgimento in queste attività locali.

→ Si dovrebbe promuovere la partecipazione degli immigrati anche all'interno delle associazioni di immigrati. Queste dovrebbero essere istituzionalmente riconosciute e dovrebbero interagire con le istituzioni italiane, diventando un modo per gli immigrati per prender parte alla governance delle questioni legate all'immigrazione, soprattutto a livello locale. I loro leaders eletti democraticamente dovrebbero diventare gli interlocutori chiave delle istituzioni italiane.

Metodologia

L'analisi è stata realizzata sulla base di fonti secondarie (articoli di giornale, documenti ufficiali, documenti parlamentari, testi delle politiche locali di esclusione, dichiarazioni dei sindaci, sentenze dei tribunali) e sulla base di dati raccolti sul campo.

La ricerca sul campo si basa su:

- **interviste** (n = 15).

Sono state condotte tra ottobre 2011 e gennaio 2012 nell'area metropolitana di Milano e di Brescia

Le interviste sono state somministrate a 4 avvocati, 4 membri dei sindacati, 4 membri di associazioni di volontariato, un membro dell'opposizione all'interno di un consiglio comunale, un consigliere regionale della Lega Nord in Lombardia, infine un consigliere comunale della precedente amministrazione comunale di Milano (di centro destra).

Identità del progetto

Acronimo:	ACCEPT PLURALISM
Titolo:	Tolleranza, pluralismo e coesione sociale: in risposta alle sfide del 21esimo secolo in Europa
Breve descrizione:	<p>ACCEPT PLURALISM si domanda quanta diversità culturale può essere accolta all'interno delle democrazie liberali e secolari in Europa. I concetti di tolleranza, accettazione, rispetto e riconoscimento sono centrali per il progetto. ACCEPT PLURALISM guarda sia alle minoranze native sia a quelle immigrate.</p> <p>Attraverso un'analisi comparativa, teorica ed empirica, il progetto studia individui, gruppi o pratiche che chiedono di essere tollerati ma che non dovremmo tollerare; che disapproviamo ma che dobbiamo tollerare; e per i quali chiediamo di andare oltre la tolleranza e ottenere rispetto e riconoscimento.</p> <p>In particolare si indagherà quando e chi è tollerato/non tollerato/rispettato in 15 paesi europei; perché questo accade in ogni caso; i motivi per cui i diversi attori sociali propongono di non tollerare/tollerare/rispettare specifici gruppi minoritari/individui e determinate pratiche.</p> <p>Il progetto analizzerà le pratiche, le politiche e le istituzioni, e produrrà dei messaggi chiave per i decisori politici al fine di rendere le società europee più rispettose verso la diversità.</p>
Website:	www.accept-pluralism.eu
Durata:	Marzo 2010-Maggio 2013 (39 mesi)
Schema di finanziamento:	Progetto di ricerca in collaborazione di piccole e medie dimensioni
Contributo dell'Unione europea:	2,600,230 Euro
Consorzio:	17 partners (15 paesi)
Coordinatore:	European University Institute (Robert Schuman Centre for Advanced Studies)
Responsabile:	Prof. Anna Triandafyllidou
EC officer:	Ms Louisa Anastopoulou, Project Officer