

RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA

(quarto ciclo di monitoraggio)

Adottato il 6 dicembre 2011

Pubblicato il 21 febbraio 2012



ECRI Secretariat
Directorate General II - Democracy
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: + 33 (0) 388 41 29 64
Fax: + 33 (0) 388 41 39 87
E-Mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA

(quarto ciclo di monitoraggio)

Adottato il 6 dicembre 2011

Pubblicato il 21 febbraio 2012

*Il presente documento è una traduzione. In caso di dubbi, riferirsi alle versioni originali
in lingua inglese e francese*

SOMMARIO

INTRODUZIONE	7
SINTESI	9
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	13
I. ESISTENZA E APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI GIURIDICHE	13
STRUMENTI LEGALI INTERNAZIONALI	13
DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI E ALTRE DISPOSIZIONI FONDAMENTALI	15
- <i>DISPOSIZIONI RELATIVE ALL'ACCESSO ALLA CITTADINANZA</i>	15
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO PENALE	15
- <i>DISPOSIZIONI PENALI PERTINENTI</i>	15
- <i>APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI PENALI PERTINENTI</i>	17
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO CIVILE E AMMINISTRATIVO.....	19
- <i>DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA LOTTA CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE</i> . 19	
- <i>APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA LOTTA CONTRO LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE</i>	20
ORGANI DI LOTTA CONTRO LA DISCRIMINAZIONE E ALTRE ISTITUZIONI.....	21
- <i>UNAR (UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI)</i>	21
- <i>OSSERVATORIO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SUI FENOMENI DI XENOFobia E DI RAZZISMO</i>	23
II. IL RAZZISMO VEICOLATO DAL DISCORSO PUBBLICO	24
L'USO DI DISCORSI RAZZISTI O XENOFABI IN POLITICA	24
MASS MEDIA	25
INTERNET	26
III. VIOLENZA RAZZISTA	27
IV. IL RAZZISMO NELLO SPORT	29
V. "PACCHETTO SICUREZZA" E ALTRE MISURE RIGUARDANTI GLI STRANIERI	29
VI. GRUPPI VULNERABILI/GRUPPI TARGET	31
I ROM.....	31
MIGRANTI, RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO	38
- <i>MIGRANTI IN SITUAZIONE REGOLARE</i>	38
- <i>RIFUGIATI E RICHIEDENTI ASILO</i>	39
- <i>MIGRANTI IN SITUAZIONE IRREGOLARE</i>	45
- <i>ESPULSIONI IN VIRTÙ DELLE DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA LOTTA CONTRO IL TERRORISMO</i>	46
COMUNITÀ MUSULMANE	47
VII. ANTISEMITISMO	48
VIII. DISCRIMINAZIONE IN VARI SETTORI	49
ISTRUZIONE	49
OCCUPAZIONE	50
ALLOGGIO	51
SALUTE	52
IX. COMPORTAMENTO DEGLI AGENTI DELLE FORZE DELL'ORDINE	52
X. MONITORAGGIO DEL RAZZISMO E DELLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE	53
XI. EDUCAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE	54
RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO	55

BIBLIOGRAFIA.....	57
ALLEGATO: OSSERVAZIONI DEL GOVERNO	63

INTRODUZIONE

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) è un organo indipendente di monitoraggio istituito dal Consiglio d'Europa per la tutela dei diritti umani e specializzato nelle questioni relative al razzismo e all'intolleranza. E' composta da membri indipendenti e imparziali, designati per la loro autorità morale e la loro riconosciuta esperienza nel campo della lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

Nell'ambito delle sue attività statutarie, l'ECRI svolge un'attività di monitoraggio "paese per paese", tramite la quale analizza la situazione in ciascuno degli Stati membri in materia di razzismo e di intolleranza e formula suggerimenti e proposte su come affrontare i problemi individuati.

Il monitoraggio "paese per paese" permette di prendere in esame allo stesso modo e su un piede di parità tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale monitoraggio è svolto in cicli di 5 anni, e permette di analizzare ogni anno la situazione di 9/10 paesi. I rapporti relativi al primo ciclo sono stati completati alla fine del 1998, quelli riguardanti il secondo ciclo alla fine del 2002 e quelli del terzo ciclo alla fine del 2007. La fase relativa al quarto ciclo è iniziata nel gennaio 2008.

I metodi di lavoro per la stesura dei rapporti prevedono delle analisi di fonti documentarie, una visita nel paese oggetto dell'esame e un dialogo confidenziale con le autorità nazionali.

I rapporti dell'ECRI non sono frutto di indagini o di fatti documentati da testimonianze. Si tratta di analisi basate su una vasta serie di informazioni raccolte da varie fonti. Gli studi documentari si basano su numerose fonti scritte nazionali e internazionali. La visita nel paese fornisce l'occasione di incontrare direttamente gli ambienti interessati (governativi e non governativi), al fine di raccogliere informazioni dettagliate. Il dialogo confidenziale impostato con le autorità nazionali consente alle stesse, se lo ritengono necessario, di formulare dei commenti sulla bozza di rapporto, al fine di correggere ogni eventuale errore fattuale nel rapporto finale. A conclusione del dialogo, le autorità nazionali possono richiedere, se del caso, che le loro opinioni siano allegate al rapporto finale dell'ECRI.

I rapporti "paese per paese" del quarto ciclo si concentrano sull'applicazione e la valutazione. Passano in rassegna il modo in cui è stato dato un seguito alle principali raccomandazioni dell'ECRI contenute nei rapporti precedenti e contengono una valutazione delle politiche e dei provvedimenti adottati. Presentano inoltre un'analisi delle evoluzioni intervenute nel paese esaminato.

Per un certo numero di raccomandazioni specifiche selezionate tra quelle che figurano nel nuovo rapporto del quarto ciclo è richiesta una messa in opera prioritaria. Entro due anni dalla pubblicazione del presente rapporto, l'ECRI metterà in atto un processo di monitoraggio intermedio relativo a tali raccomandazioni specifiche.

Il presente rapporto è stato elaborato dall'ECRI sotto la sua piena e completa responsabilità. Rispecchia la situazione fino al 22 giugno 2011 e qualsiasi eventuale evoluzione intervenuta dopo tale data non è trattata nell'analisi qui contenuta, né viene presa in considerazione nelle conclusioni e nelle proposte formulate dall'ECRI nel presente rapporto.

SINTESI

Dalla pubblicazione del terzo rapporto dell'ECRI sull'Italia, il 16 maggio 2006, si constatano progressi in un certo numero di settori trattati nel rapporto precedente.

È stata rafforzata la legislazione contro la discriminazione e le autorità stanno migliorando la raccolta dei dati relativi ai reati razzisti. L'*Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali* (UNAR), ha notevolmente esteso le proprie attività. Una serie di misure discriminatorie adottate dai pubblici poteri sono state in tal modo annullate. Sono state aumentate le risorse a disposizione dell'UNAR per sviluppare i contatti con le vittime di discriminazione e sono ora oltre 450 le ONG autorizzate a rappresentare in tribunale le vittime. L'UNAR ha inoltre siglato un certo numero di accordi miranti a garantire uno stretto coordinamento tra i vari livelli di autorità che operano nel campo della lotta contro la discriminazione. La Camera dei Deputati, da parte sua, ha istituito un Osservatorio sui fenomeni di xenofobia e razzismo.

La Federazione nazionale della stampa italiana e l'Ordine dei Giornalisti hanno adottato un codice di condotta (la "Carta di Roma"), destinato a riportare i fatti relativi a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti con la massima obiettività. L'UNAR ha istituito un centro per il monitoraggio dei media e ha dedicato una sezione speciale del suo sito web per permettere l'individuazione di qualsiasi testo contenente materiale discriminatorio e la segnalazione a chi di dovere. Numerose ONG hanno inoltre creato recentemente una rete per potere redigere rapporti regolari sul razzismo nei media.

Le autorità hanno adottato una legislazione volta a prevenire atti di violenza di stampo razzista nel corso di eventi sportivi, che prevede pene più severe e istituisce un osservatorio sugli eventi sportivi.

Alcuni comuni stanno mettendo in atto programmi destinati a promuovere l'inclusione sociale dei Rom, per esempio facilitando la scolarizzazione dei bambini rom, sostenendo l'inclusione dei Rom nel mondo del lavoro o fornendo loro informazioni sull'accesso all'assistenza medica e sanitaria in rumeno e nella lingua romani. Numerose iniziative sono inoltre intraprese nelle regioni per migliorare l'inclusione sociale degli immigrati dal punto di vista delle condizioni abitative e tutelare maggiormente la loro salute.

Il diritto italiano contiene ora disposizioni per la protezione sussidiaria, che è un'ulteriore forma di protezione internazionale e pare che le Commissioni territoriali per il diritto di asilo funzionino bene. Il progetto Praesidium, voluto dal Ministero dell'Interno, è stato studiato per migliorare le capacità di accoglienza e i servizi per i migranti che giungono in particolare nelle zone più remote, al fine di facilitare il loro accesso alle informazioni relative ai loro diritti, alla consulenza giuridica e all'assistenza di un interprete. Il nuovo sistema di accoglienza per i richiedenti asilo sembra consentire a un maggior numero di loro di essere ospitati in centri aperti. Lo SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) continua ad aiutare l'integrazione di quanti possono usufruire di tale sistema.

Il Ministero dell'Istruzione ha organizzato dei seminari di formazione per gli insegnanti e il personale scolastico sull'inclusione dei bambini rom nelle scuole e su come promuovere l'integrazione scolastica; per gli alunni, l'insegnamento al rispetto dei diritti umani e alla non discriminazione è impartito nell'ambito della nuova materia scolastica "Cittadinanza e civiltà".

Infine, un certo numero di proposte particolarmente discutibili previste inizialmente nell'ambito del "*pacchetto sicurezza*" (un insieme di misure legislative e regolamentari adottate a partire dal maggio 2008) sono state abbandonate. Altre misure

discriminatorie adottate in tale contesto e certe misure discriminatorie prese da alcuni sindaci sono state annullate dai tribunali.

L'ECRI si compiace di tali sviluppi positivi in Italia. Ciò nonostante, malgrado i progressi compiuti, alcune questioni continuano a destare preoccupazione.

Parallelamente all'introduzione nel 2006 di pene meno severe per i reati di incitamento all'odio, è stata modificata la definizione di tali reati per renderla più restrittiva, limitando la finalità della legge. Le vittime di reati razzisti o di discriminazione razziale che sporgono denuncia sono ancora poco numerose e pertanto sono raramente applicate sia le disposizioni del diritto penale contro il razzismo, che le disposizioni contro la discriminazione. L'UNAR non è ancora autorizzato ad avviare un procedimento giudiziario e dipende sempre dal Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri; tale legame istituzionale diretto è contrario al tipo di indipendenza necessario per un effettivo funzionamento di un organismo di questo tipo.

Sembra in aumento il discorso razzista e xenofobo in politica, che prende di mira neri, africani, rom, romeni, richiedenti asilo e immigrati in generale; in certi casi, certe dichiarazioni hanno provocato atti di violenza contro questi gruppi. Gli immigrati sono regolarmente presentati come una causa di insicurezza e il discorso razzista e xenofobo rispecchia o provoca misure e politiche discriminatorie; sono fattori che alimentano la discriminazione razziale, la xenofobia e il razzismo all'interno della popolazione e tendono a legittimare tali fenomeni. Servizi e titoli sensazionali continuano ad apparire nei media e numerosi siti Internet contengono messaggi di odio razziale e perfino di istigazione alla violenza razziale.

Si sono verificate alcune aggressioni particolarmente gravi e allarmanti contro dei campi rom, che hanno talvolta messo in pericolo la vita dei loro abitanti. Degli immigrati di varie origini sono anche stati vittime di attacchi violenti. Si sono inoltre registrati incidenti razzisti negli stadi nel corso di partite di calcio.

Le autorità italiane hanno introdotto un certo numero di misure riguardanti le condizioni di residenza degli extracomunitari, alcune delle quali, in particolare nel contesto del "*pacchetto sicurezza*", hanno accresciuto l'insicurezza dei migranti in situazione irregolare o hanno penalizzato in modo sproporzionato le persone o le imprese che hanno contatti con loro.

La maggior parte dei Rom subisce gravi forme di marginalizzazione e di discriminazione, sia in materia di accesso all'alloggio, che di altri diritti sociali, quali l'istruzione, l'accesso al lavoro e alla salute. Si respira un clima generale fortemente negativo rispetto ai Rom: i pregiudizi esistenti nei loro confronti si riflettono talvolta negli atteggiamenti e nelle decisioni adottate dai politici, o sono da queste rafforzati. Le cosiddette misure di "emergenza" adottate particolarmente nell'ambito dei "patti di sicurezza", alcune delle quali riguardanti esplicitamente i Rom o i "nomadi", sono state utilizzate in modo discriminatorio. Destano particolare preoccupazione il censimento dei Rom che vivono nei campi, con la raccolta delle impronte digitali; si rileva inoltre che i dati non sono sempre stati ottenuti conformemente ai principi di riservatezza, consenso informato e autodefinizione individuale volontaria. Inoltre, la maggior parte delle denunce di presunti maltrattamenti commessi dalle forze dell'ordine riguarda atti compiuti nei confronti di Rom.

Per i campi autorizzati, la pratica dominante è ancora quella di relegare i Rom in aree lontane dai centri urbani, il che equivale a una segregazione, stigmatizza le persone e pone seri problemi per la loro integrazione; per quanto riguarda i campi abusivi, le condizioni sanitarie sono particolarmente deprecabili. In molte città si è assistito a demolizioni dei campi abusivi e a sgomberi forzati e pare che il loro numero sia aumentato dal 2008, il che peggiora la discriminazione contro i Rom in altri settori della loro vita. Inoltre, numerosi Rom si trovano in una condizione di apolidia di fatto.

L'introduzione da parte delle autorità italiane, nel maggio 2009, della politica dei respingimenti, mediante la quale viene ricondotto al paese di origine qualsiasi battello intercettato in mare aperto tra l'Italia e la Libia, sembra avere privato un certo numero di persone della possibilità di chiedere asilo politico, con la conseguenza che possono essere state respinte persone bisognose di protezione. Permangono altri problemi in materia di asilo, tra cui l'accesso a un'assistenza giuridica e ai servizi di un interprete e le numerose eccezioni al principio dell'effetto sospensivo dei ricorsi presentati contro il diniego della domanda d'asilo. Sembra che le condizioni di vita nei CDA e nei CARA non siano sempre adeguate e che non sia stata adottata alcuna disposizione per assistere i richiedenti asilo che decidono o devono lasciare tali centri. Anche se apprezzati, gli SPRAR non sono sufficienti per soddisfare le attuali necessità in materia di integrazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Ci sono inoltre continue denunce di maltrattamenti di persone detenute nei CIE, le cui strutture sono giudicate inadeguate per i periodi di detenzione più lunghi (fino a 180 giorni) previsti attualmente dalla legge.

A seguito degli eventi verificatisi nel Nordafrica agli inizi del 2011, sono sorti numerosi problemi, tra cui il rimpatrio apparentemente troppo precipitoso di alcune persone verso il loro paese di origine e le precarie condizioni di accoglienza, che hanno anche causato tensioni con la popolazione locale.

L'Italia ha proceduto in varie occasioni all'espulsione di cittadini stranieri – in particolare nell'ambito delle misure contro il terrorismo – senza rispettare le misure provvisorie indicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Persistono nella società italiana i pregiudizi contro i musulmani e l'antisemitismo. I musulmani continuano a essere stigmatizzati nel discorso politico e nelle proposte politiche di certi partiti; d'altro canto, si registrano ogni anno alcune decine di incidenti antisemiti. Si constata che Internet svolge un ruolo sempre più importante nella diffusione di idee antisemite.

Persistono inoltre i pregiudizi contro gli stranieri e i lavoratori migranti, che incidono negativamente sulle loro possibilità di trovare un lavoro e sul loro trattamento sul luogo di lavoro. La crisi economica ha d'altro canto particolarmente colpito i lavoratori migranti. Sono continuamente segnalati casi di discriminazione per l'accesso a un'abitazione del settore privato; al contempo, alcuni comuni stanno introducendo regole più severe per l'assegnazione degli alloggi popolari del settore pubblico, il cui impatto è spesso più negativo per coloro che non hanno la cittadinanza italiana.

Nel presente rapporto l'ECRI chiede alle autorità italiane di adottare ulteriori misure in un certo numero di settori; rivolge in tale contesto una serie di raccomandazioni, e segnatamente quanto segue.

L'ECRI raccomanda alle autorità di valutare l'efficacia delle attuali disposizioni penali in materia di incitamento all'odio e di rafforzarle, ove necessario, nonché di rafforzare le disposizioni in materia di diritto civile contro la discriminazione razziale. Raccomanda di intensificare gli sforzi per informare le vittime delle vigenti disposizioni di legge e di fornire un'adeguata formazione a tutti i soggetti che operano nel settore della giustizia penale, ai fini di una rigorosa applicazione delle suddette leggi.

L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per accrescere il ruolo dell'UNAR, in particolare estendendone formalmente i poteri, in modo che la legislazione pertinente copra chiaramente non solo la discriminazione basata sull'origine etnica e la razza, ma anche quella fondata sul colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale; di autorizzare l'UNAR ad avviare procedimenti giudiziari e di garantire la sua piena indipendenza de jure e de facto. L'ECRI desidera

sottolineare al riguardo che l'UNAR deve inoltre disporre di tutte le risorse umane e finanziarie necessarie per gestire il proprio carico di lavoro.*

L'ECRI invita le autorità ad adottare fermi provvedimenti per affrontare l'utilizzo fatto dai partiti politici o dai loro rappresentanti del discorso xenofobo o razzista. Raccomanda loro inoltre di incoraggiare i media a svolgere un ruolo attivo per combattere il clima xenofobo, e le invita a contrastare la diffusione di idee razziste tramite Internet. L'ECRI stimola le autorità a condannare qualsiasi atto di violenza a sfondo razzista e a rafforzare le misure già adottate per combattere tali atti.

L'ECRI rivolge una serie di raccomandazioni alle autorità affinché risolvano i principali problemi sorti nel contesto del "*pacchetto sicurezza*". Presenta inoltre una serie di raccomandazioni volte a porre fine alla discriminazione subita dai Rom in vari settori, in particolare l'accesso ai documenti di identità e ai diritti sociali.

L'ECRI esorta le autorità italiane a garantire ai Rom che possono essere espulsi dalle loro abitazioni la piena protezione prevista dal diritto internazionale in questo campo. Sottolinea che le persone interessate devono essere avvertite di qualsiasi sgombero previsto e godere della tutela legale appropriata; sottolinea altresì che non devono essere sgomberate senza la possibilità di essere rialloggiate in condizioni decenti, anche nell'eventualità che restino nel paese unicamente per un periodo di tempo limitato.*

L'ECRI formula una serie di raccomandazioni tese a garantire che i richiedenti asilo abbiano accesso alle procedure in piena conformità con il diritto internazionale, nonché a condizioni di vita adeguate, e ad evitare ogni espulsione che sarebbe contraria all'articolo 3 della CEDU.

L'ECRI raccomanda fermamente alle autorità italiane di adottare tutte le misure necessarie per garantire il pieno rispetto del principio di non respingimento. Le invita a porre fine immediatamente e in modo permanente alla loro politica dei respingimenti. In tale contesto, pone in risalto la necessità di garantire l'accesso alle procedure di asilo in piena conformità con la Convenzione di Ginevra del 1951, con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con le Direttive pertinenti dell'Ue.*

L'ECRI raccomanda alle autorità di intensificare gli sforzi per combattere l'antisemitismo e la discriminazione contro i musulmani.

L'ECRI formula una serie di raccomandazioni miranti a rafforzare la lotta contro la discriminazione razziale nei confronti di vari gruppi che rientrano nella sua sfera di competenza, tanto nel campo dell'istruzione, che dell'occupazione, dell'alloggio o della salute. Raccomanda inoltre di istituire un sistema di raccolta dei dati etnici efficace, conformemente alle norme internazionali sulla protezione dei dati.

L'ECRI invita le autorità a denunciare pubblicamente qualsiasi manifestazione di razzismo o di discriminazione razziale da parte delle forze dell'ordine e raccomanda la creazione di un organo indipendente incaricato di indagare su ogni denuncia di presunte violazioni dei diritti umani – e in particolare di presunti comportamenti razzisti – da parte della polizia.

* La raccomandazione formulata in questo paragrafo sarà sottoposta a un processo di monitoraggio intermedio da parte dell'ECRI entro due anni dalla pubblicazione del presente rapporto.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

I. Esistenza e applicazione delle disposizioni giuridiche

Strumenti legali internazionali

1. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato all'Italia di ratificare senza indugio il Protocollo n° 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), contenente il divieto generale di discriminazione, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, la Convenzione europea sulla nazionalità, la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, la Convenzione sulla criminalità informatica e il suo Protocollo addizionale, relativo all'incriminazione di atti di natura razzista o xenofoba commessi mediante sistemi informatici.
2. L'Italia non ha ancora ratificato la maggior parte di tali strumenti. Per quanto riguarda il Protocollo n° 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, le autorità non hanno fornito alcuna indicazione circa le previsioni di una futura ratifica. L'ECRI nota che ogni persona sotto la giurisdizione italiana ha già la possibilità di denunciare la discriminazione a livello internazionale, dal momento che l'Italia riconosce la competenza del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale di ricevere ed esaminare comunicazioni provenienti da persone che lamentino una violazione da parte dello Stato dei diritti sanciti dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD). Secondo l'ECRI, la ratifica del Protocollo n° 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo costituirebbe pertanto un passo ulteriore, che non dovrebbe porre alcuna difficoltà di principio.
3. Le autorità hanno indicato, per quanto riguarda la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che vari disegni di legge di ratifica sono già stati presentati al Parlamento, ma che non sono stati adottati; la principale difficoltà consisterebbe nello stabilire l'elenco delle lingue da tutelare. Per quanto riguarda la Convenzione europea sulla nazionalità, le autorità hanno spiegato che la legislazione italiana continua ad essere basata sul principio dello *jus sanguinis*, ma che sono previsti casi specifici di naturalizzazione in virtù dell'applicazione del principio dello *jus soli*, per evitare l'apolidia del soggetto. Secondo quanto esposto dalle autorità, l'eventuale estensione delle possibilità di acquisire la nazionalità è oggetto di importanti dibattiti in Italia, per cui è impossibile prevedere con certezza una data di ratifica di questa Convenzione. Le autorità hanno inoltre indicato che, sebbene la legislazione italiana già garantisca la maggior parte dei diritti sanciti dalla Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, l'Italia non è in grado di ratificare il suddetto strumento, poiché in esso non viene fatta alcuna distinzione, a loro parere, tra i lavoratori migranti in situazione regolare e quelli in situazione irregolare e numerose delle sue disposizioni rientrano nel settore di competenza dell'Unione europea. L'ECRI tiene a sottolineare che questi tre strumenti, poiché aiuterebbero le persone sotto la giurisdizione italiana a partecipare alla vita della società italiana in condizioni di parità, possono fornire un importante contributo alla lotta contro il razzismo,¹ la discriminazione razziale²

¹ Secondo la Raccomandazione di politica generale dell' ECRI n° 7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale, si intende con il termine "razzismo" il convincimento che un motivo quale la "razza", il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine etnica o nazionale possa giustificare il disprezzo nei confronti di una persona o di un gruppo di persone, o l'idea della superiorità di una persona o di un gruppo di persone.

² La Raccomandazione di politica generale dell' ECRI n° 7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale definisce la discriminazione razziale come qualsiasi differenza di trattamento fondata su un motivo quale la "razza", il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine etnica o nazionale, che non ha alcuna giustificazione obiettiva o ragionevole.

e le forme correlate di intolleranza. Per quanto riguarda la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, l'ECRI fa inoltre osservare che il suddetto trattato contiene delle disposizioni relative alla promozione di condizioni sane, eque, decenti e legali per quanto concerne le migrazioni internazionali e può facilitare la protezione di persone che rientrano nell'ambito del mandato dell'ECRI, contribuire a rafforzare un approccio alle migrazioni basato sui diritti³ e in ultima analisi ridurre le migrazioni irregolari.

4. L'ECRI ha preso nota con interesse del fatto che l'Italia ha ratificato, il 5 giugno 2008, la Convenzione sulla criminalità informatica, eliminando quindi un ostacolo alla ratifica del suo Protocollo addizionale relativo all'incriminazione di atti di natura razzista o xenofoba commessi mediante sistemi informatici.
5. L'ECRI raccomanda vivamente all'Italia di ratificare quanto prima il Protocollo n° 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
6. L'ECRI ribadisce la sua raccomandazione all'Italia di ratificare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, la Convenzione europea sulla nazionalità e la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.
7. L'ECRI incoraggia l'Italia a ratificare al più presto possibile il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica relativo all'incriminazione di atti di natura razzista o xenofoba commessi mediante sistemi informatici.
8. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva invitato l'Italia ad estendere l'applicazione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale al Capitolo C della suddetta Convenzione, relativo al diritto di voto e di eleggibilità dei residenti stranieri. Per quanto siano state presentate nel periodo precedente la pubblicazione del terzo rapporto dell'ECRI un certo numero di proposte legislative in questo senso, nessuna legge è stata poi promulgata.
9. Le autorità hanno indicato che la questione è attualmente dibattuta in Italia. La Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimità di un certo numero di leggi regionali che concedono i diritti elettorali agli stranieri, e in numerosi comuni sono stati eletti dei consiglieri comunali aggiunti di nazionalità straniera. Tuttavia, secondo la Costituzione, solo i cittadini italiani hanno diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni, tranne per le elezioni europee o le elezioni amministrative; pertanto, qualsiasi disegno di legge mirante ad estendere tali diritti deve tenere conto della necessità di emendare la Costituzione. L'ECRI sottolinea in tale contesto che la possibilità di esercitare il diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali rappresenterebbe un fattore di integrazione nella società italiana per cittadini stranieri residenti da tempo nel paese.
10. L'ECRI incoraggia vivamente l'Italia ad estendere non appena possibile l'applicazione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale al Capitolo C della Convenzione, relativo al conferimento del diritto di voto e di eleggibilità ai residenti stranieri.

³ Si veda in particolare Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali, *Le migrazioni in un mondo interconnesso: nuove prospettive d'azione (Rapporto della Commissione mondiale sulle migrazioni internazionali)*, Svizzera, 2005, pp. 56-58.

Disposizioni costituzionali e altre disposizioni fondamentali

- *Disposizioni relative all'accesso alla cittadinanza*

11. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di accordare più facilmente la cittadinanza italiana sia ai bambini nati o vissuti sul territorio italiano, che ai residenti di lungo periodo, introducendo eventualmente i necessari emendamenti alla legislazione. Sebbene dei deputati di due diversi partiti politici abbiano successivamente elaborato e presentato a una commissione parlamentare una nuova proposta di legge comune, mirante a facilitare l'acquisizione della cittadinanza da parte dei bambini nati o giunti molto giovani in Italia, è poco probabile che tale legge sia adottata, in assenza di un sostegno sufficiente da parte del Parlamento. Come precedentemente indicato, l'assenza di una modifica legislativa in materia di naturalizzazione costituisce inoltre un ostacolo alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione europea sulla nazionalità.
12. La società civile segnala le difficoltà per gli stranieri di soddisfare i requisiti necessari per acquisire la nazionalità italiana, in particolare a causa della necessità di dimostrare una residenza ininterrotta in Italia, dalla nascita, nel caso di bambini nati in Italia⁴ o per un decennio, per gli adulti.⁵ Si ritiene che tali difficoltà riguardino in particolare i Rom provenienti dall'ex Jugoslavia, che risiedono regolarmente in Italia in molti casi da oltre trent'anni, ma non possono dimostrare una residenza continuativa, o i loro figli, soprattutto se i genitori non avevano chiesto la residenza prima della loro nascita. Non pare d'altronde che siano stati risolti i problemi posti in risalto dall'ECRI nel suo terzo rapporto in merito ai tempi eccessivamente lunghi per l'esame delle domande di naturalizzazione e all'assenza di trasparenza per quanto riguarda le decisioni, sebbene siano stati compiuti sforzi per permettere a quanti hanno presentato una domanda di naturalizzazione di seguire on-line il progresso dell'esame della loro pratica. L'ECRI sottolinea che, come per la possibilità di esercitare i propri diritti elettorali, l'acquisizione della cittadinanza del paese di residenza è un fattore rilevante di integrazione per gli stranieri che vi risiedono in modo continuativo.
13. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di semplificare la legge sulla naturalizzazione, al fine di rendere più agevole l'acquisizione della cittadinanza italiana per le persone che risiedono legalmente e continuativamente nel paese, conformemente alle disposizioni della Convenzione europea sulla nazionalità.
14. L'ECRI ribadisce la sua raccomandazione alle autorità italiane di accertarsi che le disposizioni relative alla naturalizzazione vengano applicate in tutti i casi in maniera non discriminatoria, migliorando la trasparenza e garantendo che le decisioni relative alla naturalizzazione vengano prese entro termini ragionevoli e che gli eccessivi ritardi indipendenti dalla volontà del richiedente non abbiano ripercussioni negative sulla sua situazione.

Disposizioni in materia di diritto penale

- *Disposizioni penali pertinenti*

15. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva riportato l'insieme delle disposizioni penali per combattere parole e atti razzisti in vigore a quel momento (2001)⁶. Come rilevato dall'ECRI nel suo terzo rapporto, la Legge n°85/2006 ha ridotto le pene previste dall'articolo 3(1)a della legge n°205/1993 ("Legge Mancino") per i

⁴ Articolo 4(2) della legge n°91 del 5 febbraio 1992 contenente nuove norme in materia di nazionalità.

⁵ Articolo 9(1)(f) della legge n°91 del 5 febbraio 1992 contenente nuove norme in materia di nazionalità.

⁶ Si veda il secondo rapporto dell'ECRI sull'Italia, CRI(2002)4, § 11.

reati relativi alla diffusione di idee che sostengono la superiorità o l'odio razziale o etnico e la discriminazione razziale. La durata massima della pena di reclusione è quindi passata da tre anni a diciotto mesi ed è stata introdotta la possibilità di una pena pecuniaria fino a 6.000 euro. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva pertanto raccomandato alle autorità italiane di accertarsi che esistessero adeguate disposizioni in materia di diritto penale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale e aveva sottolineato la necessità di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per contrastare tali reati.

16. Vale la pena notare che, contestualmente alla riduzione delle pene introdotte dalla Legge n° 85/2006, il testo dell'articolo 3(1) a e b della Legge n° 205/1993 è stato formulato in maniera più restrittiva.⁷ Dalla pubblicazione del terzo rapporto dell'ECRI, la Corte di Cassazione ha avuto occasione di pronunciarsi sulla nuova formulazione introdotta nel 2006. Secondo la Corte, una delle conseguenze della sostituzione del termine 'diffonde' con il termine 'propaganda' nella descrizione degli atti razzisti vietati è stata quella di limitare il divieto di diffondere idee razziste, applicandolo (unicamente) ai casi in cui tali idee siano diffuse allo scopo di influenzare o condizionare il comportamento o gli atteggiamenti di un vasto pubblico, al fine di ottenerne l'adesione intorno a tali idee.⁸ L'ECRI constata con rincrescimento questo passo indietro legislativo che – come lo ha confermato la Corte di Cassazione – riduce la portata della legge. Ricorda che ai sensi della sua Raccomandazione di politica generale n° 7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale, la legge deve criminalizzare, tra gli altri, la diffusione o la distribuzione pubblica, a fini razzistici, di scritti, immagini o altri materiali contenenti espressioni di incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione, insulti o diffamazioni o minacce nei confronti di una persona o di gruppi di persone a causa della loro razza, colore, lingua, religione, nazionalità o origine nazionale o etnica.⁹
17. Un disegno di legge presentato dal Governo nel gennaio 2007, che avrebbe ristabilito i testi e le pene in vigore prima degli emendamenti del 2006 ed esteso il loro campo di applicazione, includendo i reati basati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere non è stato approvato dal Parlamento. Un altro progetto, mirante a considerare reato penalmente perseguibile la negazione dell'Olocausto è stato anch'esso rifiutato nel 2007. Le autorità hanno tuttavia sottolineato che l'attuale legislazione vigente in Italia va oltre i criteri minimi adottati dal Consiglio

⁷ L'Articolo 3(1) della Legge n° 654/1975, emendata dalla Legge n° 205/1993 (che fa riferimento alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale) recitava:

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'attuazione della disposizione dell'articolo 4 della convenzione, è punito:

a) con la reclusione sino a tre anni chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero incita a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, incita a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

A seguito degli emendamenti introdotti dalla Legge n° 85/2006, l'articolo 3(1) è stato così emendato:

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, anche ai fini dell'attuazione della disposizione dell'articolo 4 della convenzione, è punito:

a) con la reclusione fino ad un anno e sei mesi o con la multa fino a 6.000 euro chi propaga idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

b) con la reclusione da sei mesi a quattro anni chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi;

Si veda inoltre la motivazione per gli emendamenti proposti dal governo nel 2007: Ministero della Giustizia, DDL – Norme in materia di repressione della discriminazione razziale – Relazione.

⁸ Corte di Cassazione, 13 dicembre 2007, Bragantini e altri, Sentenza n°13234/08. Da notare che in questo caso gli atti sono stati in ogni modo puniti. Si veda qui appresso, Applicazione delle disposizioni penali pertinenti.

⁹ Si veda il paragrafo 18 (f) degli elementi chiave della legislazione nazionale allegata a questa raccomandazione.

dell'Ue nella sua decisione quadro del 2008 sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale: in particolare, il diritto italiano predispone pene più severe e punisce certi tipi di comportamento anche in assenza di minaccia all'ordine pubblico.¹⁰

18. L'ECRI rileva che, per quanto la legislazione italiana copra un vasto numero di reati che si possono qualificare come razzismo o discriminazione, il governo ha affermato nel 2007 la necessità di una ferma azione per porre un freno all'aumento esponenziale della discriminazione fondata su motivi che rientrano nell'ambito del mandato dell'ECRI. Senza disporre di statistiche dettagliate relative ai casi pertinenti¹¹, è difficile valutare l'impatto pratico degli emendamenti adottati nel 2006. L'ECRI si dichiara tuttavia preoccupata dai fattori che limitano la definizione di atti che costituiscono un reato penale e dalla riduzione delle pene introdotta grazie agli emendamenti del 2006. Sottolinea l'importanza di garantire che non sia troppo difficile, nell'ambito del divieto di diffondere idee o di avere comportamenti razzisti, dimostrare che tali atti siano commessi in "pubblico": l'ECRI è del parere che parole pronunciate durante riunioni di organizzazioni neo-naziste o frasi scambiate in un forum di discussione su Internet, per esempio, debbano potere essere punite dalla legge.¹²

19. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di esaminare attentamente il modo in cui i tribunali interpretano i commi 3(1)a e b della Legge n° 205/1993, emendata dalla Legge n° 85/2006, per valutare l'efficacia delle disposizioni attuali per combattere la diffusione di idee razziste e l'incitamento a commettere e il fatto di commettere atti discriminatori motivati dall'odio. Raccomanda loro di emendare tali disposizioni, ove necessario, al fine di garantire un'efficace protezione contro tali atti.

- *Applicazione delle disposizioni penali pertinenti*

20. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva incoraggiato le autorità italiane a migliorare l'applicazione delle vigenti disposizioni penali contro il razzismo e la discriminazione razziale, ponendo in risalto in particolare le disposizioni destinate a contrastare la violenza per motivi razziali e l'incitamento alla discriminazione e alla violenza razziale. Aveva a tale fine raccomandato alle autorità italiane di mettere a disposizione di tutti i soggetti che operano nel settore della giustizia penale un'approfondita conoscenza specifica di tali disposizioni. L'ECRI aveva inoltre raccomandato alle autorità italiane di fornire un maggiore orientamento politico per contrastare ogni manifestazione di razzismo e di discriminazione razziale.

21. L'ECRI ritiene impossibile valutare l'efficacia globale delle disposizioni penali destinate a combattere gli incidenti razzisti¹³. Al riguardo, ha ricevuto informazioni da un certo numero di fonti indicanti, da un lato, che sono poco numerosi i casi di vittime che segnalano i reati razzisti, e, dall'altro lato, che la polizia e i tribunali prendono raramente in considerazione i fatti che possono costituire circostanze aggravanti in questi casi.¹⁴ Sono ugualmente rare le condanne per avere

¹⁰ Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI del 28 novembre 2008 sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

¹¹ Si veda qui di seguito, *Applicazione delle disposizioni penali pertinenti*

¹² *Motivazioni della Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n° 7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale*, § 38.

¹³ *L'ECRI ribadisce che ai sensi del paragrafo 14 della sua Raccomandazione di politica generale n° 11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale da parte dei membri delle forze di polizia, un incidente razzista è 'qualsiasi incidente percepito come tale dalla vittima o da qualsiasi altra persona'.*

¹⁴ *Si veda, tuttavia, Corte di Cassazione, Sez. 5, Sentenza 22570 del 28/1/2010, dep.11/6/2010, P.G. in Proc. Scocozza, rv 247495, caso nel quale la Corte ha ritenuto che l'uso dell'espressione 'sporco negro' costituiva circostanza aggravante, poiché comportava evidentemente un giudizio negativo sulla 'razza'*

propagandato idee basate sulla superiorità o l'odio razziale¹⁵ o per istigazione alla discriminazione razziale¹⁶.

22. Inoltre, sulla base di informazioni provenienti da numerose fonti, pare che le autorità competenti non procedano ancora a una raccolta sistematica di dati riguardanti incidenti o reati razzisti. In assenza di tali dati, è ugualmente impossibile valutare il numero di incidenti razzisti verificatisi in Italia. In tale contesto, l'ECRI nota con interesse che le autorità stanno procedendo alla raccolta di dati in questo campo. Secondo le informazioni fornite dalle autorità, tale lavoro ha tuttavia rivelato un certo numero di lacune: per esempio, i casi in cui la motivazione razzista è stata riconosciuta come circostanza aggravante non sono sempre indicati nelle statistiche esistenti.
23. L'ECRI incoraggia le autorità a continuare gli sforzi per migliorare la raccolta di dati sull'applicazione delle disposizioni penali per contrastare il razzismo e la xenofobia. Al riguardo, sottolinea l'importanza di prendere in considerazione l'eventuale dimensione razzista di un atto fin dal momento in cui è sporta denuncia e di seguire tale aspetto in maniera sistematica durante tutto il procedimento e il seguito che gli viene dato.
24. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di adottare misure destinate a incoraggiare le vittime e i testimoni di incidenti razzisti a denunciarli, conformemente alla sua Raccomandazione di politica generale n°11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale da parte dei membri delle forze dell'ordine.
25. Le autorità hanno indicato che l'insegnamento dei diritti dell'uomo è parte integrante non solo della formazione continua dei membri delle forze dell'ordine di ogni grado, ma rientra anche tra i temi trattati nelle formazioni specifiche. Gli argomenti affrontati in occasione di tali formazioni comprendono la situazione dei gruppi vulnerabili che possono essere esposti al rischio di discriminazione.¹⁷ Le autorità hanno altresì indicato che il Consiglio superiore della magistratura organizza regolarmente delle formazioni di aggiornamento sulle nuove disposizioni legislative e sulla giurisprudenza recente relativa, per esempio, alla discriminazione, allo status giuridico degli stranieri, al multiculturalismo, al sistema penale o alla protezione dei diritti fondamentali. Gli ordini degli avvocati organizzano ugualmente a livello locale delle formazioni destinate agli avvocati.
26. Pur ritenendo incoraggianti tali iniziative, l'ECRI rimane preoccupata dal numero ridotto di condanne, malgrado si constatino numerosi casi in cui certe persone, tra cui politici di spicco, hanno fatto affermazioni di natura intollerante o perfino xenofoba o razzista, o hanno commesso atti di tale natura.¹⁸ Si ritiene che siano ancora necessarie misure di formazione supplementari destinate ai soggetti che

della vittima; si veda anche, Corte di Cassazione, Sez. 5, Sentenza 11590 del 28/1/2010, dep.25/3/2010, P.G. in proc. Singh, rv 246892, caso nel quale le ingiurie erano state proferite contro un italiano, per il quale la Corte ha escluso l'aggravante, poiché l'insulto non era correlato a una situazione di inferiorità suscettibile di essere discriminata.

¹⁵ *Si veda, tuttavia, Corte di Cassazione, 10 luglio 2009, Bragantini e altri, rv. 245168, nel quale numerose persone, tra cui il sindaco di Verona, sono state condannate per avere diffuso e propagandato idee razziste dopo avere pubblicamente promosso la raccolta di firme per una petizione che chiedeva l'allontanamento definitivo dei Rom da Verona.*

¹⁶ *Si veda tuttavia il processo riguardante il vicesindaco di Treviso, condannato per istigazione all'odio razziale dal Tribunale di prima istanza di Venezia il 26 ottobre 2009.*

¹⁷ *Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della sua visita in Italia il 13-15 gennaio 2009, 16 aprile 2009, CommDH(2009)16: Commenti dell'Italia al rapporto di T. Hammarberg, pag. 4 e segg.*

¹⁸ *Si veda qui appresso, il razzismo nel discorso politico.*

operano all'interno del sistema della giustizia penale, al fine di migliorare l'applicazione delle disposizioni del diritto penale nei confronti dei reati razzisti.

27. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi per la formazione di tutti gli attori che operano all'interno del sistema della giustizia penale (la polizia, i procuratori e i giudici), sia a livello della formazione iniziale, che di quella continua, per quanto riguarda le disposizioni penali che vietano gli atti a sfondo razzista, al fine di garantirne un'efficace applicazione. Raccomanda inoltre di fornire agli avvocati la possibilità di seguire una formazione su tali disposizioni.

Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo

- Disposizioni relative alla lotta contro la discriminazione razziale

28. Come rilevato nel terzo rapporto dell'ECRI, delle disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo per combattere la discriminazione sono state introdotte in Italia nel 1988¹⁹; nel 2003, sono stati poi adottati due decreti legislativi per recepire le due Direttive del Consiglio europeo 2000/43/CE²⁰ e 2000/78/CE²¹. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva apprezzato il fatto che un certo numero di elementi contenuti nella sua Raccomandazione di politica generale n°7 si trovavano rispecchiati nel quadro giuridico contro la discriminazione, pur facendo osservare che altri aspetti di tale Raccomandazione di politica generale non erano stati inclusi, o si trovavano rispecchiati meno chiaramente in tale quadro giuridico. Aveva sottolineato l'importanza di vietare per legge le discriminazioni fondate non solo su motivi quali la "razza", il colore, la religione e l'origine etnica, ma anche la lingua e la nazionalità, e la necessità di prevedere nella legislazione contro la discriminazione la condivisione dell'onere della prova; aveva inoltre ribadito il dovere delle autorità di promuovere l'uguaglianza e prevenire la discriminazione nell'espletamento delle loro funzioni.

29. Una serie di emendamenti ai suddetti decreti legislativi sono stati adottati nel 2008²², nell'ambito della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea contro l'Italia. L'inversione dell'onere della prova è ora specificamente prevista nel diritto civile e amministrativo se il ricorrente può dimostrare con elementi fattuali in termini precisi e concordanti la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori. È stata inoltre introdotta la protezione giuridica contro la vittimizzazione del ricorrente, al fine di prevenire eventuali rappresaglie nei suoi confronti e, per quanto riguarda il divieto di discriminazione in materia di occupazione, è ormai riconosciuto il diritto di agire in giudizio in nome e per conto della vittima o di sostenere il suo caso non soltanto ai sindacati, ma anche ad altre organizzazioni e associazioni che rappresentano gli interessi dei lavoratori.

¹⁹ Articoli 43 e 44 del decreto legislativo n°286/1998.

²⁰ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea, in applicazione del principio della parità di trattamento tra le persone, senza distinzioni di origine razziale o etnica, recepita dal decreto legislativo n° 215 del 9 luglio 2003 – Recepimento della Direttiva 2000/43/CE in applicazione del principio della parità di trattamento tra le persone, senza distinzioni di origine razziale o etnica, Gazzetta ufficiale n° 186 del 12 agosto 2003.

²¹ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione europea istituyente un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, recepita dal decreto legislativo N°216 del 9 luglio 2003 – Recepimento della Direttiva dell'Unione europea 2000/78/CE in applicazione del principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, Gazzetta ufficiale n° 187 del 13 agosto 2003.

²² Si vedano gli articoli 8-sexies e 8-septies della legge n°101 del 6 giugno 2008 (Gazzetta ufficiale n° 132 del 7 giugno 2008) di conversione del decreto legge dell'8 aprile 2008.

30. L'ECRI nota con interesse tali emendamenti, che rafforzano le disposizioni antidiscriminazione in settori che non riguardano il diritto penale. Si rammarica tuttavia del fatto che le autorità italiane non abbiano colto l'opportunità di includere la nazionalità e la lingua tra le caratteristiche tutelate dalla legislazione contro la discriminazione, né abbiano introdotto l'obbligo per tutte le autorità pubbliche di promuovere l'uguaglianza e prevenire le discriminazioni nell'esercizio delle loro funzioni.

31. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di rafforzare maggiormente la legislazione contro la discriminazione razziale, prendendo in considerazione gli elementi contenuti nella sua Raccomandazione di politica generale n°7, segnatamente per quanto riguarda la necessità di tutelare gli individui contro la discriminazione fondata non solo su motivi quali la "razza", il colore, la religione, la nazionalità e l'origine etnica, ma anche sulla lingua e la nazionalità, e la necessità di introdurre l'obbligo per le pubbliche autorità di promuovere l'uguaglianza e prevenire le discriminazioni nell'esercizio delle loro funzioni.

32. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di accertarsi che tutte le organizzazioni attive nel campo della lotta al razzismo e alla discriminazione razziale – e non soltanto quelle registrate presso il Dipartimento delle Pari Opportunità del Consiglio dei Ministri – possano agire in giudizio per tutelare le presunte vittime di fenomeni di discriminazione. Da allora, non sono state modificate le disposizioni; l'UNAR ha tuttavia compiuto sforzi per accrescere il numero delle organizzazioni non governative autorizzate ad adire i tribunali. Tali iniziative e il loro impatto sono esaminati più avanti.²³

33. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di facilitare alle vittime di discriminazione razziale l'accesso a vie di ricorso civili e amministrative efficaci, garantendo che tutte le organizzazioni che operano a favore della lotta al razzismo e alla discriminazione razziale possano agire in giudizio per tutelare le presunte vittime di tali fenomeni.

- *Applicazione delle disposizioni relative alla lotta contro la discriminazione razziale*

34. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità di adottare dei provvedimenti per migliorare l'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo contro la discriminazione razziale. Aveva inoltre posto in risalto la necessità di maggiori sforzi per sensibilizzare il vasto pubblico, i gruppi vulnerabili alla discriminazione razziale e la comunità giuridica sul vigente quadro giuridico civile e amministrativo contro la discriminazione. La maggior parte di tali attività di sensibilizzazione del vasto pubblico e dei gruppi vulnerabili ai fenomeni di discriminazione razziale sono condotte dall'UNAR e sono esaminate qui appresso.²⁴

35. L'ECRI si compiace degli sforzi compiuti per sensibilizzare gli operatori coinvolti nella lotta al razzismo e alla discriminazione razziale sulle disposizioni esistenti nel campo del diritto civile e amministrativo e sulla necessità di prevenire tali atti. Nota tuttavia che, malgrado tali sforzi, resta limitato il numero di cause in materia di discriminazione razziale intentate dinanzi ai tribunali civili e amministrativi. L'ECRI sottolinea che l'assenza di denunce formali non significa che non esista la discriminazione razziale²⁵, ma che può essere dovuta a fattori quali la scarsa

²³ Si veda qui appresso, *Organi di lotta contro la discriminazione e altre istituzioni*.

²⁴ Si veda qui appresso, *Organi di lotta contro la discriminazione e altre istituzioni– UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)*.

²⁵ A titolo di esempio, si può notare l'approvazione da parte di un Tribunale dei minori di un decreto internazionale di adozione a favore di una coppia che aveva specificato di non essere disposta ad accogliere bambini con pelle scura o diversi dal tipo europeo. La Corte di Cassazione, adita nell'ambito di

conoscenza da parte delle vittime dei loro diritti, una mancanza di sensibilità da parte delle autorità competenti in materia, una scarsa visibilità dei ricorsi esistenti, o una difficoltà di accesso a tali vie di ricorso. Rileva che sono stati effettivamente segnalati episodi di discriminazione basata su motivi quali il colore, l'origine nazionale o etnica, la nazionalità o la religione. Secondo la società civile, tuttavia, sono ancora troppo scarse le conoscenze del vasto pubblico in materia di legislazione civile e amministrativa contro la discriminazione.

36. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi miranti a informare le vittime di discriminazione razziale della possibilità di rivolgersi ai tribunali civili e amministrativi.
37. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi per una formazione iniziale e continua degli operatori del sistema giudiziario in merito alle disposizioni in campo civile e amministrativo che vietano la discriminazione razziale, al fine di garantire un'efficace applicazione di tali disposizioni. Raccomanda inoltre che anche gli avvocati abbiano la possibilità di ricevere una formazione relativa a tali disposizioni.

Organi di lotta contro la discriminazione e altre istituzioni

- *UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)*
38. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva espresso soddisfazione per l'istituzione dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR). Quest'organo è incaricato di numerosi aspetti importanti della lotta contro la discriminazione fondata sulla razza o l'origine etnica. L'ECRI aveva invitato le autorità a continuare a riesaminare lo statuto, le prerogative e gli obblighi dell'UNAR, al fine di accertarsi che tale Ufficio fornisca alle vittime di atti di discriminazione razziale la protezione più efficace possibile. L'ECRI aveva inoltre richiamato l'attenzione delle autorità italiane sulla necessaria indipendenza di tale ente e sulla serie di poteri e prerogative che dovrebbero essere conferiti a tale organo specializzato.
 39. In questi ultimi anni, l'UNAR ha notevolmente sviluppato le proprie attività, diventando più attivo e più visibile. Grazie al suo lavoro e ad iniziative congiunte condotte con le prefetture interessate, un certo numero di ordinanze comunali ritenute discriminatorie sono state annullate. Per quanto riguarda il suo lavoro svolto presso le vittime di discriminazione, sono raddoppiati i finanziamenti, come pure il personale del centro di contatto dell'UNAR (precedentemente un call centre). L'UNAR ha anche organizzato numerose audizioni a livello regionale, per accrescere il numero di ONG autorizzate ad adire i tribunali, e attualmente oltre 450 ONG dispongono di tale possibilità. In materia di sensibilizzazione sulla discriminazione e la promozione della parità di trattamento, gli sforzi dell'UNAR si sono particolarmente concentrati sul rafforzamento delle iniziative della settimana d'azione annuale contro il razzismo, sull'organizzazione della versione italiana della campagna *Dosta!* per combattere la discriminazione nei confronti dei Rom, sull'introduzione di una settimana annuale contro la violenza e sull'attuazione del progetto *Diversità come valore*, cofinanziato dall'Unione europea, al quale partecipano direttamente numerose ONG attive nella lotta contro il razzismo.²⁶ Inoltre, l'organizzazione di iniziative congiunte miranti a sensibilizzare il pubblico

un ricorso nell'interesse della legge, nella sua sentenza n°13332 del 1 giugno 2010 ha stabilito che un decreto di idoneità all'adozione pronunciato da un Tribunale per i minorenni non può essere emesso sulla base di riferimenti all'etnia dei minori adottandi, né contenere indicazioni relative a tale etnia. Se una coppia di adottandi esprime tale rifiuto discriminatorio, tale condotta deve essere apprezzata dal giudice di merito nel quadro della valutazione dell'idoneità all'adozione internazionale.

²⁶ UNAR, *Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela*, Anno 2009, p. 18.

sulla discriminazione, in particolare nei settori della gioventù, dello sport e della scuola,²⁷ figura negli accordi conclusi dall'UNAR con attori regionali nel settore della lotta contro il razzismo.²⁸ Infine, nell'ambito di progetti finanziati grazie al Fondo sociale europeo, l'UNAR partecipa ad attività miranti a stabilire un sistema armonizzato per seguire l'evoluzione del numero e dei tipi di denunce di discriminazione e a creare una banca dati per tutte le forme di discriminazione a livello locale.

40. L'ECRI esprime soddisfazione per queste evoluzioni positive. Nota inoltre con interesse, sulla base delle informazioni ricevute dall'UNAR, che questo ente ha incominciato a lavorare anche su altri motivi di discriminazione, a parte la razza e l'origine etnica, che sono gli unici due formalmente riconosciuti dalla legge; nel 2010, ad esempio, il 10% dei casi trattati dall'UNAR riguardava altri motivi di discriminazione. Sebbene il Dipartimento per le Pari Opportunità riconosca di fatto questo ruolo più vasto, l'ECRI è convinta che sarebbe preferibile che tale riconoscimento avesse una base più giuridica e statutaria, non foss'altro per renderlo più efficace e più visibile per le vittime di discriminazione e per le associazioni e gli avvocati che lavorano a stretto contatto con le vittime. D'altra parte, malgrado sia incoraggiante l'estensione dell'elenco delle ONG autorizzate a rappresentare in tribunale le vittime di discriminazione, l'ECRI nota con rammarico che l'UNAR stesso non gode della legittimazione ad agire dinanzi all'autorità giudiziaria, mentre tale funzione fa parte delle competenze e responsabilità che, secondo l'ECRI, dovrebbero essere affidate agli organi indipendenti specializzati nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale a livello nazionale.²⁹ L'ECRI tiene inoltre a porre in risalto l'importanza di rafforzare ulteriormente le attività di sensibilizzazione in questo campo, in considerazione del fatto che la legislazione applicabile in materia di lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale sembra essere ancora relativamente poco conosciuta.³⁰
41. Dal punto di vista strutturale, vale la pena notare che l'UNAR dipende tuttora dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per molti operatori attivi nella lotta contro le discriminazioni razziali, tale legame diretto istituzionale desta preoccupazioni, poiché è in conflitto con il tipo di indipendenza necessaria per l'efficace funzionamento di tale organo. L'ECRI constata che dei rappresentanti dell'UNAR hanno posto in risalto l'autonomia e l'imparzialità che devono caratterizzare tale organo e che, nella pratica, l'UNAR ha potuto criticare delle misure discriminatorie adottate a livello nazionale e ottenere il loro annullamento. Tuttavia, come sottolineato nella Raccomandazione di politica generale n°2 dell'ECRI relativa agli enti specializzati a livello nazionale nella lotta al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo e all'intolleranza, il principio dell'indipendenza di tali organi deve essere osservato³¹: rappresenta il miglior modo per garantirne l'efficacia e la fiducia del pubblico. L'ECRI coglie l'occasione per sottolineare in questo contesto la necessità di dotare gli organi specializzati di fondi sufficienti, per consentire loro di esercitare in maniera efficace le loro funzioni e responsabilità.

²⁷ UNAR, *Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela*, Anno 2009, p. 24.

²⁸ Si veda qui appresso.

²⁹ *Raccomandazione di politica generale n°2 dell'ECRI relativa agli enti specializzati a livello nazionale nella lotta al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo e all'intolleranza*, Allegato, Principio 3; *Raccomandazione di politica generale n°7 dell'ECRI, sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale*, Allegato, § 24.

³⁰ Si veda il capitolo precedente, *Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo*.

³¹ *Raccomandazione di politica generale n°2 dell'ECRI relativa agli enti specializzati a livello nazionale nella lotta al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo e all'intolleranza*, Allegato, Principio 5.

42. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per rafforzare il ruolo dell'UNAR, estendendone in particolare formalmente le competenze, in modo che le disposizioni legislative pertinenti coprano chiaramente la discriminazione basata non solo sull'origine etnica e la razza, ma anche sul colore, la lingua, la nazionalità e l'origine nazionale; di riconoscergli il diritto di agire in giudizio e di vigilare affinché la sua completa indipendenza sia garantita de jure e de facto. L'ECRI sottolinea al riguardo che l'UNAR deve inoltre essere dotato di tutti i mezzi umani e finanziari necessari, in considerazione del suo carico di lavoro.
43. L'ECRI incoraggia inoltre le autorità italiane ad accrescere le risorse umane e finanziarie messe a disposizione dell'UNAR per lo svolgimento delle sue attività di sensibilizzazione in materia di discriminazione e di promozione della parità di trattamento.

44. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva invitato le autorità italiane a garantire che i centri regionali per il monitoraggio della discriminazione razziale previsti dalla legge fossero istituiti in tutte le regioni, senza ulteriori indugi. Aveva altresì raccomandato alle autorità italiane di predisporre un completo coordinamento delle attività di tali centri in coerenza con quelle dell'UNAR.

45. Da allora, l'UNAR ha concluso numerosi accordi³² miranti a istituire tali centri, o a sviluppare i contatti con quelli esistenti, e a garantire uno stretto coordinamento tra i vari livelli di responsabilità. L'UNAR ha l'intenzione di continuare a sviluppare tali accordi nei prossimi anni. Ha inoltre concluso un accordo con l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (istituito dalla Polizia di Stato nel 2009), per mettere in luce gli episodi di discriminazione e incoraggiarne le segnalazioni, e per favorire il coordinamento e la cooperazione tra tutti gli operatori coinvolti. Grazie a queste numerose iniziative, il numero di casi di discriminazione trattati dall'UNAR è raddoppiato tra il 2009 e il 2010, passando da circa 380 a 750, secondo le stime di fine ottobre 2010.

46. L'ECRI incoraggia tutte le autorità competenti a continuare ad estendere la rete di centri regionali per il monitoraggio della discriminazione razziale e sottolinea che devono essere dotati di tutte le risorse umane e finanziarie necessarie per consentire il loro efficace funzionamento.

- *Osservatorio della Camera dei Deputati sui fenomeni di xenofobia e di razzismo*

47. Un Osservatorio sui fenomeni di xenofobia e di razzismo è stato istituito nel 2009, per iniziativa del Presidente della Camera dei Deputati, per dare un seguito alla volontà espressa da numerosi deputati di fornire il contributo della prospettiva parlamentare alla lotta contro il razzismo e la xenofobia e di raccordarsi con le varie istituzioni già attive in questo campo. Prevede di allestire un sito internet nel 2011, di organizzare audizioni con vari soggetti del sistema sanitario e di tenere una conferenza annuale (tema della conferenza del 2010 era "Io e gli altri"). L'Osservatorio è composto pariteticamente da deputati appartenenti ai vari partiti politici.

48. L'ECRI accoglie con soddisfazione la volontà della Camera dei Deputati di svolgere un ruolo nella lotta contro il razzismo e la xenofobia in Italia e la sua intenzione di operare con spirito di apertura nei confronti della società civile.

³² Tali accordi sono stati firmati con le Regioni Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia e Sicilia, con le province di Mantova, di Messina e di Pistoia e con il Comune di Roma.

Nota tuttavia che, per il momento, l'Osservatorio e il suo ruolo sono molto poco conosciuti presso il pubblico. Si augura che questi aspetti potranno essere rapidamente risolti, affinché l'Osservatorio possa realmente svolgere un ruolo chiaro e concreto nella lotta contro il razzismo.

II. Il razzismo veicolato dal discorso pubblico

L'uso di discorsi razzisti o xenofobi in politica

49. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva espresso preoccupazione circa l'uso di un discorso razzista e xenofobo da parte dei politici, che prendeva di mira gli extracomunitari, i Rom, i musulmani e altri gruppi che rientrano nella sfera di competenza dell'ECRI. Aveva ribadito la sua raccomandazione ai partiti politici di pronunciarsi e di adottare una posizione ferma contro ogni forma di razzismo, di discriminazione e di xenofobia, raccomandando inoltre alle autorità di prendere delle misure per lottare contro l'uso di discorsi razzisti e xenofobi in politica, mediante l'applicazione della legislazione penale esistente e l'adozione di disposizioni supplementari.
50. Si deve constatare che la situazione non è migliorata da allora; al contrario, invero, sembra che si stia moltiplicando l'uso del discorso razzista e xenofobo in politica. Responsabili politici a livello locale, ma anche esponenti di spicco del governo hanno rilasciato dichiarazioni ostili, se non addirittura aggressive, nei confronti di neri, africani, musulmani, rom, romeni, richiedenti asilo e migranti in genere. Alcuni responsabili politici, tra cui dei membri del governo, sono giunti a proporre la segregazione degli stranieri nei trasporti pubblici o a scuola, ad applicare l'epiteto di "animali" ai membri di certi gruppi minoritari e a definire come un'"invasione" l'arrivo in Italia dei richiedenti asilo, a bollare come specialisti della criminalità tutti i membri di un gruppo e a lanciare un'operazione di censimento dell'insieme degli stranieri di determinate regioni, a chiedere l'espulsione o l'arresto di tutti i Rom e lo sgombero e lo smantellamento di tutti i loro campi. In certi casi, tali dichiarazioni sono state seguite da atti di violenza contro i gruppi minoritari presi di mira.³³ Come precedentemente osservato, tuttavia, sembra che ci siano state pochissime denunce e che, malgrado la condanna in certi casi di tali discorsi da parte di altri esponenti politici, pare che non abbiano accennato a diminuire.
51. L'ECRI è profondamente preoccupata dalla situazione che vede regolarmente associata la presenza dei migranti al timore dell'insicurezza, in cui dei membri delle minoranze sono sempre più frequentemente il bersaglio di discorsi virulenti, mentre i politici sfruttano un certo clima di ostilità (che hanno del resto contribuito a creare) nei confronti delle persone appartenenti alle minoranze. Come è dimostrato inoltre in altre parti del presente rapporto, il discorso razzista o xenofobo riflette politiche e misure discriminatorie o contribuisce alla loro adozione; l'insieme di questi fattori alimenta l'intolleranza, la discriminazione razziale, la xenofobia e il razzismo presso la popolazione e tende a legittimare tali fenomeni.
52. Pur ritenendo incoraggiante la creazione da parte della Camera dei Deputati di un osservatorio sui fenomeni di xenofobia e di razzismo,³⁴ e il fatto che la società civile non esiti a condannare pubblicamente la situazione, l'ECRI è fermamente convinta che il contesto attuale richieda una reazione molto più incisiva da parte delle autorità. L'ECRI sottolinea che la stigmatizzazione di persone appartenenti a gruppi minoritari e il fatto di fomentare l'ostilità nei loro confronti vuol dire

³³ Si veda qui appresso, *Violenza razzista*.

³⁴ Si veda l'Osservatorio della Camera dei Deputati sui fenomeni di xenofobia e di razzismo, citato precedentemente.

negare la dignità e l'uguaglianza di tutti gli esseri umani, principio fondamentale riconosciuto da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e Parti della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, e che tale fenomeno non deve essere tollerato in alcuna circostanza. L'ECRI invita pertanto le autorità italiane a compiere ogni sforzo per impedire i discorsi politici di stampo razzista o xenofobo. Ribadisce nuovamente il fatto che i partiti politici devono resistere alla tentazione di presentare le questioni riguardanti i membri dei gruppi minoritari sotto una luce negativa e devono adottare una posizione ferma contro ogni forma di razzismo, di discriminazione e di xenofobia. In tale contesto, l'ECRI attira l'attenzione delle autorità italiane sui principi enunciati nella Carta dei partiti politici europei per una società non razzista e sulla propria Dichiarazione sull'uso di elementi razzisti, antisemiti e xenofobi nel discorso politico, che possono servire da riferimento per un atteggiamento responsabile riguardante il discorso politico da adottare da parte dei partiti politici.

53. L'ECRI sollecita le autorità italiane ad adottare fermi provvedimenti per combattere l'uso di discorsi xenofobi da parte dei partiti politici o dei loro esponenti o di discorsi che costituiscano un incitamento all'odio razziale e, in particolare, ad adottare delle disposizioni legali finalizzate alla soppressione dei finanziamenti pubblici per i partiti politici che fomentano il razzismo o la xenofobia. Al riguardo, attira nuovamente l'attenzione delle autorità sulle disposizioni pertinenti contenute nella sua Raccomandazione di politica generale n°7, sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale.

Mass media

54. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva incoraggiato le autorità italiane a fare comprendere ai media, senza interferire con la loro indipendenza editoriale, la necessità di garantire che le informazioni riferite non contribuiscano a creare un'atmosfera di ostilità e di rifiuto nei confronti dei membri di gruppi minoritari. L'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di avviare un dibattito con i media e con i membri di altri gruppi competenti della società civile sulle migliori modalità per ottenere risultati positivi in questo campo.

55. L'ECRI nota con rammarico che i media continuano a proporre articoli e servizi sensazionalistici, comprese le principali testate giornalistiche e le trasmissioni televisive nelle ore di massimo ascolto. Nei media, i Rom e i migranti sono in particolare associati ad attività criminali e di conseguenza a una minaccia per la pubblica sicurezza; delle immagini negative e stigmatizzanti (alcune delle quali comunicate talvolta da responsabili politici) di richiedenti asilo e di musulmani sono state inoltre ripetutamente diffuse. Tali pubblicazioni e diffusioni contribuiscono ad avvelenare un clima già intollerante nei confronti dei gruppi minoritari. Alcuni osservatori vedono tra l'altro una correlazione tra la pubblicazione di tali articoli e il successivo verificarsi di incidenti xenofobi.

56. A seguito di un incidente nel quale certi media avevano accusato a torto un cittadino tunisino di avere assassinato dei membri della sua famiglia, l'UNHCR aveva sostenuto l'adozione da parte della Federazione nazionale della stampa italiana e dell'Ordine dei giornalisti di un codice di condotta (la "Carta di Roma"), mirante a migliorare il modo in cui i media affrontano le questioni relative ai richiedenti asilo, ai rifugiati, alle vittime della tratta e ai migranti, rendendolo maggiormente obiettivo.³⁵ L'ECRI si compiace di tale iniziativa e si augura che avrà rapidamente un impatto positivo. Nota con rammarico, tuttavia, la portata limitata della Carta, che copre soltanto certi gruppi minoritari specifici. Rileva che

³⁵ *Carta di Roma, 1 gennaio 2007, Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti.*

esiste ugualmente un codice deontologico dei giornalisti, firmato dalle due principali associazioni giornaltiche italiane nel 1993, che chiede ai giornalisti di non commettere alcuna discriminazione fondata sulla razza o la religione;³⁶ risulterebbe, tuttavia, che raramente sono applicate sanzioni ai giornalisti che non rispettano tale norma. In tale contesto, l'ECRI nota con interesse la creazione, da parte dell'UNAR, di un centro per il monitoraggio dei media, che si propone di individuare gli articoli contenenti materiale discriminatorio e di segnalarli sistematicamente a chi di dovere. Numerose ONG hanno inoltre creato recentemente una rete che preparerà ogni semestre un rapporto sul razzismo nei media.

57. L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità italiane affinché facciano comprendere ai media, senza interferire con la loro indipendenza editoriale, la necessità di garantire che le informazioni che riferiscono non contribuiscano a creare un'atmosfera di ostilità e di rifiuto nei confronti di membri di gruppi minoritari e di svolgere un ruolo proattivo per impedire l'instaurarsi di tale clima.
58. Raccomanda inoltre alle autorità italiane di incoraggiare i media ad applicare sistematicamente le disposizioni del Codice di condotta dei giornalisti relative alla discriminazione fondata sulla razza e la religione e di riformularle, se necessario, affinché coprano chiaramente ogni forma di discriminazione fondata sul colore, la religione, la lingua, l'origine etnica e nazionale e la nazionalità; raccomanda inoltre di istituire una formazione speciale per i professionisti dei media sul ruolo dell'informazione in una società multiculturale e di migliorare tra le professioni dei media la rappresentazione di persone di origine immigrata o appartenenti a minoranze etniche.

Internet

59. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di intensificare gli sforzi per contrastare la diffusione di materiale di propaganda razzista, xenofoba e antisemita via internet. L'ECRI nota con preoccupazione che numerosi siti contenenti messaggi di odio razziale e perfino di istigazione alla violenza razzista– soprattutto nei confronti di rom e romeni– sono ospitati sui server dei social network. Sono stati inoltre segnalati blog che incitavano all'odio razziale. La società civile sottolinea ugualmente la frequenza di commenti razzisti o xenofobi nei forum di discussione dei lettori, a seguito di articoli pubblicati sui siti web dei quotidiani e dei media audiovisivi riguardanti rom, immigrati o altri gruppi rientranti nella sfera di competenza dell'ECRI.
60. Le autorità italiane hanno indicato di riconoscere l'urgente necessità di combattere qualsiasi espressione di razzismo e di intolleranza su Internet. Una rubrica speciale è stata creata sul sito internet dell'UNAR, per permettere agli utilizzatori di internet di segnalare direttamente la presenza di qualsiasi materiale razzista o discriminatorio che potrebbero trovare navigando online. Ove necessario, l'UNAR ne riferisce alla Polizia postale e delle comunicazioni, che è coinvolta nella prevenzione della criminalità informatica, oppure alla polizia, affinché possa essere avviata una procedura penale. La polizia sorveglia ugualmente i siti internet creati in Italia il cui contenuto potrebbe essere sanzionabile e ne informa, se del caso, le autorità giudiziarie.
61. L'ECRI incoraggia vivamente le autorità italiane a continuare gli sforzi per combattere la diffusione di materiale di propaganda razzista e xenofoba via internet. Richiama l'attenzione sulla sua Raccomandazione di politica generale n°

³⁶ *Carta dei doveri del giornalista, sottoscritta dal Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Giornalisti e dalla Federazione Nazionale della Stampa Italiana l'8 luglio 1993. Ogni violazione del presente Codice comporta per il giornalista l'applicazione delle procedure disciplinari, quali previste nel Titolo III della Legge 69 del 3 febbraio 1963.*

6 sulla lotta contro la diffusione via internet di materiale razzista, xenofobo e antisemita, che propone una serie di provvedimenti che le autorità possono adottare a tale fine.

III. Violenza razzista

62. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva incoraggiato le autorità italiane a proseguire e intensificare gli sforzi per controllare gli incidenti di natura razzista, xenofoba e antisemita in Italia. Le autorità hanno indicato che si sono verificati 142 reati motivati dall'odio nel 2009, di cui 64 razzisti, 31 xenofobi e 47 antisemiti; nel 2008, le cifre per tipo di reato erano rispettivamente 62, 27 e 23, a fronte di 52, 42 e 54 nel 2007. Tali cifre non sono pubblicate sistematicamente, ma le persone interessate le possono richiedere e ottenere. Tali episodi non riguardano unicamente atti di violenza fisica contro persone o beni, ma anche gli insulti (che l'ECRI non esamina nel presente capitolo). Un'organizzazione non governativa che raccoglie dei dati indipendenti ha da parte sua segnalato 7 omicidi e 58 altri casi di violenza commessi contro immigrati o rifugiati nel 2009; un'altra ha indicato per lo stesso periodo 51 casi di violenza contro migranti o rom.³⁷
63. L'ECRI rileva che le cifre ufficiali sui reati a sfondo razzista non riguardano tutti i casi in cui le vittime ritengono di essere state oggetto di un atto motivato dall'odio, ma unicamente quelli in cui la polizia ha ritenuto che si è trattato di un reato motivato dal razzismo, dalla xenofobia o dall'antisemitismo; i dati non ufficiali raccolti dalle organizzazioni della società civile sono basati essenzialmente sui casi riportati dalla stampa. Visto che molte vittime sono restie a sporgere denuncia,³⁸ è probabile che il numero di incidenti sia sensibilmente più elevato. L'ECRI sottolinea che, per prendere pienamente in considerazione le eventuali motivazioni razziste di un reato, è importante adottare un'ampia definizione dell'incidente razzista, che non dovrebbe essere limitata alla valutazione fatta dai rappresentanti delle forze dell'ordine, ma, secondo l'ECRI, dovrebbe coprire qualsiasi incidente percepito come razzista dalla vittima o da qualsiasi altra persona. È parimenti importante che tutti gli incidenti razzisti siano registrati e monitorati sistematicamente, a ogni tappa della procedura penale, dalla denuncia, al seguito dato dalla polizia e dal pubblico ministero e fino alla decisione giudiziaria finale.³⁹
64. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi per controllare gli incidenti di natura razzista, xenofoba e antisemita in Italia. Raccomanda loro di garantire che la motivazione razzista, xenofoba e antisemita di tali episodi sia effettivamente e sistematicamente presa in considerazione dal sistema di giustizia penale in tutte le tappe della procedura. Raccomanda inoltre di adottare una definizione più ampia dell'incidente razzista, al fine che comprenda qualsiasi episodio percepito come razzista da parte della vittima o di qualsiasi altra persona.
65. Degli attacchi particolarmente allarmanti sono stati lanciati in questi ultimi anni contro dei campi rom, mettendo talvolta in pericolo la vita dei loro abitanti. Molti casi di incendio doloso sono stati segnalati nel 2008 e 2009 in campi rom situati nelle vicinanze di un certo numero di grandi città, tra cui in particolare Milano, Napoli, Pisa, Roma e Venezia; hanno provocato la distruzione delle abitazioni e in certi casi gli abitanti sono stati costretti ad andarsene, a causa di tali attacchi.

³⁷ Si vedano i rapporti dell'OSCE ODIHR, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Reports for 2009, 2008 and 2007*, Varsavia: ODIHR, 2010, 2009 e 2008.

³⁸ Si veda qui sopra, *Applicazione delle disposizioni penali pertinenti*.

³⁹ Si veda al riguardo la *Raccomandazione di politica generale n°11 dell'ECRI sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale da parte dei membri delle forze di polizia, parte III: "Ruolo della polizia nella lotta contro i reati razzisti e il monitoraggio di incidenti a sfondo razziale"*.

In occasione di un episodio particolarmente grave, centinaia di abitanti del quartiere Ponticelli di Napoli, nel maggio 2008 hanno attaccato dei campi rom, armati in alcuni casi di spranghe di ferro, bastoni o molotov. Gli attacchi sono durati più giorni e gli abitanti dei campi sono stati costretti ad abbandonare i loro insediamenti sotto la protezione della polizia.⁴⁰

66. Altri attacchi violenti sono stati commessi contro migranti di varie origini, in particolare asiatici, africani o romeni. Agli inizi del 2010 a Rosarno, tutti i lavoratori migranti (essenzialmente provenienti dall'Africa sub-sahariana) hanno dovuto abbandonare la città dopo che erano scesi in piazza per protestare contro le loro condizioni di lavoro e dopo violenti scontri con la popolazione locale. Nel 2009, sulla scia di una serie di attacchi commessi contro cittadini romeni abitanti in Italia – in un contesto in cui i media fomentavano gli animi ripetendo accuse riguardanti presunti delitti che sarebbero stati commessi da romeni– dei rappresentanti della comunità romena hanno indicato di essere giunti al punto di avere paura di parlare la loro lingua per strada. Malgrado le ferme condanne di alcuni politici di certi incidenti di violenza razzista verificatisi in questi ultimi anni, e malgrado le esortazioni della società civile, al fine di mettere in guardia contro qualsiasi forma di caccia alle streghe, altri importanti responsabili politici, anche a livello ministeriale, hanno al contrario insinuato che tali episodi fossero provocati dai delitti perpetrati dai migranti in situazione irregolare.
67. L'ECRI è vivamente preoccupata dal fatto che numerosi episodi verificatisi negli ultimi anni sembrino essere atti di violenza collettiva, commessi cioè da un gruppo contro un altro gruppo, apparentemente per motivi fondati sul colore della pelle o l'origine etnica o nazionale delle vittime e talvolta, pare, anche come rappresaglia per comportamenti offensivi di cui le vittime stesse non erano assolutamente responsabili. L'ECRI ha già espresso vivo allarme in altre parti del presente rapporto riguardo alla stigmatizzazione dei rom e degli stranieri nel discorso pubblico e riguardo alle politiche adottate in materia di immigrazione e ha formulato delle raccomandazioni per porre rimedio ai problemi constatati. Attira l'attenzione delle autorità sulla relazione che può esistere tra discorso razzista e violenza a sfondo razziale e ritiene che occorra migliorare con urgenza non solo la risposta delle autorità di fronte alla violenza razzista, ma anche prevenire tale violenza contrastando il razzismo nel discorso pubblico, in particolare nei mass media e nelle dichiarazioni contenute nei discorsi politici. Si riferisce ugualmente alle sue precedenti raccomandazioni sulla necessità di applicare in modo incisivo le leggi che vietano qualsiasi forma di violenza a sfondo razziale o di istigazione all'odio.⁴¹
68. L'ECRI sollecita le autorità italiane a condannare senza ambiguità qualsiasi episodio di violenza razzista. Raccomanda loro vivamente di intensificare gli sforzi per prevenire la violenza razzista, e, in tale ambito, di condurre campagne di sensibilizzazione sulla gravità dei reati razzisti e sul fatto che gli autori saranno perseguiti e puniti.

⁴⁰ Per quanto riguarda gli incidenti verificatisi a Ponticelli nel 2008, si veda in particolare l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *Resoconto di incidenti: Attacchi violenti contro Rom nel quartiere Ponticelli di Napoli, Italia, FRA: Vienna, 2008.*

⁴¹ Si veda più sopra, *Il razzismo veicolato dal discorso pubblico e disposizioni penali.*

IV. Il razzismo nello sport

69. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI, constatando i numerosi e gravi episodi di razzismo e di antisemitismo verificatisi negli stadi nel corso di partite di calcio, aveva raccomandato alle autorità italiane di proseguire e rendere più incisivi gli sforzi per contrastare le manifestazioni di razzismo e di antisemitismo nel corso di eventi sportivi, e in particolare di partite di calcio. Aveva sottolineato che l'approccio seguito dalle autorità italiane nei confronti di tali manifestazioni dovrebbe chiaramente rispecchiare la priorità accordata al rispetto della dignità umana.
70. Negli ultimi anni, si è assistito a un certo numero di incidenti razzisti negli stadi di calcio in Italia, in particolare consistenti in aggressioni verbali contro giocatori neri. Tali episodi hanno condotto le autorità ad adottare provvedimenti per combattere il razzismo nello sport. L'ECRI nota con interesse che le autorità italiane hanno adottato testi legislativi volti a prevenire gli atti di violenza motivati dal razzismo nel corso di eventi sportivi, prevedendo sanzioni più severe per tali comportamenti e istituendo un osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive.⁴² Oltre alla possibilità di applicare sanzioni penali, ove necessario, possono essere adottate delle misure amministrative, tra cui la sospensione della partita in caso di incidenti razzisti. Sono inoltre previste delle misure preventive, come per esempio la facoltà di vietare l'accesso agli stadi agli spettatori violenti noti alle autorità, o quella di fare giocare una partita a porte chiuse, in caso di rischio grave per l'ordine pubblico. Sono state ugualmente promosse delle iniziative di sensibilizzazione, in particolare attraverso la diffusione di spot televisivi contro il razzismo. Tre squadre di calcio stanno attivamente conducendo delle campagne contro il razzismo.
71. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a proseguire e intensificare gli sforzi per combattere il razzismo nello sport. Attira l'attenzione delle autorità sulla sua Raccomandazione di politica generale n° 12 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nello sport, che propone ai governi una serie di misure da adottare a tale scopo.

V. “Pacchetto sicurezza” e altre misure riguardanti gli stranieri

72. Dal terzo rapporto dell'ECRI, le autorità italiane hanno adottato numerose misure relative alle condizioni di soggiorno in Italia per gli extracomunitari. In tale contesto, vale la pena citare il *pacchetto sicurezza* adottato nel maggio 2008⁴³, tre decreti legge portanti emendamento al recepimento nel diritto italiano delle direttive Ue riguardanti il ricongiungimento familiare,⁴⁴ le procedure per la concessione e la revoca dello status di rifugiato⁴⁵ e il diritto dei cittadini dell'Ue di circolare e soggiornare liberamente sul territorio dell'Unione europea;⁴⁶ nonché la Legge n° 94/2009 sulla sicurezza pubblica. L'ECRI riconosce che gli Stati hanno un legittimo interesse a controllare le proprie frontiere nazionali e a prevenire l'immigrazione illegale; tuttavia, alcune delle misure adottate destano preoccupazione, poiché sono sproporzionate, rischiano di provocare violazioni dei diritti delle persone interessate o sono stigmatizzanti.

⁴² Si veda in particolare il Decreto legislativo n°162/2005 e la legge n°41/2007 del 4 aprile 2007.

⁴³ Decreto legge n°92 del 23 maggio 2008 (*misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*), convertito in Legge n°125 del 24 luglio 2008.

⁴⁴ Direttiva 2003/86/CE.

⁴⁵ Direttiva 2005/85/CE.

⁴⁶ Direttiva 2004/38/CE.

73. L'ECRI nota che alcune delle misure adottate hanno accresciuto in modo inaccettabile le condizioni di insicurezza degli stranieri in situazione irregolare. Si riferisce in particolare all'obbligo per gli stranieri di presentare il permesso di soggiorno per qualsiasi modifica dello stato civile e in particolare per dichiarare la nascita di un figlio.⁴⁷ Tale misura può avere come effetto di privare i bambini della possibilità di avere documenti ufficiali e può lasciarli senza status giuridico e quindi in situazione irregolare e, in alcuni casi, in condizione di apolidia.
74. Altri provvedimenti penalizzano in modo sproporzionato le persone o le imprese che sono in contatto con migranti in situazione irregolare. Per esempio, il fatto di affittare alloggi ai migranti irregolari è passibile di reclusione da sei mesi a tre anni, e del sequestro dell'alloggio.⁴⁸ Inoltre, i fornitori di servizi per i trasferimenti di denaro sono tenuti a denunciare alle autorità entro dodici ore qualsiasi extracomunitario che si presenti per inviare denaro all'estero e non sia in grado di presentare un permesso di soggiorno valido; in caso di inadempimento di tale obbligo, possono vedersi ritirare la licenza.⁴⁹ Tali provvedimenti pesano eccessivamente sui singoli individui e sulle imprese, che sono obbligati, nella pratica, a sostituirsi ai controlli alle frontiere se non vogliono essere severamente penalizzati.
75. Sono state ugualmente introdotte sanzioni estremamente severe in caso di impossibilità di esibire il permesso di soggiorno e/o i documenti di identità dietro richiesta di un agente delle forze dell'ordine o di un altro pubblico ufficiale: tale inadempimento è passibile di reclusione fino a un anno e di una multa di 2.000 euros.⁵⁰
76. Per quanto riguarda il ricongiungimento familiare, ai sensi delle nuove disposizioni, i candidati già residenti legalmente in Italia possono essere obbligati a sottoporsi al test del DNA a loro spese.⁵¹ Tale obbligo (oneroso) può anche essere applicato nelle situazioni in cui il richiedente non ha alcuna responsabilità: per esempio, se non esiste un'autorità riconosciuta nel paese di origine o se i documenti presentati dalle autorità del paese del richiedente non consentono di verificare con certezza se esistono i requisiti necessari per il ricongiungimento familiare. L'ECRI tiene a fare notare che il ricongiungimento familiare facilita l'integrazione delle persone che già vivono in Italia, mentre la separazione rischia di rendere più negativa l'esperienza dell'Italia e di contribuire ad accrescere l'isolamento del migrante, privato del sostegno affettivo e psicologico che può fornire la presenza di membri della famiglia.
77. L'ECRI nota con soddisfazione che sono state alla fine abbandonate alcune proposte particolarmente criticabili (come quella di rimuovere il divieto per i medici di segnalare gli stranieri irregolari che si presentino per ricevere cure mediche). Altre misure che erano state adottate sono in seguito state annullate, come la circostanza aggravante della clandestinità ai sensi del Codice penale, ossia il semplice fatto di trovarsi in situazione irregolare, misura che è stata cancellata dalla Corte costituzionale nel 2010.⁵² Numerosi provvedimenti discriminatori adottati da sindaci nell'esercizio dei loro poteri estesi ai casi di 'urgenza' destinati a fronteggiare le minacce alla sicurezza pubblica⁵³ sono stati annullati dai tribunali.

⁴⁷ Legge n°94/2009 in materia di sicurezza pubblica.

⁴⁸ Decreto legge n°92 del 23 maggio 2008, poi convertit o in Legge n°125 del 24 luglio 2008.

⁴⁹ Legge n°94/2009 in materia di sicurezza pubblica.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Decreto legge n°160 del 3 ottobre 2008.

⁵² Sentenza 249/2010 della Corte costituzionale, 5 luglio 2010.

⁵³ Decreto legge n°92 del 23 maggio 2008, poi convertit o in Legge n°125 del 24 luglio 2008.

78. L'ECRI tiene a sottolineare la propria grave preoccupazione di fronte alla tendenza sempre più netta di questi ultimi anni del ricorso massiccio alle cosiddette misure 'sicurezza', che hanno come bersaglio principale gli stranieri. La situazione è aggravata dal discorso politico già descritto in altre parti di questo rapporto, che non fa nessuna chiara distinzione tra gli extracomunitari regolari e la prevenzione dell'immigrazione irregolare.
79. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità italiane di abrogare l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno per gli stranieri che desiderano dichiarare la nascita di un figlio.
80. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di annullare la disposizione secondo la quale il fatto di affittare un alloggio agli immigrati in situazione irregolare sia passibile di reclusione da sei mesi a tre anni e del sequestro dell'alloggio.
81. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di precisare che non si può richiedere ai candidati al ricongiungimento familiare già residenti regolarmente in Italia di effettuare il test del DNA a loro spese, nei casi in cui non abbiano alcuna responsabilità se sussiste un dubbio relativo alla loro identità.

VI. Gruppi vulnerabili/Gruppi target

I Rom

82. Secondo le stime delle autorità, vivono attualmente in Italia circa 150.000 Rom e Sinti, di cui circa la metà (essenzialmente Sinti) sono cittadini italiani e appartengono a gruppi che vivono in Italia da secoli. Circa 35.000 Rom sono giunti dai Balcani, nella maggior parte dei casi dai paesi dell'ex Jugoslavia, soprattutto nel corso degli anni 1990. Infine, i Rom arrivati più recentemente, la maggior parte dei quali vive nelle vicinanze delle grandi città, sarebbero stimati intorno ai 50.000 e sarebbero originari essenzialmente della Romania.⁵⁴
83. La maggior parte dei Rom⁵⁵ in Italia subisce gravi forme di emarginazione e di discriminazione per quanto concerne l'accesso all'alloggio e ad altri diritti sociali. Il clima generale nei loro confronti è profondamente negativo: esistono numerosi stereotipi e pregiudizi contro di loro,⁵⁶ che talvolta si riflettono o sono perfino rafforzati dagli atteggiamenti e dalle politiche adottate dai responsabili politici.⁵⁷ Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva notato con rammarico che erano stati compiuti pochi progressi sull'insieme dei settori posti in luce nel suo secondo rapporto. Non può fare altro che constatare che la situazione non si è migliorata e che anzi, al contrario, sotto certi aspetti è peggiorata.
84. Al riguardo, l'ECRI tiene ad esprimere la propria inquietudine circa le misure "urgenti" adottate dopo la pubblicazione del suo terzo rapporto, in particolare nell'ambito del cosiddetto "pacchetto sicurezza", alcune delle quali riguardano esplicitamente i Rom o i "nomadi", e le dichiarazioni sullo "stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi", fatte in numerose regioni. Il ruolo di Commissario speciale conferito dai testi legislativi ai Prefetti delle regioni interessate, se da un lato consente loro effettivamente di prendere delle

⁵⁴ *Cifre fornite al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale: si veda CERD/C/SR.1852, 28 febbraio 2008, § 3. Secondo le informazioni fornite dalle autorità italiane all'ECRI, la popolazione rom in Italia è aumentata rapidamente fino a un totale di circa 350.000 persone dopo l'allargamento dell'Ue nel 2007, ma poi è ridiscesa a circa 150.000 persone.*

⁵⁵ *Nel seguito del rapporto, il termine "Rom" è utilizzato per designare sia i Rom che i Sinti.*

⁵⁶ *Secondo un sondaggio condotto nel 2008 e citato dalla Rete europea contro il razzismo (ENAR), il 70% degli Italiani dichiara di volere espellere i Rom dall'Italia, malgrado il fatto che più della metà siano cittadini italiani e il 20% cittadini dell'Unione europea.*

⁵⁷ *Si veda precedentemente – Il razzismo veicolato dal discorso pubblico, e qui di seguito, passim.*

disposizioni positive a favore degli abitanti dei campi "nomadi", dall'altro lato conferisce loro poteri preoccupanti, o che sono stati utilizzati in modo discriminatorio. In tale contesto, l'ECRI si riferisce in particolare al censimento dei Rom abitanti i campi e alla procedura per la raccolta delle impronte digitali.⁵⁸ Per quanto le autorità abbiano affermato che tali misure non erano basate su criteri etnici e abbiano adottato, nel luglio del 2008, linee guida indicanti che le operazioni demandate ai Commissari "*non devono riguardare specifici gruppi, soggetti o etnie, ma tutti coloro che risultano presenti negli insediamenti, autorizzati o abusivi che siano, qualunque sia la nazionalità o il credo religioso. Sarà cura dei Commissari procedere in modo da escludere effetti che possano essere considerati, direttamente o indirettamente discriminatori*",⁵⁹ le organizzazioni della società civile hanno fatto rilevare che tutti i censimenti sono stati effettuati in insediamenti abitati quasi esclusivamente da Rom.⁶⁰ Inoltre, sono stati segnalati casi in cui le persone interessate hanno ricevuto false informazioni sulle finalità del censimento, in cui sono state prese le impronte digitali dei bambini, o sono state fatte delle perquisizioni senza che gli agenti delle forze dell'ordine abbiano presentato il mandato di perquisizione firmato dal magistrato. Nello stesso periodo, sono stati smantellati degli insediamenti e sono stati eseguiti sgomberi forzati, rafforzando l'impressione che i Rom fossero presi di mira dalle autorità; al contempo, altri campi rom erano oggetto di violenti attacchi razzisti.⁶¹ L'ECRI ha già avuto l'occasione di esprimere la propria grave preoccupazione riguardo alla situazione;⁶² desidera nuovamente mettere in guardia contro qualsiasi forma di stigmatizzazione nei confronti di una parte della popolazione per motivi fondati sulle origini etniche.

85. L'ECRI esorta le autorità italiane a garantire che tutte le misure adottate nei confronti dei Rom si conformino strettamente al diritto e ai principi della non discriminazione sanciti dalle norme del Consiglio d'Europa.

86. Come già segnalato nel secondo rapporto dell'ECRI, la Legge n° 482/1999 contenente le norme per la tutela delle minoranze storiche e linguistiche autorizza le regioni e le province autonome a legiferare a favore della tutela e della valorizzazione della lingua e della cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo".⁶³ I Rom sono ancora esclusi dal campo di applicazione di questa legge e, a differenza delle minoranze riconosciute in Italia, non usufruiscono di alcuna protezione globale in virtù di

⁵⁸ *Dei censimenti sono stati effettuati a Milano, Roma e Napoli tra giugno e ottobre 2008 e successivamente a Roma nel febbraio 2009; nel mese di marzo 2009 sono stati effettuati censimenti anche nelle province di Verona, Venezia, Treviso, Padova e Vicenza.*

⁵⁹ *Linee guida del 17 luglio 2008 per l'attuazione delle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, n° 3676, 3677 e 3678 del 30 maggio 2008 concernenti insediamenti di comunità nomadi delle regioni del Lazio, Lombardia e Campania.*

⁶⁰ *Centro europeo per i diritti dei Rom, Open Society Institute e Osservazione, Nota alla Commissione europea: Violations of EC Law and the Fundamental Rights of Roma and Sinti by the Italian Government in the Implementation of the Census in "Nomad Camps", 4 maggio 2009.*

⁶¹ *Per quanto riguarda le espulsioni forzate e lo sgombero dei campi, si veda qui appresso; per quanto riguarda gli attacchi ai campi, si veda più sopra Violenza razzista.*

⁶² *Per quanto concerne l' "emergenza", si veda il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008 – Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi in Campania, Lazio e Lombardia; le Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n° 3676, 3677 e 3678 del 30 maggio 2008 introducenti disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Lazio, Lombardia e Campania; anche le regioni Piemonte e Veneto sono state interessate a partire dal 1 giugno 2009. Si veda inoltre la dichiarazione della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza sui recenti eventi riguardanti Rom e immigrati in Italia, adottata il 20 giugno 2008 alla 46ª sessione plenaria dell'ECRI.*

⁶³ *Si veda il secondo rapporto dell'ECRI sull'Italia, § 6.*

nessuna legge. In assenza di tale legge nazionale, la tutela giuridica delle popolazioni rom è meno efficace di quella di cui godono le persone appartenenti alle minoranze riconosciute. Infatti, come è già stato osservato dal Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, le varie disposizioni legislative adottate a livello regionale sono disparate e mancano di coerenza.⁶⁴ Tale situazione espone i Rom ad abusi particolarmente gravi.

87. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare delle disposizioni legislative a livello nazionale per garantire a Rom e Sinti una protezione globale nello stesso spirito delle misure riguardanti le minoranze storiche e linguistiche. Le invita in particolare a seguire al riguardo le raccomandazioni del Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

88. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di adottare provvedimenti immediati per affrontare la questione della mancanza di passaporto e di permesso di soggiorno dei membri delle comunità Rom e Sinti. Numerosi Rom, in particolare quelli originari dei Balcani occidentali, non hanno uno status giuridico chiaro, pur vivendo in Italia da molto tempo (talvolta da oltre trent'anni). Molti di loro, privi di documenti di identità, corrono continuamente il rischio di espulsione, ai sensi della legislazione in materia di immigrazione; tuttavia quelli che sono effettivamente trattenuti in vista della loro espulsione non possono essere espulsi, essendo privi di documenti di identità. È ugualmente impossibile per queste comunità integrarsi nella società italiana, poiché la mancanza di documenti ufficiali le priva della possibilità di trovare un lavoro legale o un alloggio, di avere accesso ai servizi pubblici e a maggior ragione di ottenere la cittadinanza italiana. Si trovano pertanto in una situazione particolarmente sfavorevole, essendo di fatto degli apolidi. Tuttavia, poiché l'Italia non riconosce loro lo status di apolide, sembra che non godano nemmeno nella pratica dei diritti previsti dalla Convenzione sullo status dei rifugiati e degli apolidi, di cui l'Italia è nondimeno parte.

89. Fino a poco tempo fa, i bambini nati in Italia da genitori senza documenti di identità ottenevano un certificato di nascita italiano. Tuttavia, anche se dispongono di tale documento, i Rom che vivono nei campi spesso non sono in grado di dimostrare che soddisfano tutte le condizioni richieste per ottenere in seguito la cittadinanza italiana (in particolare i requisiti di residenza) e non hanno altra alternativa se non quella di cercare di ottenere in primo luogo lo status di apolide, senza garanzie di ottenerlo, né di potere in seguito avere un esito favorevole con la domanda di naturalizzazione.⁶⁵ Inoltre, l'ECRI nota con preoccupazione che la situazione dei bambini nati in Italia da genitori senza documenti di identità è diventata ancora più precaria dopo l'entrata in vigore della Legge n° 94/2009, poiché gli stranieri che desidera no registrare all'anagrafe la nascita di un figlio sono ora obbligati di presentare un permesso di soggiorno.

90. L'ECRI esorta le autorità italiane ad adottare senza indugio tutte le misure necessarie per consentire ai Rom che si trovano di fatto in una condizione di apolidia di ottenere i documenti di identità che possano consentire loro almeno di godere degli stessi diritti delle persone apolidi.

91. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva notato che un terzo dei Rom e Sinti, siano essi cittadini italiani o meno, vive in campi "nomadi" praticamente segregato dal

⁶⁴ *Parere sull'Italia adottato il 14 settembre 2001, ACFC/INF/OP/I(2002)007, § 16. Si veda anche il Terzo parere sull'Italia, adottato il 15 ottobre 2010, ACFC/OP/III(2010)008.*

⁶⁵ *Si veda, in particolare, OSCE, Assessment of the Human Rights situation of Roma and Sinti in Italy, 2008, pp.17 -19; per quanto riguarda le condizioni per ottenere la cittadinanza italiana, si veda anche più sopra, Legislazione in materia di cittadinanza.*

resto della società e spesso senza avere accesso ai servizi più basilari. Aveva raccomandato vivamente alle autorità italiane di affrontare la questione dell'alloggio delle popolazioni Rom in stretta collaborazione con le comunità stesse, ricordando loro l'importanza di non basare le loro politiche relative ai Rom e ai Sinti sul presupposto che i membri di tali comunità preferiscano uno stile di vita nomade.

92. Esistono certi campi autorizzati, in aree predisposte dalle autorità locali, generalmente situate alla periferia delle città, molto lontano dal centro, o in zone industriali.⁶⁶ Pur evitando i peggiori problemi sanitari, poiché hanno accesso all'acqua e all'elettricità, tali campi sono spesso densamente occupati da container disposti in fila, ognuno dei quali è destinato ad accogliere fino a quattro o cinque persone. Per un container abitato da quattro persone, la superficie media per persona è inferiore della metà rispetto a quella raccomandata dalle norme del Codice per l'edilizia; al contempo, bisogna dire che le famiglie hanno spesso più membri di quanto un container dovrebbe contenere. Anche se le condizioni sanitarie generali del campo non sono insalubri, tale sovraffollamento pone evidenti problemi sanitari. Inoltre, i campi autorizzati sono spesso circondati da un recinto o anche da un muro in molti casi ad altezza d'uomo e l'accesso è limitato unicamente ai residenti che hanno un badge di identificazione; i non residenti possono accedervi unicamente presentando un documento di identità ai sorveglianti del campo. L'ECRI nota con preoccupazione che tali condizioni, pur costituendo un miglioramento dal punto di vista sanitario rispetto alla situazione generale dei campi non autorizzati, equivalgono a una segregazione, stigmatizzano le persone che vivono in tali aree, pongono ai Rom seri problemi di integrazione nella società italiana e sono inoltre meno favorevoli di quelle di cui godono le persone non considerate "nomadi" e che usufruiscono di alloggi popolari.
93. Nei campi illegali, in cui vivono essenzialmente dei Rom che non hanno la cittadinanza italiana, le abitazioni consistono soprattutto in catapecchie di fortuna costruite dagli stessi Rom in terreni abbandonati, le cui vie di accesso si trasformano rapidamente in sentieri fangosi con la pioggia. In genere tali insediamenti non hanno acqua corrente, né elettricità, né sistema fognario e si trovano talvolta accanto a discariche pubbliche, comprese quelle per i rifiuti tossici. Le condizioni sanitarie sono deplorabili e la salute di tutti gli abitanti, compresi i bambini, ne soffre grandemente. Alcune fonti indicano che il tasso di malattie respiratorie, di malattie della pelle e di problemi gastrointestinali è particolarmente elevato per i bambini rom. Inoltre, la mancanza di gas e di elettricità obbliga gli abitanti ad escogitare soluzioni temporanee per scaldarsi in inverno, utilizzando stufe a legna, che aggravano le malattie respiratorie o anche semplici candele. Pertanto è elevato il rischio di incendi e negli ultimi anni si sono sfortunatamente registrati numerosi decessi causati dai roghi accidentali.⁶⁷
94. Molti campi illegali sono stati smantellati negli ultimi anni e i loro abitanti sono stati sgomberati, talvolta senza esserne stati informati in anticipo, e in maniera brutale, con distruzione delle abitazioni e degli oggetti personali nel corso delle operazioni. In numerose città italiane, sono stati effettuati sgomberi forzati riguardanti direttamente i Rom⁶⁸, senza preavviso o consultazione preliminare, senza garanzie procedurali e senza rialloggiare in modo decente le persone. Anche nei casi in cui l'intenzione è di rialloggiare gli occupanti dei campi irregolari

⁶⁶ Si veda, tra le altre fonti, OSCE, *Assessment of the Human Rights situation of Roma and Sinti in Italy*, 2008, pp. 19-20.

⁶⁷ Si veda, tra le altre fonti, OSCE, *Assessment of the Human Rights situation of Roma and Sinti in Italy*, 2008, pp. 19-20; *CommDH* (2009) 16.

⁶⁸ Si veda, in particolare, *Comitato europeo dei diritti sociali, Centro per i diritti all'alloggio e le espulsioni, c.Italia, Reclamo collettivo n°58/2009, Rapporto al Comitato dei Ministri*, §§ 41-45 e 73-74.

in aree attrezzate o in altri siti, il numero di posti disponibili è spesso inferiore al numero di persone sgomberate. In tali casi, i Rom sono abbandonati senza una soluzione di alloggio adeguata e senza nessun'altra possibilità, se non quella di spostarsi in un altro sito, in cui le condizioni di vita rischiano di essere ancora peggiori.

95. L'ECRI ribadisce le sue preoccupazioni circa il persistere dell'idea che i Rom abbiano uno stile di vita nomade, poiché tale approccio continua a guidare le politiche nei loro confronti, in particolare quelle abitative. La pratica dominante è ancora quella di relegare i Rom in campi situati lontano dai centri urbani ed è spesso la soluzione proposta al momento di rialloggiare dei Rom che vivevano precedentemente in campi illegali. L'ECRI esprime nuovamente vive inquietudini riguardo alla segregazione dei Rom in Italia – che vivano in campi autorizzati o illegali, ma ancora di più in questo secondo caso – e alle loro condizioni abitative deprecabili. Nota inoltre che gli sgomberi forzati riguardanti i Rom sembrano essersi intensificati dal 2008, aggravando ugualmente la discriminazione di cui sono vittime in altri settori, come lo si rileva in altre parti del presente rapporto. L'ECRI sottolinea che ai sensi del diritto internazionale,⁶⁹ un certo numero di misure di protezione dovrebbero essere adottate per i casi di sgombero forzato. Attira l'attenzione delle autorità sull'importanza di garantire reali possibilità di consultazione degli interessati, un preavviso sufficiente e ragionevole e l'accesso ai ricorsi previsti dalla legge e a un'assistenza giudiziaria per coloro che ne avessero bisogno. L'ECRI pone inoltre in risalto il fatto che gli sgomberi non dovrebbero avere come effetto di lasciare senza tetto delle persone o di violare i loro diritti fondamentali; lo Stato deve quindi garantire che altre possibilità di alloggio siano offerte alle persone fatte sgombrare, anche nell'eventualità che debbano restare nel paese solo per un periodo di tempo limitato.⁷⁰
96. La situazione dei Rom per quanto riguarda l'alloggio, che non sembra essersi migliorata, bensì aggravata in questi ultimi anni⁷¹, è stata d'altro canto denunciata a più riprese non solo dall'ECRI,⁷² ma anche da altri organismi internazionali, tra cui il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, il Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e l'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'OSCE.⁷³ Il Comitato europeo per i diritti sociali ha da parte sua rilevato recentemente un certo numero di violazioni della Carta sociale europea (riveduta) per quanto riguarda tali questioni, tra cui

⁶⁹ Si veda in particolare il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Articolo 11, quale interpretato dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali.

⁷⁰ Al riguardo, l'ECRI si riferisce in particolare all'Osservazione generale 7: diritto a un alloggio adeguato, sfratti forzati, Comitato sui diritti economici, sociali e culturali; si vedano in particolare i paragrafi 15 e 16; per la definizione di sfratti forzati, si veda il paragrafo 3.

⁷¹ Comitato europeo per i diritti sociali, Centro per i diritti all'alloggio e le espulsioni (COHRE) c. Italia, Reclamo collettivo n°58/2009, Rapporto al Comitato de i Ministri, § 58.

⁷² Si vedano in particolare il secondo e il terzo rapporto dell'ECRI.

⁷³ Si veda per esempio il Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), Esame dei rapporti presentati dagli Stati parte ai sensi dell'Articolo 9 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; Osservazioni conclusive del CERD sull'Italia, 16 maggio 2008, CERD/C/ITA/CO/15; Memorandum di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della sua visita in Italia. Questioni esaminate: Rom e Sinti; Immigrazione, 29 luglio 2008, CommDH(2008)18; Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Secondo parere sull'Italia, adottato il 24 febbraio 2005, ACF/INF/OP/I(2002)007; OSCE, Assessment of the Human Rights situation of Roma and Sinti in Italy, Report of a fact finding mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008, Varsavia, L'Aia, marzo 2009.

delle violazioni aggravate.⁷⁴ L'ECRI deplora l'inazione delle autorità italiane per porre rimedio alla situazione.

97. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di combattere con fermezza la segregazione cui sono esposti i Rom nel settore dell'alloggio, in particolare garantendo che le soluzioni abitative loro proposte non siano destinate a separarli dal resto della società, ma al contrario servano a promuovere la loro integrazione. L'ECRI ribadisce ancora che è importante che le autorità italiane non basino le loro politiche relative ai Rom e ai Sinti sul presupposto che i membri di questa comunità seguano uno stile di vita nomade.
98. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità italiane di garantire il rispetto del diritto a un alloggio adeguato per i Rom sotto la giurisdizione italiana e attira l'attenzione sull'urgente necessità di porre rimedio ai problemi sanitari segnalati in questo campo.
99. L'ECRI esorta le autorità italiane a garantire a tutti i Rom che possono essere sgomberati dalle loro abitazioni il rispetto di tutte le garanzie previste dal diritto internazionale in materia. Sottolinea che le persone interessate devono essere avvertite preventivamente di ogni progetto di espulsione dalle loro abitazioni e devono godere di una protezione giuridica adeguata, né devono essere espulse dalle loro abitazioni senza che sia offerta loro la possibilità di essere rialloggiate in abitazioni decenti, anche nell'eventualità che restino nel paese unicamente per un periodo di tempo limitato.
100. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di garantire la scolarizzazione di tutti i bambini rom e di intensificare gli sforzi per favorire una frequenza scolastica regolare. Aveva inoltre invitato le autorità italiane ad adottare misure volte ad agevolare la presenza di studenti rom a livello dell'istruzione secondaria e superiore.
101. Secondo la Costituzione e la legislazione italiana, tutti i bambini, indipendentemente dal loro status giuridico, hanno diritto all'istruzione, che è obbligatoria fino a 16 anni. L'ECRI nota con interesse che numerosi comuni stanno mettendo in opera dei programmi miranti a facilitare l'accesso alla scuola per i bambini rom, comprendenti in particolare il trasporto scolastico, e che le autorità hanno istituito un sistema di accordi locali per limitare gli insuccessi scolastici. Secondo le informazioni di cui dispone, gli insegnanti e le scuole sembrano avere adottato un approccio accogliente e attento alle esigenze dei bambini rom che entrano in contatto con il sistema scolastico.
102. L'ECRI accoglie con favore tali elementi positivi, pur constatando che sussistono ancora numerosi problemi: i bambini rom che vivono nei campi abusivi non sono sistematicamente conosciuti dalle autorità scolastiche e pertanto non sono iscritti a scuola; i bambini sgomberati dai campi si trovano spesso nell'impossibilità di continuare a frequentare la scuola, perché non sono stati rialloggati; l'abbandono scolastico resta elevato per i bambini rom, in particolare dopo la scuola elementare; il tasso di analfabetismo tra i Rom, e in modo particolare le donne, è ancora elevato; per tutti questi fattori, pochi Rom proseguono gli studi secondari o superiori e non sembra che siano state adottate misure destinate a facilitare il loro accesso agli studi superiori. L'ECRI rimane preoccupata da tale situazione, che mantiene i Rom in condizioni di emarginazione e di estrema povertà.
103. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità italiane di garantire la scolarizzazione di tutti i bambini rom e le invita ad adottare tutte le misure necessarie, in collaborazione con le comunità interessate, per promuovere una

⁷⁴ Comitato europeo per i diritti sociali, Centro per i diritti all'alloggio e le espulsioni (COHRE) c. Italia, Reclamo collettivo n°58/2009, Rapporto al Comitato de i Ministri.

frequenza regolare della scuola da parte di tali bambini. L'ECRI incoraggia altresì le autorità a continuare le misure già applicate a tale scopo e le invita a intensificare gli sforzi per lottare contro l'abbandono scolastico e l'interruzione della scolarità da parte dei bambini rom.

104. L'ECRI ribadisce l'invito alle autorità italiane ad adottare misure atte ad agevolare agli allievi rom l'accesso alle scuole secondarie e superiori.
105. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di adottare misure urgenti per migliorare la situazione dei Rom e Sinti nel campo dell'occupazione e della sanità e combattere i pregiudizi generali nei loro confronti all'interno della società.
106. Le autorità hanno indicato vari sforzi compiuti per favorire l'inclusione sociale dei Rom. Un certo numero di iniziative sono state finanziate dal governo centrale tra il 2007 e il 2008 per un ammontare di 5 milioni di euro, tramite ugualmente degli accordi conclusi con le autorità locali e regionali, per sostenere l'inclusione dei Rom nel mercato del lavoro, per integrare i bambini rom nel sistema scolastico (si veda qui sopra) e per fornire alloggio alla popolazione rom; il Ministero della Sanità ha inoltre gestito un programma destinato a Rom e Sinti, consistente nel divulgare informazioni in lingua romena e romani sull'accesso all'assistenza sanitaria. Una "task force" tecnica nazionale per l'inclusione sociale dei Rom e dei Sinti, in particolare nel mondo del lavoro, è stata istituita e ha il compito di facilitare il dialogo e lo scambio di informazioni tra i vari soggetti coinvolti nell'attuazione di iniziative a favore dei Rom, finanziate dai Fondi strutturali dell'Unione europea; parallelamente, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali partecipa a ricerche destinate a raccogliere dati specifici sull'attuazione dei progetti a favore dei Rom, finanziati dai Fondi strutturali europei. La Campagna di sensibilizzazione del Consiglio d'Europa a favore dei Rom - "Dosta!" – è stata ugualmente lanciata in Italia.
107. L'ECRI apprezza l'insieme di questi sforzi. Nota tuttavia che, vista la situazione svantaggiata dei Rom e dei Sinti, è essenziale proseguire e rafforzare tali iniziative. Nel settore sanitario, come indicato precedentemente, le condizioni nelle quali vivono i Rom nei campi li espone a gravi rischi per la salute. Nel settore dell'occupazione, visto il loro basso livello di istruzione e di formazione, i Rom e i Sinti non hanno facilmente accesso al mercato del lavoro, tanto più se non dispongono di documenti di identità. I pregiudizi nei confronti dei Rom e dei Sinti accentuano inoltre le loro difficoltà nel campo dell'occupazione. L'ECRI segnala che per affrontare simultaneamente l'insieme di questi svantaggi cui sono esposti Rom e Sinti in vari settori della vita quotidiana e per eliminare in modo duraturo la discriminazione nei loro confronti è essenziale adottare un approccio integrato, nell'ambito di una precisa e chiara politica predisposta a livello nazionale. L'ECRI nota con interesse che uno dei quattro pilastri del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con decreto del Presidente della Repubblica italiana il 21 gennaio 2011, è dedicato alla promozione dell'interculturalità. In tale contesto, sono previste diverse azioni, in particolare per promuovere l'inclusione scolastica, tutelare la salute dei bambini e degli adolescenti rom e stimolare la formazione alla diversità per il personale insegnante e amministrativo delle scuole. L'ECRI si augura che questo Piano avrà un impatto positivo sui bambini e gli adolescenti rom e invita le autorità a valutarne attentamente l'impatto a livello pratico.
108. L'ECRI incoraggia vivamente le autorità italiane a proseguire e intensificare gli sforzi per combattere la discriminazione nei confronti dei Rom in vari settori, quali l'occupazione e la salute. Raccomanda altresì alle autorità italiane di inserire tali sforzi nell'ambito di una politica nazionale organica, al fine di porre rimedio alla

situazione di emarginazione, di svantaggio, di discriminazione di cui soffrono i Rom. Le invita inoltre a istituire un meccanismo efficace di coordinamento di tali sforzi a livello nazionale, con la partecipazione di tutte le autorità interessate, nazionali, regionali, provinciali e locali e di rappresentanti delle comunità rom e della società civile.

Migranti, rifugiati e richiedenti asilo

- Migranti in situazione regolare

109. Il numero di extracomunitari in Italia ha continuato a crescere dalla pubblicazione del terzo rapporto dell'ECRI. Secondo le statistiche ufficiali, più di 4,2 milioni di stranieri vivevano in Italia al 31 dicembre 2009 (circa il 7% della popolazione locale), di cui oltre 572.000 erano nati in Italia; la grande maggioranza vive nel nord e nel centro del paese.⁷⁵ Inoltre, è stato lanciato nel 2009 un processo di regolarizzazione per rimediare alle conseguenze impreviste dell'entrata in vigore della Legge n°94/2009,⁷⁶ che avrebbe lasciato numerosi lavoratori migranti – soprattutto nel settore dei servizi alla persona – in una situazione di irregolarità e avrebbe pertanto messo in pericolo la continuità di tali servizi. Secondo le cifre fornite dalle autorità, sono state presentate oltre 290.000 domande di regolarizzazione, il 90% delle quali sono state accettate.
110. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva formulato una serie di raccomandazioni alle autorità italiane, miranti a prevenire qualsiasi forma di discriminazione diretta o indiretta nei confronti dei migranti in situazione regolare, in particolare per problemi legati al rilascio del permesso di soggiorno. Aveva inoltre rivolto una serie di raccomandazioni volte a migliorare l'integrazione dei migranti regolari, tra cui la proposta di prevedere la loro partecipazione alle elezioni locali.
111. L'ECRI nota che il 10 giugno 2010 il Consiglio dei Ministri italiano ha adottato il piano nazionale per l'integrazione nella sicurezza 'Identità e incontro', che prevede l'adozione di una strategia nazionale per promuovere l'integrazione economica e sociale, attraverso, per esempio, l'istruzione e la formazione, il lavoro, l'alloggio, l'accesso ai servizi e l'integrazione dei bambini di seconda generazione. Intende partire dai risultati positivi conseguiti sul territorio grazie al Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, istituito nel 2007. L'ECRI rileva con interesse che le autorità prevedono di adottare misure volte a rafforzare i diritti dei lavoratori migranti regolari, garantendo loro diritti analoghi a quelli dei cittadini italiani se l'azienda per cui lavorano dovesse chiudere o sospendere le attività. Osserva tuttavia che tali diritti sono apparentemente condizionati alla sottoscrizione di un accordo di integrazione concluso con il lavoratore straniero, mediante il quale quest'ultimo si impegna a seguire corsi di lingua e di cultura civica italiana e a ottenere una conoscenza adeguata delle istituzioni pubbliche italiane; tale accordo funzionerebbe come un sistema di permesso a punti, in cui l'inadempienza potrebbe condurre a non potere ottenere il rinnovo o al ritiro del permesso di soggiorno.
112. L'ECRI nota che la conoscenza della lingua e della cultura del paese di accoglienza può facilitare la partecipazione degli stranieri alla vita della società ed essere pertanto un fattore importante di integrazione. In modo generale, sostiene le misure volte a promuovere l'integrazione nella società italiana, ma sottolinea che l'integrazione è un processo a doppio senso, che comporta un reciproco riconoscimento tra i gruppi di popolazione maggioritaria e i gruppi minoritari e che i provvedimenti adottati in questo ambito dovrebbero anzitutto

⁷⁵ Statistiche pubblicate dall'Istituto nazionale di statistica: vedi <http://demo.istat.it/str2009/index.html>.

⁷⁶ Decreto legge n° 78/2009; per quanto riguarda la Legge n°94/2009, si veda qui sopra, "Pacchetto Sicurezza" e altre misure riguardanti gli stranieri.

avere un carattere incitativo. L'ECRI fa osservare in tale contesto che la legge italiana prevede delle sanzioni per le persone obbligate a seguire i corsi di integrazione se non vi partecipano regolarmente; sottolinea che ogni sanzione applicata deve essere proporzionale all'obiettivo perseguito. Attira inoltre l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che dovrebbero almeno essere previste delle eccezioni in certe circostanze, per evitare delle violazioni di altri diritti delle persone (soprattutto il diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), qualora fosse rifiutato il prolungamento del permesso di soggiorno. Sottolinea che tali diritti si applicano ugualmente agli immigrati che non hanno imparato la lingua o la cultura del paese che li ospita.

113. L'ECRI si dichiara inoltre preoccupata dalla correlazione suggerita dalle autorità tra integrazione e sicurezza. Infatti, se le misure adottate per promuovere l'integrazione possono mandare un messaggio positivo a tutta la società, l'ECRI tiene a sottolineare che tale messaggio rischia di essere eclissato dall'idea del legame diretto tra integrazione e problemi di sicurezza, che può stigmatizzare i migranti, dando la falsa impressione che l'insicurezza sia un problema legato specificamente e unicamente ai migranti.

114. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a proseguire gli sforzi per promuovere l'integrazione dei migranti regolari e ridurre le disparità tra i cittadini italiani e gli stranieri sul mercato del lavoro. Raccomanda tuttavia alle autorità di vigilare affinché tali misure non abbiano l'effetto di stigmatizzare gli stranieri e di esporli ad altre violazioni dei loro diritti.

- *Rifugiati e richiedenti asilo*

115. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di adottare una legge organica sul diritto di asilo. L'ECRI constata che nuovi testi legislativi sono stati adottati in questo campo, in particolare per recepire nel diritto italiano le direttive Ue;⁷⁷ apprezza il fatto che il diritto italiano contenga ora delle disposizioni che consentono di accordare una protezione internazionale sussidiaria, ma rileva che sono ancora disperse in varie parti dell'ordinamento giuridico italiano, rendendo poco chiari e leggibili certi aspetti delle norme applicabili⁷⁸ e rendendo poco agevole la loro applicazione.

116. L'ECRI ribadisce la richiesta alle autorità italiane di procedere a una codifica della legislazione relativa al diritto di asilo.

117. Nell'esame della situazione dei rifugiati e richiedenti asilo in Italia, l'ECRI deve distinguere tra due periodi. Tra il 2006 e il 2010, il numero di domande di asilo in Italia ha subito notevoli variazioni, aumentando dalle 10.348 domande nel 2006 alle 30.324 nel 2008, per poi scendere a 17.603 nel 2009.⁷⁹ Il numero di arrivi via mare era di 19.900 nel 2007 e di 36.000 nel 2008. Circa il 75% delle persone giunte via mare ha chiesto asilo e nel 50% dei casi ha ottenuto lo status di rifugiato o altre forme di protezione internazionale.⁸⁰ D'altro canto, il numero di

⁷⁷ Si veda, per esempio, il Decreto legge n°251/2007 del 19 novembre 2007 sull'attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, il decreto legge n°25/2008 del 28 gennaio 2008 sull'attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, e il decreto legge n° 159/2008 del 3 ottobre 2008 recante modifiche al Decreto legislativo n°25/2008.

⁷⁸ Si veda qui appresso l'effetto sospensivo del ricorso.

⁷⁹ Si vedano gli allegati agli UNHCR Statistical Yearbooks: 'Asylum applications and refugee status determination by country/territory of asylum', Tabella 9 per il 2007-2009, Tabella 6 per il 2006.

⁸⁰ Si vedano i Comunicati stampa dell'UNHCR, 'Arrivi nel mare Mediterraneo: l'UNHCR invoca l'accesso alla protezione', 9 gennaio 2009.

arrivi via mare è aumentato nuovamente, e in proporzioni significative, dopo gli eventi in alcuni paesi del Nordafrica agli inizi del 2011,⁸¹ in modo che, tra metà gennaio e fine marzo 2011, circa 19.000 tunisini e 1.500 persone provenienti dalla Libia sono giunti sull'Isola di Lampedusa. Queste due diverse situazioni sono qui esaminate separatamente.

- La situazione fino alla fine del 2010

118. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato fermamente alle autorità italiane di prendere provvedimenti urgenti per garantire in tutti i casi il rispetto del principio del divieto di respingimento e del diritto delle persone di domandare asilo in ogni caso, senza discriminazioni, ivi compreso nei casi in cui gli immigrati siano intercettati in mare o siano stati fermati al momento del loro ingresso illegale in Italia.
119. L'ECRI è profondamente preoccupata per l'evoluzione della situazione su questi punti fino alla fine del 2010, in particolare per quanto riguarda gli ostacoli frapposti alla possibilità di domandare asilo. Si riferisce in particolare all'adozione da parte delle autorità italiane, nel maggio 2009, di una politica del respingimento verso il paese di origine di qualsiasi battello intercettato in mare aperto tra l'Italia e la Libia e alla conclusione di un accordo ufficiale con le autorità libiche che istituiva, tra l'altro, dei pattugliamenti congiunti nelle acque tra i due paesi.⁸² L'ECRI prende nota del fatto che, secondo le autorità italiane, tra maggio e agosto 2009 sarebbero state soccorse in mare fuori dalle acque territoriali italiane 757 persone, che sono state ricondotte in Libia, conformemente al diritto internazionale. Tuttavia, secondo un certo numero di fonti, dei battelli sarebbero stati rinviati in Libia, Stato che non è parte della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati, senza che le persone a bordo avessero la possibilità di indicare se intendevano domandare asilo, senza che fosse individuato il loro paese d'origine e senza un'assistenza giuridica o l'aiuto di un interprete.⁸³ Secondo i colloqui che l'UNHCR ha avuto con alcune delle persone che furono rinviate in Libia nel 2009, pare che un certo numero cercasse infatti una protezione internazionale e che avrebbe potuto richiederla.⁸⁴ Tale situazione è estremamente preoccupante, poiché tende a dimostrare che non soltanto la politica italiana dei respingimenti ha privato delle persone della possibilità di domandare asilo, ma anche che delle persone bisognose di protezione sono state respinte. Pare inoltre che le persone rinviate in Libia siano esposte al rischio di maltrattamenti.⁸⁵
120. L'ECRI raccomanda fermamente alle autorità italiane di adottare tutte le misure necessarie per garantire il pieno rispetto del principio del non respingimento. Le esorta a porre fine immediatamente e in modo permanente alla politica dei respingimenti. Sottolinea in tale contesto la necessità di garantire l'accesso alle procedure per la domanda d'asilo, conformemente alla Convenzione di Ginevra del 1951, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alle pertinenti direttive comunitarie.

⁸¹ La situazione si è verificata dopo la visita di contatto dell'ECRI nel novembre 2010.

⁸² Il testo dell'accordo non è mai stato pubblicato. Per quanto riguarda l'accordo concluso nel gennaio 2009 tra l'Italia e la Tunisia destinato, tra l'altro, ad accelerare l'identificazione e il rinvio di Tunisini presenti in Italia, si veda qui appresso, *Espulsioni in virtù delle disposizioni relative alla lotta contro il terrorismo*.

⁸³ *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata in Italia dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) dal 27 al 31 luglio 2009, CPT/Inf(2010)14, Strasburgo, 28 aprile 2010, § 40.*

⁸⁴ UNHCR, *Comunicati stampa, 'L'UNHCR intervista i richiedenti asilo rinviati in Libia', 14 luglio 2009.*

⁸⁵ *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata in Italia dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) dal 27 al 31 luglio 2009, CPT/Inf(2010)14, Strasburgo, 28 aprile 2010, §§ 41-47.*

121. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di mettere a disposizione delle Commissioni territoriali per le procedure d'asilo le risorse umane e finanziarie necessarie per garantire che vengano prese decisioni di buona qualità sulle domande di asilo entro un lasso di tempo ragionevole. L'ECRI nota con soddisfazione che il funzionamento di tali commissioni non sembra suscitare critiche. Nel 2009, hanno esaminato 23.944 domande di asilo, che è stato concesso in 2.230 casi, mentre un'altra forma di protezione è stata concessa in 7.343 casi.⁸⁶
122. L'ECRI nota inoltre con interesse l'istituzione del progetto Praesidium, finanziato dal Ministero dell'Interno e destinato a potenziare l'accoglienza e i servizi per le persone che giungono in particolare in aree isolate, in modo da offrire loro informazioni rapide sui loro diritti, nonché assistenza giuridica e la presenza di interpreti. Alcuni problemi sono stati tuttavia segnalati circa l'accesso all'assistenza giuridica e alla presenza di interpreti. Un certo numero di fonti hanno inoltre indicato all'ECRI che nel 2010 delle persone sarebbero state rinviate dalla Sicilia all'Egitto senza che ne fosse stabilito il paese di origine, senza avere accesso all'assistenza prevista dal progetto Praesidium e senza la possibilità di presentare una domanda d'asilo presso le autorità competenti.
123. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di rafforzare le disposizioni esistenti per garantire l'accesso alla procedura di asilo. Insiste al riguardo sulla necessità di vigilare affinché non sia presa nessuna decisione di rinvio delle persone che cercano protezione internazionale senza che possano avere accesso all'assistenza di avvocati e di interpreti. Raccomanda vivamente alle autorità italiane di garantire che i richiedenti asilo ricevano l'assistenza giuridica e l'aiuto di un interprete durante tutta la procedura.
124. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva inoltre notato che i ricorsi contro il provvedimento di diniego dell'asilo non hanno un effetto sospensivo sull'espulsione e aveva raccomandato alle autorità italiane di non procedere all'espulsione di richiedenti asilo prima della decisione finale sul procedimento di impugnazione. L'ECRI nota con interesse che dalla pubblicazione del suo terzo rapporto le norme sono state modificate e che l'effetto sospensivo è ora diventato la regola generale. Sono tuttavia previste numerose eccezioni,⁸⁷ il che rischia di privare l'effetto sospensivo di molta parte del suo contenuto. È certo sempre possibile per un richiedente asilo a cui si applica una delle eccezioni previste dalla legge rivolgersi al tribunale e chiedere che gli sia accordata una sospensione del procedimento di espulsione. Tuttavia, si tratta di disposizioni complesse, senza un regolamento di applicazione chiaro, che rendono difficile l'esercizio di un efficace diritto di ricorso. Inoltre, per quanto le procedure dinanzi al tribunale offrano importanti garanzie procedurali, secondo quanto segnalato dalla società civile, i tribunali non sempre si pronunciano sui casi entro i tempi previsti dalla legge, per cui esiste un reale pericolo che dei richiedenti asilo possano essere espulsi verso un paese in cui rischiano di essere esposti a trattamenti contrari all'Articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁸⁶ Si veda UNHCR Statistical Yearbook 2009, Allegato, Tabella 10.

⁸⁷ Si veda l'Articolo 35 del Decreto legislativo n° 25/2008 del 28 gennaio 2008 emendato dal Decreto legislativo n° 159/2008 del 3 ottobre 2008. Come già indicato dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (CommDH(2009)16, §65c), costituiscono un'eccezione alla regola generale dell'effetto sospensivo i seguenti casi: a) il richiedente asilo è stato ospitato in un centro di accoglienza dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera o immediatamente dopo, o dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare in Italia; b) il richiedente asilo è trattenuto in un Centro di identificazione e di espulsione; c) la domanda di asilo è irricevibile; d) il richiedente asilo ha lasciato il centro di accoglienza o di detenzione senza giustificato motivo; e) la domanda di asilo è manifestamente infondata.

125. L'ECRI raccomanda nuovamente alle autorità italiane di non procedere all'espulsione di richiedenti asilo prima che sia stato statuito sul loro ricorso. Raccomanda a tale fine di rivedere le eccezioni previste nel diritto italiano per l'effetto sospensivo di un ricorso presentato contro il diniego della domanda di asilo. Raccomanda inoltre di adottare quanto prima un regolamento di applicazione delle disposizioni pertinenti.

126. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di vigilare affinché i richiedenti asilo siano trattenuti unicamente quando è assolutamente necessario, per brevi periodi e previo esame della situazione di ogni singolo caso. Aveva inoltre raccomandato di accertarsi che fossero garantite ai richiedenti asilo trattenuti condizioni di vita decenti.

127. Esistono attualmente in Italia tre tipi di centri di accoglienza o di detenzione per richiedenti asilo e migranti in condizioni irregolari. Anzitutto, i Centri di Accoglienza (CDA), che accolgono, ai fini dell'identificazione e dell'alloggio, dell'assistenza medica e delle informazioni sulle procedure di asilo le persone entrate sul territorio o nelle acque territoriali italiane senza avere passato i controlli di frontiera. I Centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA) ospitano i richiedenti asilo che hanno ricevuto un documento attestante la presentazione della loro domanda; possono uscire durante il giorno e il loro periodo di soggiorno varia da 20 a 35 giorni (tempo necessario per l'esame della domanda da parte della commissione competente). Tale periodo può essere prolungato fino a un massimo di sei mesi, se il richiedente asilo contesta il rifiuto della domanda e presenta ricorso. Infine, esistono i Centri di identificazione ed espulsione (CIE), che ospitano gli stranieri extracomunitari irregolari destinati all'espulsione, per evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio durante il periodo necessario a stabilire la loro identità, preparare i documenti di viaggio e organizzare l'esecuzione del provvedimento di espulsione; con l'entrata in vigore della Legge n° 94/2009, il termine massimo di permanenza nei CIE è stato prorogato da 60 a 180 giorni. Si noti che le persone che presentano una domanda di asilo dopo essere state fermate in situazione irregolare ed essere state trasferite in un CIE devono restare nel centro durante il periodo di esame della loro domanda.⁸⁸

128. L'ECRI apprezza il nuovo sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, poiché è più flessibile e sembra permettere a un maggior numero di richiedenti asilo di vivere in un centro aperto. Nota con interesse che negli ultimi anni le autorità hanno intrapreso dei lavori per aumentare la capacità e migliorare le infrastrutture di alcuni centri di accoglienza, ad esempio quello di Lampedusa. Pare tuttavia che le condizioni di vita nei CDA e nei CARA non siano sempre adeguate. Per esempio, vi vivono mescolate persone in situazioni diverse (alcune autorizzate a uscire durante il giorno, altre no); inoltre, spesso sono carenti le strutture necessarie per soddisfare i bisogni medici, sociali e di assistenza legale delle persone ospitate. Nell'ottobre del 2010, a seguito di una serie di proteste contro le condizioni di detenzione, una ventina di richiedenti asilo hanno tentato la fuga dal centro di Cagliari in Sardegna.

129. L'ECRI raccomanda nuovamente alle autorità italiane di trattenere i richiedenti asilo soltanto quando è assolutamente necessario, per brevi periodi e previo esame della situazione di ogni singolo caso.

130. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di rivedere le condizioni di accoglienza nei CDA e nei CARA, per accertarsi che soddisfino l'insieme dei bisogni dei loro occupanti, sia dal punto di vista medico e sociale, che dell'assistenza giuridica.

⁸⁸ Per le condizioni di vita nei CIE, si veda qui di seguito, *Migranti in situazione irregolare*

131. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di garantire che i richiedenti asilo non fossero lasciati senza risorse nell'attesa dell'esame della loro domanda. Aveva inoltre raccomandato di stabilire un programma nazionale di integrazione per le persone con lo status di rifugiato e di stanziare a tal fine delle risorse adeguate.
132. L'ECRI nota che il nuovo sistema di accoglienza dei richiedenti asilo nei CDA e nei CARA sembra costituire un miglioramento, in particolare perché i CARA sono dei centri aperti, dove i richiedenti asilo possono essere ospitati nell'attesa dell'esame della loro domanda e fino a sei mesi. Tuttavia, le informazioni a disposizione dell'ECRI sembrano indicare che non è prevista nessuna assistenza per i richiedenti asilo che decidono di lasciare i centri, o che devono lasciarli, trascorso il periodo di sei mesi, anche se non è stata ancora presa una decisione in merito alla loro domanda. L'ECRI, nell'apprezzare il fatto che i richiedenti asilo sono autorizzati dalla legge a lavorare, trascorso il periodo di sei mesi dalla presentazione della loro domanda di asilo,⁸⁹ nota tuttavia con rammarico che l'accesso a un lavoro regolare resta spesso teorico, vista la discriminazione sul mercato del lavoro.⁹⁰
133. L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità italiane di garantire che i richiedenti asilo non vengano lasciati senza risorse nell'attesa dell'esame della loro domanda.
134. L'integrazione è realizzata unicamente tramite lo SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). Il sistema, istituito con legge n°189/2002, consiste in un sostegno finanziario erogato dal Ministero dell'Interno ai comuni e alle città che ospitano richiedenti asilo e rifugiati, sulla base di progetti presentati dalle stesse città a seguito di gare di appalto. Tremila posti sono finanziati ogni anno, riguardanti sia richiedenti asilo, che altre persone titolari di protezione internazionale. Pur sottolineando tutta l'utilità del programma, i soggetti interessati notano tuttavia che non è chiaramente sufficiente per coprire i bisogni attuali. Non ha neanche un approccio globale, poiché, per partecipare al SPRAR, ogni provincia o regione deve aderirvi singolarmente, sulla base dei propri progetti specifici, con conseguenti differenze nel livello di integrazione, a seconda della città o della regione in cui vivono i beneficiari del programma. L'ECRI nota inoltre con preoccupazione che i richiedenti asilo, nella maggior parte dei casi, perdono il diritto di essere ospitati nei centri non appena è accettata la loro domanda di protezione internazionale. La situazione di coloro che non usufruiscono del programma SPRAR al momento del riconoscimento del loro status di rifugiato rischia così di diventare ancora più precaria rispetto al periodo di esame della loro domanda. Secondo certe fonti, molti richiedenti asilo e beneficiari di altre forme di protezione internazionale si vedono quindi costretti ad occupare illegalmente dei locali vuoti o installarsi in campi di fortuna che sono spesso sovraffollati e privi di elettricità. Altri si ritrovano per strada. Questa carenza di alloggi alimenta il razzismo e la xenofobia nei loro confronti.
135. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di rafforzare il programma destinato a promuovere l'integrazione di rifugiati, richiedenti asilo e altri titolari ufficiali di protezione internazionale, in modo che tutti i beneficiari potenziali di questo programma siano effettivamente coperti. Nel contempo, incoraggia vivamente le autorità italiane a rafforzare la dimensione nazionale di questo programma, al fine di garantire che tutti i suoi destinatari possano usufruire pienamente delle misure previste, indipendentemente dalla città in cui si trovano.

⁸⁹ Decreto legislativo n°140/2005 del 19 ottobre 2005.

⁹⁰ Si veda qui di seguito, *Discriminazione in vari settori - Occupazione*

- Situazione specifica sopravvenuta a seguito degli eventi del Nordafrica agli inizi del 2011

136. L'ECRI osserva che, a seguito degli eventi in Tunisia agli inizi del 2011, 19.000 tunisini sono sbarcati a Lampedusa tra metà gennaio e fine marzo 2011. Secondo l'UNHCR, la maggior parte di queste persone cercava migliori opportunità economiche, piuttosto che protezione internazionale.⁹¹ L'ECRI fa notare in questo contesto che l'accesso alle procedure di asilo deve in ogni modo essere garantito a tutte le persone che cercano protezione internazionale e osserva con interesse che all'inizio le autorità italiane avevano proclamato il loro impegno a fornire tale possibilità.⁹² Nota inoltre che l'Italia e la Tunisia hanno firmato un nuovo accordo il 6 aprile, mediante il quale la Tunisia si è impegnata a rafforzare i controlli alle proprie frontiere per prevenire nuove partenze e ad accettare la rapida riammissione delle persone rinviate dall'Italia mediante procedure semplificate. L'ECRI aveva espresso viva preoccupazione a seguito di rapporti indicanti che, nell'ambito dell'applicazione del suddetto accordo, certe persone sarebbero state rinviate in Tunisia dopo solo un giorno o due di permanenza a Lampedusa; aveva sottolineato in questo contesto che, vista la rapidità del loro rinvio e la carenza di personale a Lampedusa per informarle dei loro diritti, esiste un reale rischio che certe persone siano state rinviate senza avere ricevuto informazioni adeguate sulla procedura di asilo o senza potere contestare il loro rinvio, in violazione dell'Articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
137. Parallelamente, a seguito degli eventi in Libia, un membro del governo italiano ha indicato, agli inizi del 2011, che era in pratica inoperante l'accordo esistente tra l'Italia e la Libia. Alla fine di marzo, sono anche cominciate ad arrivare in Italia battelli provenienti dalla Libia con a bordo somali, etiopi e sudanesi, che avevano fuggito la guerra e le persecuzioni nei loro paesi e che si trovavano a dovere fuggire nuovamente, e questa volta dalla Libia. L'ECRI nota in tale contesto che, secondo un certo numero di fonti, gli Africani sub-sahariani sembrano essere particolarmente a rischio in Libia, poiché sono visti come mercenari stranieri.⁹³ Esprime altresì la sua profonda tristezza e il suo sgomento per la morte in mare tra la Libia e l'Italia di centinaia di rifugiati e richiama l'attenzione sui principi del salvataggio in mare, che si applicano a tutti.⁹⁴
138. L'ECRI nota che gli eventi nel Nordafrica riguardano tutti gli Stati europei e richiederanno indubbiamente una condivisione di responsabilità.⁹⁵ Sottolinea tuttavia che ciò non solleva l'Italia dall'obbligo di garantire il completo rispetto dei diritti delle persone che si trovano sotto la sua giurisdizione. È pertanto allarmata dinanzi a rapporti secondo i quali –malgrado l'affermazione delle autorità italiane di garantire a tutti l'accesso alle procedure di asilo– decine di persone provenienti dall'Egitto alla metà di febbraio sarebbero state immediatamente rinviate nel loro paese, senza avere la possibilità di indicare se volevano o meno presentare domanda di asilo.

⁹¹ UNHCR, *Comunicati stampa, 'I primi battelli giungono in Italia e a Malta dalla Libia, creando difficoltà per le capacità di accoglienza, 29 marzo 2011.*

⁹² UNHCR, *Comunicati stampa, 'L'UNHCR aiuta l'Italia a gestire l'afflusso di migliaia di Tunisini che giungono via mare, 15 febbraio 2011.*

⁹³ *Si veda, per esempio, UNHCR, Comunicati stampa, 'L'alto Commissario per i rifugiati delle Nazioni Unite e l'Ambasciatrice di buona volontà dell'HCR scioccati dalla tragedia del naufragio di un battello di profughi', 6 aprile 2011.*

⁹⁴ *Il 20 giugno 2011 il Presidente dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha annunciato l'intenzione dell'Assemblea di condurre un'indagine su uno di tali naufragi, verificatosi l'8 maggio 2011.*

⁹⁵ *Si veda anche la Risoluzione 1805 (2011), 'L'arrivo massiccio di migranti in situazione irregolare, di richiedenti asilo e di rifugiati sulle sponde meridionali dell'Europa', adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 14 aprile.*

139. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità italiane di rispettare sistematicamente il principio del non respingimento e di adottare ogni misura supplementare necessaria per garantire accesso alle procedure di asilo a tutte le persone giunte in Italia provenienti dalle coste del Nordafrica dall'inizio del 2011 che cercano protezione internazionale.

140. L'ECRI attira l'attenzione delle autorità italiane sull'importanza di adottare le misure necessarie per garantire che tutte le navi sotto la loro giurisdizione rispettino pienamente i principi contenuti nel diritto internazionale per quanto riguarda i salvataggi in mare.

141. L'ECRI si dichiara profondamente preoccupata dalle condizioni di vita delle persone giunte in Italia dalle coste settentrionali dell'Africa nei primi mesi del 2011, alcune delle quali cercavano protezione internazionale. Malgrado le misure adottate dalle autorità italiane per fare in modo che queste persone fossero distribuite sul territorio in vari centri di accoglienza in tutta Italia, oltre 6.000 migranti si trovavano ancora a Lampedusa a fine marzo 2011, sebbene le capacità di accoglienza del centro dell'Isola fossero solo per 850 persone. Tale situazione crea gravi problemi sanitari, nonché tensioni con la popolazione locale. Rende inoltre difficile per l'Italia affrontare gli arrivi di rifugiati e richiedenti asilo che fuggono dalle violenze in Libia.⁹⁶

142. L'ECRI incoraggia vivamente le autorità italiane a continuare e a intensificare gli sforzi per accogliere degnamente le persone che giungono sulle coste italiane a seguito degli eventi in Nordafrica, alcune delle quali cercano protezione internazionale.

- *Migranti in situazione irregolare*

143. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di garantire che le condizioni di vita in tutti i CPTA (ora CIE⁹⁷) soddisfino un insieme di norme adeguate. Aveva sollecitato le autorità italiane a indagare su tutti gli episodi di presunti maltrattamenti in tali centri e a prendere provvedimenti per punire i colpevoli. Aveva inoltre raccomandato alle autorità di accrescere la trasparenza, facilitando l'accesso a tali centri.

144. L'ECRI nota con preoccupazione che continuano a pervenire rapporti di maltrattamenti di persone detenute nei CIE. In alcuni casi, delle persone sarebbero morte senza avere ricevuto assistenza medica. Inoltre, malgrado certi miglioramenti riguardanti essenzialmente la struttura degli edifici, le condizioni di vita non si sarebbero molto migliorate negli ultimi anni e i CIE – centri di detenzione previsti all'origine per un periodo tra i 30 e i 60 giorni – e le loro infrastrutture non sembrano adattati, secondo i rapporti pervenuti, per i periodi di detenzione notevolmente più lunghi (fino a 180 giorni) ormai previsti dalla legge.⁹⁸ Secondo alcuni rapporti, i servizi sanitari e giuridici, e l'assistenza sociale e psicologica sarebbero inadeguati, con conseguente malessere per gli occupanti, che si è manifestato attraverso automutilazioni, conflitti tra detenuti o perfino rivolte. Tali centri non permettono sempre, del resto, di prendere in considerazione i bisogni specifici delle persone più vulnerabili. Pare inoltre che spesso funzionino senza un adeguato controllo esterno e il loro accesso resta

⁹⁶ UNHCR, *Comunicati stampa, 'I primi battelli giungono in Italia e a Malta dalla Libia, creando difficoltà per le capacità di accoglienza, 29 marzo 2011*

⁹⁷ *In virtù delle disposizioni della Legge n° 125 del 24 luglio 2008.*

⁹⁸ *Rapporto al Governo italiano sulla visita effettuata dalla Commissione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) dal 27 al 31 luglio 2009, CPT/Inf(2010)14, Strasburgo, 28 aprile 2010, § 34.*

difficile per le organizzazioni che operano a favore dei diritti umani, per gli avvocati e i giornalisti.

145. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di studiare la possibilità di modificare i CIE (centri di identificazione e di espulsione) e le loro condizioni di vita e di adottare tutte le misure necessarie per garantire che siano adattati per periodi di detenzione che possono prolungarsi fino a 180 giorni.

146. L'ECRI sollecita le autorità italiane a garantire che tutte le persone detenute nei CIE abbiano accesso alle cure mediche di cui hanno bisogno.

147. L'ECRI sollecita le autorità italiane a indagare su ogni episodio di presunti maltrattamenti in tali centri e a punire i colpevoli. Invita nuovamente le autorità italiane ad accrescere la trasparenza, facilitando l'accesso ai centri, ivi compreso alle organizzazioni attive per la protezione dei diritti degli immigrati e dei richiedenti asilo, e agli avvocati.

- *Espulsioni in virtù delle disposizioni relative alla lotta contro il terrorismo*

148. L'ECRI osserva con rammarico che dalla pubblicazione del suo terzo rapporto, l'Italia ha in numerose occasione proceduto all'espulsione di stranieri extracomunitari dal suo territorio – in particolare in virtù delle disposizioni del suo diritto mirante a rafforzare la lotta contro il terrorismo –, malgrado le misure provvisorie indicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo all'Articolo 39 del Regolamento della Corte.⁹⁹ In un certo numero di tali casi, la Corte ha constatato delle violazioni dell'Articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (divieto della tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti), considerato insieme all'Articolo 34 (diritto di ricorso individuale). In altri casi, pare che delle persone espulse senza avere avuto la possibilità di presentare ricorso presso la Corte siano state esposte a maltrattamenti e perfino a tortura. Alcune di queste espulsioni sono avvenute dopo la conclusione, nel gennaio del 2009, di un accordo tra l'Italia e la Tunisia, mirante essenzialmente ad accelerare l'identificazione e il rimpatrio dei tunisini presenti in Italia.¹⁰⁰

149. L'ECRI esprime profonda preoccupazione per la situazione. Osserva che la lotta contro il terrorismo non può giustificare il mancato rispetto delle misure provvisorie indicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nota inoltre che le ripetute violazioni commesse negli ultimi anni da parte delle autorità italiane e riguardanti dei cittadini tunisini possono alimentare il razzismo e la xenofobia nei loro confronti.

150. L'ECRI esorta le autorità italiane ad adottare misure efficaci per prevenire qualsiasi espulsione dall'Italia contraria all'Articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Poiché le violazioni già constatate si sono prodotte in relazione alla lotta per contrastare il terrorismo, l'ECRI invita le autorità italiane a ispirarsi alla sua Raccomandazione di politica generale n°8 sulla lotta contro il razzismo combattendo il terrorismo.

⁹⁹ *Ben Khemais c. Italy*, Ricorso n°246/07, sentenza del 24/2/2009, finale il 6/7/2009; *Trabelsi c. Italia*, Ricorso n° 50163/08, sentenza del 13/4/2010, finale il 13/7/2010; *Toumi c. Italia*, Ricorso n°25716/09, sentenza del 5/4/2011, non ancora finale; *Mannai c. Italia*, Ricorso n°9961/10, motivazioni e domande delle parti, 23 giugno 2010.

¹⁰⁰ *Si veda qui sopra, 'Rifugiati e richiedenti asilo – situazione fino alla fine del 2010'*. Questo accordo del 2009, che è diventato inoperante al verificarsi degli eventi dell'inizio del 2011 in Nordafrica, non deve essere confuso con l'accordo firmato nell'aprile 2011, anch'esso citato: si veda *'Rifugiati e richiedenti asilo – Situazione specifica sopravvenuta a seguito degli eventi del Nordafrica agli inizi del 2011'*.

Comunità musulmane

151. In mancanza di statistiche ufficiali,¹⁰¹ si stima a oltre un milione il numero di musulmani viventi in Italia, la grande maggioranza dei quali sono migranti. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di prendere provvedimenti per combattere le manifestazioni di pregiudizio, di discriminazione e di violenza nei confronti di membri delle comunità musulmane e di denunciare ogni assimilazione nei dibattiti pubblici tra queste comunità e il terrorismo.
152. L'ECRI nota con rammarico che persistono nella società italiana dei pregiudizi nei confronti dei musulmani. Dei sondaggi continuano ad indicare che la popolazione italiana diffida dell'Islam e che un terzo delle persone non desidererebbe che fosse costruita una moschea vicino a casa loro. Tale pregiudizio si rispecchia nelle vive contestazioni opposte ai progetti di costruire moschee e negli attacchi violenti contro moschee o centri culturali islamici. I musulmani continuano inoltre a essere stigmatizzati nel discorso politico e nelle proposte politiche di certi partiti. Per esempio, a parte le dichiarazioni anti-musulmane e il comportamento provocatorio di certi membri della Lega Nord, questo partito ha formulato un certo numero di proposte di legge che prendono di mira direttamente i musulmani. Una proposta presentata nel 2008 mirava a imporre restrizioni sproporzionate alla costruzione di moschee (per esempio, vietando che fossero costruite a meno di 600 metri da una chiesa e richiedendo che le proposte di costruzione fossero sistematicamente sottoposte a referendum), sebbene il numero di moschee sembri insufficiente. Un'altra proposta presentata nel 2010 avrebbe avuto l'effetto di vietare il burqa in pubblico, con sanzioni penali fino a un anno di prigione ferma per il porto del burqa e una multa di 30.000 euro per chiunque obblighi una donna a portarlo. L'ECRI nota con interesse che l'UNAR ha chiesto la revoca di un certo numero di misure discriminatorie adottate a livello comunale relative al porto del velo, del burqa o del burqini; esiste una giurisprudenza che permette il porto del velo per ragioni religiose.
153. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi per combattere e prevenire efficacemente il razzismo e la discriminazione nei confronti dei musulmani. Attira l'attenzione sulla sua Raccomandazione di politica generale n° 5 sulla lotta all'intolleranza e alle discriminazioni nei confronti dei musulmani, che propone un certo numero di misure legislative e di iniziative politiche che i governi possono adottare a tale scopo.
154. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva incoraggiato le autorità italiane a proseguire il dialogo con i rappresentanti delle comunità musulmane, per garantire che i membri di tali comunità non siano in posizione svantaggiata rispetto alle possibilità offerte ai membri di altre confessioni religiose. L'ECRI fa osservare che le relazioni tra lo Stato italiano e le varie religioni presenti in Italia sono disciplinate tra l'altro da accordi bipartiti, le cosiddette intese, concluse dal governo con le comunità religiose per estendere a tali culti l'insieme dei privilegi riconosciuti alla Chiesa cattolica.¹⁰² Secondo le informazioni fornite dalle autorità nel novembre 2010, non ci sarebbe attualmente ancora nessuna domanda formulata dalle comunità musulmane per concludere un'intesa di questo tipo.

¹⁰¹ Si veda qui appresso, *Monitoraggio del razzismo e della discriminazione razziale*.

¹⁰² Si veda l'informazione fornita dalle autorità italiane al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, CERD/C/ITA/15, 29 marzo 2006, §§ 161-170; secondo informazioni fornite dalle autorità nel novembre del 2010 sono state concluse fino ad ora dodici intese di questo tipo, essenzialmente con Chiese cristiane; sei sono già state approvate dal Parlamento, mentre altre sei, approvate dal governo, non sono ancora state approvate in via legislativa.

155. L'ECRI nota la creazione, nel settembre 2005, della Consulta per l'Islam italiano,¹⁰³ organo consultivo istituito per promuovere il dialogo tra le autorità e le comunità musulmane a livello nazionale e proporre misure concrete per favorire l'integrazione, presieduto dal Ministro dell'Interno e composto da sedici membri musulmani di varie origini. L'ECRI rileva che dopo i dibattiti iniziali, talvolta tesi, questo organo è stato relativamente inattivo negli ultimi anni e che il suo ruolo attuale non sembra chiaro. Spera nondimeno che un ambito di dialogo regolare e costruttivo tra le autorità e le comunità musulmane continuerà ad esistere in Italia, dal momento che potrebbe facilitare la soluzione di una serie di difficoltà concrete che possono sorgere nella vita quotidiana (quali, ad esempio, l'accesso a un luogo di culto) e favorire l'integrazione. Al riguardo, l'ECRI ricorda nuovamente che l'integrazione deve essere intesa come un processo a doppio senso, che permette ai gruppi minoritari di partecipare pienamente alla vita della società, favorendo la comprensione reciproca tra la popolazione maggioritaria e i gruppi minoritari.

156. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a proseguire un dialogo regolare e costruttivo con i rappresentanti delle varie comunità musulmane presenti in Italia e rafforzare, se necessario, le strutture istituite per consentire tale dialogo.

VII. Antisemitismo

157. Le autorità italiane segnalano alcune decine di incidenti antisemiti all'anno, contro ebrei o i loro beni.¹⁰⁴ La maggior parte di tali incidenti consisterebbe tuttora in minacce verbali o scritte, insulti verbali e graffiti. Persisterebbero inoltre dei pregiudizi antisemiti e, secondo le organizzazioni della società civile, vengono espressi in modo più o meno aperto nei momenti di maggiori tensioni nel Medio Oriente.

158. Le fonti della società civile indicano che le comunità ebraiche mantengono un dialogo costruttivo con le autorità. Pare quindi che non abbiano problemi particolari per ottenere l'autorizzazione di aprire nuove sinagoghe, mentre invece si rivelerebbe più difficile garantire la sicurezza quotidiana di tali edifici. Inoltre, i sentimenti antisemiti sono ancora relativamente diffusi in Italia.¹⁰⁵

159. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a rafforzare gli sforzi intrapresi per combattere l'antisemitismo e le invita a ispirarsi alla Raccomandazione di politica generale n° 9 sulla lotta contro l'antisemitismo, che propone un certo numero di misure che i governi possono adottare in questo campo.

160. Secondo dei rappresentanti delle comunità ebraiche, le forme assunte dall'antisemitismo sono in costante evoluzione e Internet sta svolgendo un ruolo sempre più importante nella diffusione di idee antisemite. Anzitutto, lo scambio di informazioni e di idee si fa sempre più rapido grazie ai social network; secondariamente, dei testi antisemiti che non sono venduti in libreria sono ora disponibili gratuitamente su internet. Sebbene in teoria la legge Mancino¹⁰⁶ permetta di sanzionare i siti internet in Italia il cui contenuto costituisce un incitamento all'odio, spesso tali siti sono ospitati all'estero e sono pertanto più difficili da combattere. Al riguardo, l'ECRI attira l'attenzione delle autorità sulle raccomandazioni formulate precedentemente, miranti a rafforzare le misure per combattere il razzismo su internet.

¹⁰³ *Consulta per l'Islam italiano, istituita dal Ministro dell'Interno, con decreto del 10 settembre 2005.*

¹⁰⁴ *Per le cifre precise, si veda qui sopra, Violenza razzista.*

¹⁰⁵ *Il 29% dei partecipanti a uno studio condotto nel 2009 aveva un'opinione molto sfavorevole e piuttosto sfavorevole degli Ebrei. Gruppo di lavoro sull'antisemitismo dell'Agenzia per i diritti fondamentali, Summary overview of the situation in the European Union 2001-2009, aggiornamento aprile 2010, p. 23.*

¹⁰⁶ *Si veda qui sopra, Disposizioni in materia di diritto penale.*

VIII. Discriminazione in vari settori

Istruzione

161. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di intensificare gli sforzi compiuti per fornire agli allievi non italiani il sostegno scolastico necessario perché possano godere veramente di pari opportunità a livello dell'insegnamento, in particolare migliorando la qualità dell'insegnamento dell'italiano come seconda lingua.
162. Come già fatto osservare in altre parti del presente rapporto,¹⁰⁷ tutti i bambini hanno diritto all'istruzione in Italia, indipendentemente dal loro status giuridico. Inoltre, si segnala che l'11 febbraio 2009 un tribunale di Milano ha annullato, per il suo carattere discriminatorio, una circolare del Consiglio comunale della città che prevedeva di vietare l'accesso alla scuola materna ai figli di migranti privi di permesso di soggiorno.
163. Secondo le cifre fornite all'ECRI dalle autorità, il numero di alunni con cittadinanza non italiana è aumentato negli ultimi anni e rappresenta ora intorno al 7% dell'insieme della popolazione scolastica. Sono previsti percorsi di sostegno temporanei per facilitare l'apprendimento dell'italiano da parte degli alunni che non lo padroneggiano sufficientemente. L'ECRI nota con interesse tale misura, ricordando la sua Raccomandazione di politica generale n° 10,¹⁰⁸ che stabilisce che le politiche educative devono evitare di creare classi separate per bambini appartenenti a gruppi minoritari; è importante che tali classi siano limitate nel tempo, siano giustificate da criteri oggettivi e ragionevoli e siano previste unicamente nell'interesse superiore del bambino. L'ECRI sottolinea inoltre la necessità di garantire che gli insegnanti elementari e della scuola secondaria siano formati in numero sufficiente per fornire un sostegno linguistico ai bambini.
164. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a proseguire gli sforzi per garantire che nessun allievo debba trovarsi svantaggiato nel sistema scolastico a causa dell'insufficiente padronanza della lingua italiana e raccomanda alle autorità di ispirarsi al riguardo alla sua Raccomandazione di politica generale n° 10.
165. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per impedire il verificarsi di stigmatizzazioni in ambito scolastico nei confronti degli allievi che non frequentano le lezioni di religione cattolica e di proporre loro adeguate possibilità di usufruire di corsi alternativi.
166. In virtù di un accordo siglato tra lo Stato e la Santa Sede nel 1984, lo Stato è tenuto a fornire un insegnamento della religione cattolica nelle scuole, ma tale insegnamento è facoltativo per gli allievi.¹⁰⁹ Altri corsi, che non devono necessariamente essere di religione, possono essere proposti agli allievi che non seguono le lezioni di religione, ma non sono obbligatori. A seguito di una vertenza riguardante i crediti scolastici attribuiti agli alunni che seguono l'insegnamento della religione cattolica, il Consiglio di Stato ha stabilito che i crediti saranno attribuiti agli alunni che frequentano l'ora di religione o l'insegnamento alternativo, ma non agli alunni che decidono di non frequentare le lezioni alternative all'ora di religione.¹¹⁰ Il Consiglio di Stato ha ritenuto che non ci fosse discriminazione nei confronti degli alunni che non frequentano l'ora di religione, poiché hanno la possibilità di seguire un insegnamento facoltativo che può essere proposto dall'istituto scolastico. I rappresentanti della società civile

¹⁰⁷ Si veda più sopra, *Gruppi vulnerabili/Gruppi target - Rom*.

¹⁰⁸ Si veda più sopra, *Gruppi vulnerabili/Gruppi target - Rom*.

¹⁰⁹ Si veda sentenza 203/1989 della Corte costituzionale, datata 11 e 12 aprile 1989.

¹¹⁰ Consiglio di Stato, Sentenza 2749/2010 Reg.Dec, sesta sessione, sentenza del 7/5/2010.

hanno tuttavia indicato all'ECRI che tale possibilità esiste spesso soltanto in teoria: tali lezioni sono rare, per mancanza di fondi.

167. L'ECRI sottolinea che in un contesto in cui la maggior parte degli alunni frequenta l'ora di religione, e le lezioni alternative non sono sempre disponibili, l'assenza di un voto per l'insegnamento della religione cattolica ha inevitabilmente una connotazione specifica che crea una distinzione tra gli alunni che hanno riportato tale voto e quelli che non hanno il voto in tale materia. Inoltre, il fatto di prendere in considerazione il voto di religione per la media scolastica può avere un impatto negativo importante per gli alunni che non hanno potuto seguire un insegnamento alternativo, malgrado il loro desiderio di avvalersi di tale possibilità, dal momento che potrebbero essere penalizzati, o perché non avrebbero la possibilità di migliorare la loro media totale grazie all'ora facoltativa di loro scelta, oppure perché si sentirebbero obbligati di frequentare l'ora di religione contro il loro desiderio. La situazione pare contraria alle esigenze della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per quanto riguarda la libertà di coscienza e il divieto di discriminazione.¹¹¹

168. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di vigilare affinché un insegnamento alternativo all'ora di religione cattolica sia organizzato, a seguito di qualsiasi richiesta fatta conformemente alle vigenti norme, per evitare che nessun alunno subisca una discriminazione indiretta, in particolare per quanto riguarda l'attribuzione dei crediti scolastici.

Occupazione

169. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di adottare ulteriori provvedimenti per ridurre le disparità tra i cittadini italiani e quelli di cittadinanza non italiana sul mercato del lavoro e, in particolare, di vigilare affinché le disposizioni legislative antidiscriminazione in campo occupazionale fossero adeguate e pienamente applicate.

170. Come nei rapporti precedenti, l'ECRI nota che il lavoro sommerso sembra essere ancora un fenomeno comune sul mercato del lavoro italiano, soprattutto nelle regioni meridionali e nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia, del lavoro domestico e dei servizi alla persona e del turismo. Continua a essere svolto in particolare da persone di cittadinanza non italiana, che sono pertanto maggiormente esposte ai rischi di sfruttamento e di discriminazione che il lavoro sommerso comporta. Persistono ugualmente i pregiudizi contro gli stranieri e i lavoratori migranti, che incidono negativamente sulle loro possibilità di accesso a un lavoro e sul loro trattamento sul posto di lavoro e che, nelle loro peggiori manifestazioni, hanno talvolta provocato scontri violenti.¹¹² I lavoratori migranti sono stati inoltre particolarmente colpiti dalla crisi economica, e hanno in particolare subito i licenziamenti in maniera sproporzionata. Secondo le informazioni fornite dalle autorità, il numero di posti di lavoro occupati da persone con cittadinanza non italiana sarebbe tuttavia aumentato parallelamente all'aumento del tasso di disoccupazione tra di loro: sarebbe in parte dovuto alle misure di regolarizzazione adottate nel 2009 per garantire la continuità dei servizi domestici e di cura alle persone.

171. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di rafforzare gli sforzi per ridurre le disparità tra cittadini italiani e extracomunitari sul mercato del lavoro, garantendo in particolare che le disposizioni legislative antidiscriminazione in campo

¹¹¹ Al riguardo, l'ECRI si riferisce in particolare al caso *Grzelak c. Polonia*; Ricorso n° 7710/02, sentenza del 15 giugno 2010, finale il 22 novembre 2010, nel quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha constatato una violazione dell'articolo 14 insieme all'articolo 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; si vedano in particolare §§ 95-96.

¹¹² Si veda qui sopra, *Violenza razzista*.

occupazionale siano adeguate e pienamente applicate. Raccomanda alle autorità di condurre una campagna di sensibilizzazione orientata agli obblighi e alle responsabilità dei datori di lavoro, da un lato, e agli aspetti positivi della diversità sul luogo di lavoro, dall'altro lato.

Alloggio

172. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di prestare maggiore attenzione ai problemi della discriminazione diretta e indiretta in materia di alloggio cui sono esposti dei gruppi minoritari in Italia, sia nel settore privato, che in quello pubblico. Aveva inoltre raccomandato una rigorosa applicazione delle disposizioni legislative antidiscriminazione e un'adozione a livello nazionale delle migliori pratiche che si erano rivelate valide a livello locale.
173. In virtù del decreto legislativo di attuazione nel diritto italiano della Direttiva 2000/43/CE,¹¹³ il divieto di discriminazione si applica sia al mercato dell'alloggio del settore privato, che di quello pubblico. L'ECRI nota tuttavia con preoccupazione che continuano ad essere segnalate discriminazioni fondate sul colore, la religione, o l'origine etnica o nazionale, in particolare per l'accesso agli alloggi del settore privato.¹¹⁴ Al contempo, alcuni comuni stanno rendendo più severi i criteri per potere accedere agli alloggi pubblici, aumentando il numero di esigenze per ottenere l'assegnazione (per esempio, richiedendo un periodo molto più lungo di residenza nel comune), oppure introducendo dei sistemi a punti (in funzione del luogo di nascita, della nazionalità e/o del periodo di residenza nel comune). Tali misure, che hanno generalmente un impatto più negativo per le persone che non hanno la cittadinanza italiana, (il che è talvolta il loro scopo evidente), provocano una discriminazione indiretta. Inoltre, delle proposte di assegnare alloggi popolari ai Rom in alcune città hanno incontrato una forte opposizione da parte della popolazione locale; la situazione specifica dei Rom e Sinti in materia di accesso a un alloggio adeguato è esaminata in altre parti del presente rapporto.¹¹⁵
174. Le autorità hanno indicato un certo numero di iniziative nel campo dell'alloggio condotte nelle regioni e finanziate dal fondo per l'inclusione sociale dei migranti. L'ECRI nota con interesse che tali iniziative hanno permesso la costruzione di nuovi edifici per l'alloggio temporaneo di migranti con problemi finanziari o di salute, nonché interventi pubblici o privati per ristrutturare edifici e adibirli ad alloggi e provvedimenti di assistenza per migliorare l'accesso all'alloggio e combattere la discriminazione in questo campo.
175. L'ECRI raccomanda nuovamente alle autorità italiane di garantire che la vigente legislazione contro la discriminazione razziale diretta e indiretta nel campo dell'alloggio sia pienamente applicata, sia nel settore privato, che in quello pubblico.
176. Incoraggia vivamente le autorità italiane a individuare le migliori pratiche attuate a livello locale per eliminare la discriminazione fondata sul colore, la religione, l'origine etnica o nazionale, la lingua o la nazionalità nel campo dell'alloggio e a garantire che siano applicate a livello nazionale.

¹¹³ Decreto legislativo n°215 del 9 luglio 2003. Si veda qui sopra, *Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo*

¹¹⁴ Si veda, ad esempio, il *Rapporto annuale dell'Agenzia per i diritti fondamentali FRA, 2010, Vienna, 2011, Parte 3.2 - Alloggio*

¹¹⁵ Si veda qui sopra, *Gruppi vulnerabili/Gruppi target - Rom*.

Salute

177. L'ECRI nota che ai sensi dell'Articolo 32 della Costituzione italiana¹¹⁶ il diritto alla tutela della salute non è limitato ai cittadini italiani, ma è garantito a tutti. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di proseguire e intensificare gli sforzi per garantire una migliore disponibilità dell'assistenza sanitaria e un migliore accesso alle cure mediche per i gruppi che rientrano nella sua sfera di competenza. Nota che, a seguito del decentramento, le politiche sanitarie sono decise a livello regionale, mentre le autorità centrali propongono strategie e mirano a individuare e promuovere le politiche regionali maggiormente efficaci.
178. Per quanto riguarda i gruppi di popolazione che rientrano nella sfera di competenza dell'ECRI, le autorità hanno segnalato che le condizioni sanitarie dei migranti hanno tendenza a deteriorarsi rapidamente dopo il loro arrivo in Italia, a causa dello stress della migrazione, dei problemi di accesso al lavoro e a un reddito stabile, nonché delle cattive condizioni di alloggio. Le autorità hanno d'altro canto sottolineato l'importanza di eliminare non solo le barriere linguistiche, ma anche quelle culturali, che impediscono l'accesso dei migranti alle cure mediche. L'ECRI nota con interesse che negli ultimi anni le autorità hanno condotto un certo numero di progetti miranti a tutelare la salute delle persone più vulnerabili, tra cui i migranti. Tali progetti hanno riguardato la prevenzione e la cura delle malattie infettive, l'accoglienza dei migranti da parte di personale sanitario e l'istituzione di indicatori per migliorare il monitoraggio globale delle condizioni sanitarie dei migranti, al fine di meglio adattare i mezzi e le risorse disponibili in questo campo. Altri progetti specifici hanno mirato a migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria per Rom e Sinti grazie a volantini informativi in lingua romena e romani, e, in certe regioni, mettendo in opera dei servizi sanitari itineranti in grado di dispensare cure e vaccini direttamente nei campi rom.
179. L'ECRI incoraggia le autorità a proseguire e intensificare gli sforzi per migliorare l'erogazione delle prestazioni sanitarie e l'accesso all'assistenza medica per i gruppi di popolazione rientranti nella sua sfera di competenza, non solo per quanto riguarda l'accoglienza dei pazienti e l'accesso alle cure mediche, ma anche in materia di erogazione di cure appropriate alle loro situazioni specifiche.

IX. Comportamento degli agenti delle forze dell'ordine

180. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di istituire una commissione indipendente incaricata di indagare su tutte le presunte violazioni dei diritti umani da parte della polizia, ivi compresi gli atti di razzismo e di discriminazione razziale. Rileva che tale ente non è ancora stato istituito. Al contempo, continuano a essere segnalati presunti episodi di maltrattamenti di persone appartenenti ai gruppi rientranti nella sfera di competenza dell'ECRI da parte di membri delle forze dell'ordine. Le vittime appartengono a diversi gruppi, in particolare di origine straniera, ma la maggior parte dei presunti maltrattamenti riguarda i Rom. Alcune fonti hanno indicato che si sono verificati abusi durante i censimenti nei campi rom, per esempio delle perquisizioni senza un mandato. Inoltre, come menzionato precedentemente,¹¹⁷ negli ultimi anni numerosi campi rom sono stati oggetto di attacchi violenti e, secondo gli osservatori, in alcuni casi, le forze di polizia non sarebbero intervenute per proteggere le vittime. È stato inoltre talvolta segnalato l'uso di metodi violenti da parte delle forze dell'ordine al momento di effettuare gli sgomberi forzati.

¹¹⁶ *Ai sensi dell'Articolo 32 della Costituzione italiana, 'La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti.'*

¹¹⁷ *Si veda più sopra, Violenza razzista.*

181. L'ECRI sottolinea che la capacità delle autorità di reagire in modo efficace nei casi di presunti episodi di maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine è un elemento fondamentale per mantenere la fiducia di tutta la società nella corretta applicazione della legge. In caso contrario, quando dei membri di gruppi di minoranze sono vittime di tali comportamenti, l'assenza di un organismo di indagine indipendente mina la fiducia nella polizia.

182. L'ECRI invita le autorità italiane a condannare pubblicamente e senza ambiguità qualsiasi comportamento razzista o qualsiasi forma di discriminazione razziale da parte di agenti delle forze dell'ordine e ad accertarsi che dichiarazioni pubbliche ad alto livello facciano comprendere che tali atti non saranno tollerati e saranno puniti, dopo avere condotto indagini approfondite e tempestive.

183. L'ECRI ribadisce la propria raccomandazione alle autorità italiane di istituire una commissione indipendente dalla polizia e dalla procura, incaricata di indagare su tutte le presunte violazioni dei diritti umani da parte della polizia, ivi compresi tutti i presunti episodi di discriminazione razziale o di comportamenti a sfondo razziale.

X. Monitoraggio del razzismo e della discriminazione razziale

184. Secondo le autorità, la raccolta di dati suddivisi per origine etnica o per religione è disciplinata da disposizioni specifiche in materia di protezione dei dati, poiché l'appartenenza a un gruppo etnico può essere dichiarata unicamente dall'individuo interessato. Di conseguenza, come già indicato nel terzo rapporto dell'ECRI, per monitorare la situazione dei gruppi rientranti nella sua sfera di competenza per quanto concerne vari settori della vita, quali l'istruzione, l'alloggio, o l'occupazione, le autorità italiane raccolgono dati essenzialmente suddivisi per nazionalità. L'ECRI ha già fatto notare che tale approccio sembra rispecchiare una situazione in cui la maggior parte dei membri dei gruppi rientranti nella sua sfera di competenza sono persone con cittadinanza non italiana; ha tuttavia già segnalato che potrà probabilmente aumentare il numero di persone di nazionalità italiana appartenenti a tali gruppi. Tale analisi resta valida. Per questo, l'ECRI ricorda l'importanza di riflettere su come adattare i sistemi utilizzati per monitorare la situazione dei gruppi che rientrano nel suo mandato, al fine di prendere in considerazione tali evoluzioni.

185. Al riguardo, l'ECRI si riferisce alle sue constatazioni, secondo le quali, da un lato, i censimenti effettuati nei cosiddetti campi 'nomadi', particolarmente nel 2008 e 2009, hanno riguardato essenzialmente persone di origine rom e, dall'altro lato, i dati non sembrano essere stati sempre raccolti in stretta conformità con i principi della riservatezza, del consenso informato dell'interessato e dell'autodefinizione volontaria in quanto membro di un determinato gruppo.¹¹⁸

186. L'ECRI ribadisce la raccomandazione alle autorità italiane di migliorare i loro sistemi di monitoraggio della situazione riguardante i gruppi minoritari, raccogliendo le informazioni pertinenti in vari settori in base a diverse categorie, quali l'origine etnica, la lingua, la religione e la nazionalità. Sottolinea la necessità di vigilare affinché il sistema utilizzato sia conforme alle norme europee in materia di tutela dei dati e della privacy. Le autorità italiane dovrebbero in particolare garantire che la raccolta dei dati sia sempre effettuata nel completo rispetto dei principi della riservatezza, del consenso informato dell'interessato e dell'autodefinizione volontaria delle persone in quanto membre di un determinato gruppo specifico. Il sistema di raccolta dei dati sul razzismo e la discriminazione razziale dovrebbe inoltre prendere in considerazione la dimensione di genere, in particolare dal punto di vista dell'eventuale discriminazione doppia o multipla.

¹¹⁸ Si veda qui sopra, *Gruppi vulnerabili/ Gruppi target - Rom*.

XI. Educazione e sensibilizzazione

187. L'ECRI nota che la maggior parte degli sforzi compiuti per sensibilizzare il vasto pubblico sulla necessità di combattere il razzismo e l'intolleranza sono condotti dall'UNAR; in altre parti del presente rapporto, l'ECRI ha già incoraggiato le autorità italiane a potenziare i mezzi messi a disposizione dell'UNAR perché possa svolgere tali attività.¹¹⁹
188. Nel suo terzo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane, nel contesto scolastico, di intensificare gli sforzi in materia di formazione degli insegnanti, per metterli in grado di impartire un'educazione interculturale nonché di rafforzare la dimensione dei diritti umani nei corsi di educazione civica. L'ECRI nota che una nuova materia scolastica, "Cittadinanza e Costituzione", è stata introdotta nel 2009, che copre, tra gli altri, il rispetto dei diritti umani e la non discriminazione. Il Ministero dell'Istruzione ha organizzato seminari di formazione per i docenti e il personale ausiliario delle scuole, che comprendevano temi quali l'inclusione scolastica dei bambini rom o come promuovere l'integrazione a scuola; le autorità hanno inoltre indicato la loro intenzione di lanciare, a partire dalla fine del 2010, un corso gratuito per gli insegnanti sul tema dell'integrazione, allo scopo di migliorare le loro capacità di promuovere l'integrazione in classe, qualunque sia la materia insegnata. L'ECRI nota l'importanza particolare di tali sforzi nel contesto di una società sempre più diversificata e attira l'attenzione delle autorità sulla sua Raccomandazione di politica generale n° 10: lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nell'ambito e per mezzo dell'educazione scolastica, che delinea una serie di misure che le autorità possono adottare a tale fine.
189. L'ECRI incoraggia vivamente le autorità a proseguire e rafforzare gli sforzi per trasmettere agli alunni a ogni livello di insegnamento la necessità del rispetto dei principi di non discriminazione e di promozione della parità di trattamento e a fornire agli insegnanti una formazione completa in questi campi.
190. L'ECRI incoraggia inoltre le autorità a proseguire gli sforzi per rafforzare le capacità degli insegnanti e del personale ausiliario nelle scuole di promuovere l'integrazione e il rispetto della diversità.

¹¹⁹ Si veda *qui sopra*, *Organi di lotta contro la discriminazione e altre istituzioni – UNAR* (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali).

RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO

Le tre raccomandazioni specifiche per le quali l'ECRI richiede alle autorità italiane un'applicazione prioritaria sono le seguenti:

- L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per rafforzare il ruolo dell'UNAR, estendendone in particolare formalmente le competenze, in modo che le disposizioni legislative pertinenti coprano chiaramente la discriminazione basata non solo sull'origine etnica e la razza, ma anche sul colore, la lingua, la nazionalità e l'origine nazionale e di riconoscere a tale organismo il diritto di agire in giudizio e di vigilare affinché la sua completa indipendenza sia garantita de jure e de facto. L'ECRI sottolinea al riguardo che l'UNAR deve inoltre essere dotato di tutti i mezzi umani e finanziari necessari, in considerazione del suo carico di lavoro.
- L'ECRI esorta le autorità italiane a garantire ai Rom che possono essere espulsi dalle loro abitazioni la piena protezione prevista dal diritto internazionale in questo campo. Sottolinea che le persone interessate devono essere avvertite di qualsiasi sgombero previsto e godere della tutela legale appropriata e che non possono essere sgomberate senza la possibilità di essere rialloggiate in condizioni decenti, anche nell'eventualità che restino nel paese unicamente per un periodo di tempo limitato.
- L'ECRI raccomanda fermamente alle autorità italiane di adottare tutte le misure necessarie per garantire il pieno rispetto del principio del non respingimento. Le esorta a porre fine immediatamente e in modo permanente alla politica dei respingimenti e al riguardo sottolinea la necessità di garantire l'accesso alle procedure d'asilo in piena conformità con la Convenzione di Ginevra del 1951, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le Direttive dell'Ue.

La procedura di monitoraggio intermedio per queste tre raccomandazioni sarà condotta dall'ECRI non oltre due anni dopo la pubblicazione del presente rapporto.

BIBLIOGRAFIA

Questa bibliografia fornisce l'elenco delle principali fonti di informazione pubblicate che sono state utilizzate durante l'esame della situazione in Italia: non la si deve considerare un elenco esauriente di tutte le fonti di informazione di cui disponeva l'ECRI durante la preparazione del rapporto

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur l'Italy, 16 mai 2006, CRI(2006)19
2. Second rapport sur l'Italy, 23 avril 2002, CRI(2002)4
3. Rapport sur l'Italy, 15 juin 1998, CRI(98)48
4. Recommandation de politique générale n°1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n°2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n°4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n°5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n°6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n°7 : la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n°8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n°9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n°10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n°11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n°12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5
16. Déclaration sur les événements récents affectant des Roms et des immigrés en Italie, adoptée le 20 juin 2008 lors de la 46^e réunion plénière de l'ECRI

Autres sources

17. Cour constitutionnelle, Arrêt n°249/2010, 5 juillet 2010
18. Cour constitutionnelle, Arrêt n°250/2010, 5 juillet 2010
19. Cour de Cassation, Sez. 5, n° 11590 du 28/1/2010, dep. 25/3/2010, P.G. in proc. Singh, rv 246892
20. Cour de Cassation, Sez. 5, n° 22570 du 28/1/2010, dep. 11/6/2010, P.G. in proc. Scocozza, rv 247495
21. Cour de Cassation, 10 juillet 2009, Bragantini ed altri, rv. 245168
22. Décret du Président du Conseil des Ministres du 21 mai 2008, Journal Officiel Italien n°122 du 26 mai 2008, Déclaration de l'état d'urgence concernant les camps des communautés nomades sur le territoire des régions de la Campanie, du Lazio et de la Lombardie
23. Lignes directrices du 17 juillet 2008 pour la mise en œuvre des Ordonnances du Président du Conseil des Ministres n°^{os} 3676, 3677 et 3678 du 30 mai 2008 visant les

campements de communautés nomades implantés respectivement dans les régions du Latium, de la Lombardie et de Campanie

24. Ministry of Foreign Affairs, The Italian Foreign Ministry responds to the statements made by Navi Pillay, the United Nations High Commissioner for Human Rights, Press Release, Rome, 15 September 2009
25. Ministry of the Interior, Censimento dei campi nomadi: Gli interventi adottati per superare lo stato di emergenza, Sala Stampa, Speciali, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/
26. Bureau national de lutte contre la discrimination raciale (L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine ethnica (UNAR)), Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, Anno 2009
27. Carta di Roma, Protocollo deontologico concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti, 1 janvier 2007,
28. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Lautsi c. Italie (Requête n°30814/06), arrêt du 18 mars 2011, Grande Chambre
29. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Trabelsi c. Italie (Requête n°50163/08), arrêt du 13 avril 2010, devenu définitif le 13 juillet 2010
30. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Ben Khemais c. Italie (Requête n°246/07), arrêt du 24 février 2009, définitif le 6 juin 2009
31. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Ali Toumi c. Italie (Requête n°25716/09), exposé des faits et questions aux par ties, 14 août 2009
32. Cour européenne des droits de l'homme, Affaire Mannai c. Italie (Requête n°9961/10), exposé des faits et questions des parties, 23 juin 2010
33. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Herta Däubler-Gmelin et Christos Pourgourides : nouveau cas de mépris flagrant de l'Italie pour les mesures provisoires contraignantes décidées par la CEDH , Communiqué de presse n° 615(2009), 6 août 2009
34. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Berenyi J., Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, La situation des Roms en Europe et les activités du Conseil de l'Europe, 3 septembre 2008, AS/Jur (2008) 29 rev
35. Déclaration de Thorbjorn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Italie : les extraditions [sic] à répétition suscitent de vives préoccupations, Communiqué de presse du 19 mai 2010, Ref 403f10
36. Council of Europe, Press Release, Council of Europe Secretary General Terry Davis on the proposal to fingerprint Roma in Italy, 27 juin 2008, Ref 484b2008
37. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)83, Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Ben Khemais contre Italie (Requête n°246/07, arrêt du 24 février 2009, définitif le 6 juillet 2009), adoptée par le Comité des Ministres le 3 juin 2010, lors de la 1086e réunion des Délégués des Ministres
38. Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie, 16 avril 2009, CommDH(2009)16
39. Mémoire par Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie. Thèmes étudiés : Roms et Sintis; Immigration, 29 juillet 2008, CommDH(2008)18
40. Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Mr Franco Frattini, Minister of Foreign Affairs of Italy (2 July 2010), CommDH(2010)23
41. Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Mr Roberto Maroni, Minister of Interior of Italy (2 July 2010), CommDH(2010)24
42. Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Mr. Roberto MARONI, Minister of the Interior of the Republic of Italy, concerning migrants' rights (25 August 2009), CommDH(2009)40
43. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée en Italie du 16 au 23 juin 2006, le 5 juillet 2007, CPT/Inf(2007)26

44. Response of the Italian Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Italy from 16 June to 23 June 2006, CPT/Inf (2007) 27, Strasbourg, 5 July 2007
45. Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009, CPT/Inf (2010) 14, Strasbourg, 28 April 2010
46. Response of the Italian Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Italy from 27 to 31 July 2009, CPT/Inf (2010) 15, 28 April 2010
47. Comité européen des Droits sociaux, Décision sur la bien-fondé, Centre sur les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie, Réclamation collective n° 58/2009, 25 juin 2010
48. Comité européen des Droits sociaux, Conclusions 2008, Italie
49. Comité consultatif de Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Deuxième Avis sur l'Italie adopté le 24 février 2005, ACFC/INF/OP/I(2002)007
50. Comité pour l'Élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (CERD, ONU), Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Observations finales du CERD sur l'Italie, 16 mai 2008, CERD/C/ITA/CO/15
51. Quinzième rapport périodique présenté par l'Italie conformément à l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 29 mars 2006, CERD/C/ITA/15
52. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Italie, Additif, Opinions sur les conclusions et/ou recommandations, engagements volontaires et réponses présentées par l'État examiné, A/HRC/14/4/Add.1, 31 mai 2010
53. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, Rapport du Groupe de Travail sur la détention arbitraire – mission en Italie, 26 janvier 2009, A/HRC/10/21/Add.5
54. Nations unies, Assemblée générale, Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, M. Doudou Diène, sur les manifestations de la diffamation des religions et en particulier sur les incidences graves de l'islamophobie sur la jouissance de tous les droits, 2 septembre 2008, A/HRC/9/12
55. UN Press Release, UN independent experts concerned about stigmatization of the Roma community in Italy, The Special rapporteur on Racism, the Independent expert on minority issues and the Special rapporteur on human rights of Migrants, 15 July 2008
56. Navi Pillay, Haut Commissaire des Nations Unies pour les Droits de l'homme, Migrants at sea are not toxic cargo, 15 septembre 2009
57. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), Le HCR mène des entretiens avec des demandeurs d'asile refoulés en Libye, Communiqué de presse, 14 juillet 2009
58. UNHCR, Derniers développements sur les expulsions décidées par l'Italie, Communiqué de presse, 12 mai 2009
59. UNHCR, Le HCR fait part de sa profonde préoccupation quant aux retours forcés depuis l'Italie vers la Libye, Communiqué de presse, 7 mai 2009,
60. UNHCR, Le HCR est préoccupé par la situation humanitaire à Lampedusa, en Italie, Communiqué de presse, 23 janvier 2009
61. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Rapport annuel 2010 : Vienne, 2011
62. FRA, Compte-rendu d'incidents. Attaques violentes contre des Roms dans le quartier de Ponticelli, à Naples, en Italie, FRA : Vienne, 2008
63. FRA Working paper on Antisemitism, Summary overview of the situation in the European Union 2001-2009, Update April 2010
64. Commission européenne, Transposition de la directive sur l'égalité raciale: la Commission met fin aux procédures d'infraction engagées contre l'Italie et l'Autriche, communiqué de presse, Bruxelles, 8 octobre 2009, IP/09/ 1464

65. Déclaration du vice-président de la Commission européenne Jacques Barrot sur le "paquet sécurité italien", 23/09/2008, http://ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/barrot/news/archives_2008_fr.htm,
66. Résolution du Parlement européen sur le recensement des Roms en Italie sur la base de leur appartenance ethnique (P6_TA-PROV(2008)0361), adoptée pendant la session du 7 au 10 juillet 2008
67. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses: Annual Report for 2009, Warsaw : ODIHR, 2010
68. OSCE, Assessment of the Human Rights situation of Roma and Sinti in Italy, Report of a fact finding mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008, Warsaw, The Hague, mars 2009
69. Amnesty International, Rapport sur l'Italie, 2009
70. Caritas, Rapport annuel sur l'immigration en Italie. Voir <http://www.caritas.it>
71. Centre pour le droit au logement et contre les expulsions, Centre européen pour les droits des Roms, Osservazione, Sucar Drom, Commentaires écrits concernant l'Italie destinés au CERD, janvier 2008
72. Commission mondiale sur les migrations internationales, Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action (Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales), Suisse, 2005
73. European Network Against Racism (ENAR), Stop to anti-Roma violence in Italy, 19 mai 2008
74. European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, Report on measures to combat discrimination, Country Report 2008, Italy, Simoni A. , State of affairs up to 31 December 2008
75. European Network of legal experts in the non-discrimination field, Report on measures to combat discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country Report Update 2007, Italy, Simoni A., State of affairs up to February 29, 2008
76. European Roma Rights Centre (ERRC), Open Society Institute et osservazione, Memorandum to the European Commission: Violations of EC Law and the Fundamental Rights of Roma and Sinti by the Italian Government in the Implementation of the Census in « Nomad Camps », 4 May 2009
77. EveryOne Group, Italy: Law 94/2009 is a serious violation of Human Rights, Rome, 14 October 2009
78. Human Rights Watch, Everyday Intolerance: Racist and Xenophobic Violence in Italy, March 2011
79. Human Rights Watch, Italy/Libya: Pushed back, pushed around. Italy's forced return of boat migrants and asylum seekers, Libya's mistreatment of migrants and asylum seekers, September 2009
80. Institute of Race Relations (IRR), Italy: emergency laws, summary expulsions and a climate of hate, European Race Bulletin, N°63, spring 2008
81. Médecins sans Frontières, Al di là del muro : Viaggio nei centri per migranti in Italia, janvier 2010
82. Naletto, Grazia. (ed.), Rapporto sul razzismo in Italia, Manifestolibri, Rome 2009
83. Revue du droit européen relatif à la non-discrimination, n°6/7-2008
84. Revue du droit européen relatif à la non-discrimination, n°8/2009
85. E. Rozzi, The Situation of EU and non-EU Separated Children in Italy, E-migrinter n° 2 2008
86. Save the Children-Italy, Opportunities and Challenges for Social Intervention Aimed at Migrant Minors, Rome, 2008
87. Scicluna H., « The Life and Death of Roma and Sinti in Italy: A Modern Tragedy », Roma Rights n°2, 2008
88. Stephen Roth Institute for the Study of Antisemitism and Racism, Antisemitism Worldwide - Italy, 2009

89. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Human Rights Report - Italy, 25 février 2009
90. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, International Religious Freedom report 2009 - Italy, 26 octobre 2009

ALLEGATO: OSSERVAZIONI DEL GOVERNO

Il seguente allegato non costituisce parte integrante dell'analisi e delle proposte dell'ECRI relative alla situazione in Italia

L'ECRI, conformemente alla sua procedura paese per paese, ha avviato un dialogo confidenziale con le autorità italiane dopo avere loro sottoposto la prima bozza del rapporto. Un certo numero di commenti delle autorità sono stati presi in considerazione e inseriti nel rapporto finale (la cui versione, conformemente alla pratica dell'ECRI, tiene conto unicamente degli sviluppi della situazione fino al 22 giugno 2011, data dell'esame della prima bozza).

Le autorità italiane hanno inoltre richiesto che le seguenti osservazioni vengano riportate in allegato al presente rapporto.



MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Comitato Interministeriale dei Diritti Umani

CONTRODEDUZIONI DELL'ITALIA SUL QUARTO RAPPORTO-PAESE DELLA COMMISSIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA

Considerazioni introduttive

La Costituzione italiana del 1948 protegge e promuove tutti i diritti fondamentali codificati negli strumenti ed accordi internazionali e regionali.

La Costituzione è alla base del quadro politico che regola l'azione e l'organizzazione dello Stato. Gli elementi basilari o i principi strutturali del diritto costituzionale che governano l'organizzazione dello Stato sono i seguenti: la democrazia, ai sensi dell'Art. 1; il cosiddetto principio personalistico, ai sensi dell'Art. 2, che garantisce il pieno ed effettivo rispetto dei diritti umani; il principio pluralistico, che rientra tra gli elementi fondanti di un sistema democratico (Artt. 2 e 5); la rilevanza del lavoro in quanto valore centrale della società italiana (Artt. 1 e 4); il principio della solidarietà (Art. 2); il principio dell'uguaglianza, enunciato nell'Art. 3; il principio dell'unità nazionale e dell'integrità territoriale (Art. 5); e soprattutto il principio dello stato di diritto. Questi principi sono garantiti anche al livello locale, tenendo in considerazione in fatto che l'organizzazione territoriale della Repubblica Italiana consta di comuni, province, aree metropolitane, regioni (20) e dello Stato. Le autorità locali godono di autonomia ed hanno propri statuti, poteri e funzioni (Artt. 5 e 114).

La protezione e promozione dei diritti - siano essi civili e politici, economici, sociali e culturali - costituisce uno dei pilastri della politica italiana, sia interna che internazionale. Il sistema giuridico italiano ha come scopo quello di assicurare un quadro di garanzie volte alla piena ed ampia protezione dei diritti fondamentali degli individui, fornendo loro una serie di strumenti di tutela aventi quale principio basilare la non discriminazione, enunciato nell'Art. 3 della Costituzione come segue: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".

Il principale obiettivo della Costituzione in materia rileva nel secondo paragrafo della disposizione che, accanto alla formulazione del principio della cosiddetta uguaglianza "sostanziale" e delle pari opportunità per tutti i cittadini nella vita sociale, economica e politica, introduce una norma interpretativa che si riflette nell'attuazione del principio della cosiddetta uguaglianza "formale". Il comma 2, in effetti, delinea la garanzia della non discriminazione a fronte dei risultati conseguiti o da conseguirsi nella vita di relazione, attraverso la prescrizione costituzionale che implica la rimozione di fatto delle limitazioni all'uguaglianza ed il perseguimento dell'obiettivo ultimo della "piena" autodeterminazione dell'individuo mediante una "effettiva" partecipazione alla vita di comunità.

Inoltre, ampio riconoscimento è stato attribuito a questa materia sotto il profilo normativo da parte dell'Unione Europea al fine di combattere ogni forma di discriminazione. In questo ambito, l'attuazione del principio del pari trattamento da parte della Commissione europea si è tradotta

nell'adozione di due direttive finalizzate alla protezione dei diritti contro ogni forma di discriminazione: la direttiva 2000/43/CE, che proibisce tutte le forme di discriminazione fondate sulla razza o sull'origine etnica, in ogni area o settore, pubblico o privato; la direttiva 2000/78/CE, che disciplina il divieto di discriminazione su base religiosa, in ordine alla disabilità, all'età, all'orientamento sessuale, in materia di lavoro e di occupazione.

In conformità ai principi fondanti inclusi nell'Art. 29 della Legge Comunitaria n. 39/2002, il Governo italiano ha prontamente recepito il dispositivo della direttiva nel Decreto legislativo n. 215 del 9 luglio 2003. Mediante tale Decreto l'ordinamento è stato integrato da importanti disposizioni di carattere regolamentare ed amministrativo, garantendo in tal modo l'applicazione di efficaci misure di protezione contro ogni forma di discriminazione per motivi di razza o di origine etnica, adottandosi un approccio comprensivo basato sul principio di pari trattamento nella sfera pubblica e privata, in riferimento all'accesso al lavoro ed all'occupazione, alla formazione professionale, all'appartenenza ad organizzazioni di datori di lavoro o di lavoratori, alla protezione sociale, all'accesso al servizio sanitario ed ai benefici sociali, all'educazione, ai beni ed ai servizi, alla protezione civile delle vittime in sede giudiziaria - includendosi l'elemento della prova in favore delle stesse e prevedendosi un correlato indennizzo. L'ordinamento italiano contempla ulteriori disposizioni relative al contrasto delle manifestazioni di origine razzista e xenofoba, incluse le azioni mirate a diffondere idee di matrice razzista o etnica nonché l'incitamento a commettere atti di violenza motivati su base razziale, etnica o religiosa. La legislazione attualmente in vigore punisce la costituzione di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno, tra le proprie finalità, l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi di natura razziale, etnica o religiosa. Dispone altresì in merito alle circostanze aggravanti per i reati commessi su base discriminatoria o razziale. Per quanto riguarda l'utilizzo di un linguaggio di matrice razzista o xenofoba nel discorso politico, è previsto per legge che le autorità giudiziarie siano competenti e debbano verificarne l'esistenza nei documenti, nei discorsi e nei programmi esposti da rappresentanti politici.

Il Governo italiano riconosce che sussistano ancora oggi, in alcuni settori della società ed a vari livelli, pregiudizi ed attitudini di matrice razzista e che pertanto sia necessario rafforzare le misure d'intervento per sradicarli. Ovviamente, per prevenirli ed eliminarli, le misure legislative non sono sufficienti: è altrettanto importante lavorare sul campo per favorire una soddisfacente interazione tra culture e professioni religiose.

A conclusione di queste osservazioni introduttive, il Governo italiano vuol porgere i propri ringraziamenti alla Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza per la elaborazione della bozza del Quarto Rapporto sull'Italia, in cui vengono formulate considerazioni, commenti e raccomandazioni sulla base della trasmissione di molteplici contributi e documenti provenienti dalle principali amministrazioni coinvolte nell'esercizio di monitoraggio-paese.

PARTE I

OSSERVAZIONI NAZIONALI RELATIVE AL QUARTO RAPPORTO-PAESE DELL'ECRI

Existence and Application of Legal Provisions

International legal instruments

5. ECRI strongly recommends that Italy ratify Protocol No. 12 to the European Convention on Human Rights as soon as possible.

6. ECRI reiterates its recommendation that Italy ratify the European Charter for Regional or Minority Languages, the European Convention on Nationality and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families.

7. ECRI encourages Italy to ratify as soon as possible the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems.

10. ECRI strongly encourages Italy to extend as soon as possible the application of the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level to Chapter C of this Convention, which concerns the attribution of eligibility and voting rights to foreign residents.

Per quanto concerne la ratifica del Protocollo n. 12 alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, essa è ancora all'esame delle amministrazioni competenti poiché implica la definizione e risoluzione di molteplici criticità di natura sia finanziaria che pratica. In merito alla Carta Europea sulle lingue regionali e minoritarie, l'Italia riconosce la rilevanza di tale strumento: il dibattito in materia, con la partecipazione delle amministrazioni competenti, è stato di recente riavviato. Anche per quanto riguarda la Convenzione Europea sulla nazionalità, ne è stata ribadita l'importanza, soprattutto in questa fase attuale, riavviandone il dibattito in sede governativa.

Circa le raccomandazioni incluse nel paragrafo 6, la legislazione italiana garantisce già molte fattispecie disciplinate nella Convenzione delle Nazioni Unite sulla protezione di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Tuttavia, l'Italia non è attualmente nella condizione di poter ratificare tale strumento poiché in esso non viene disciplinata in modo distinto la posizione dei lavoratori migranti regolari ed irregolari e poiché ogni eventuale firma e ratifica può essere prevista soltanto previa condivisione dell'ipotesi con gli altri *partners* europei in quanto la disciplina della Convenzione ricade nell'ambito normativo europeo.

In merito alla raccomandazione inclusa nel paragrafo 7, si rinvia alle osservazioni al paragrafo 61 del presente documento.

Constitutional provisions and other basic provisions

- *Provisions governing access to citizenship*

13. ECRI recommends that the Italian authorities relax the legislation on naturalisation in order to make it easier for persons who are lawfully and habitually resident in the country to acquire Italian citizenship, in accordance with the provisions of the European Convention on Nationality.

14. ECRI reiterates its recommendation that the Italian authorities ensure that the provisions on naturalisation are applied in all cases in a non-discriminatory manner, while enhancing transparency and ensuring that naturalisation decisions are taken within a reasonable time and that excessive delays not imputable to the applicant do not adversely affect the position of the latter.

Nell'ordinamento italiano l'istituto della cittadinanza è stato disciplinato con Legge n. 91 del 5 febbraio 1992, successivamente emendata e completata, anche mediante i correlati regolamenti di esecuzione, dalla Legge n. 94 del 15 luglio 2009.

Il principio sul quale si fonda l'acquisto della cittadinanza italiana è lo *ius sanguinis* (diritto di sangue), per il quale il figlio nato da padre italiano o da madre italiana è italiano. Ulteriori principi completano il quadro legislativo:

- la trasmissibilità della cittadinanza per discendenza *iure sanguinis*
- l'acquisto "iure soli" (per nascita sul territorio) in alcuni casi
- la possibilità della doppia cittadinanza
- la manifestazione di volontà per acquisto e perdita.

La acquisizione della cittadinanza italiana da parte di cittadini stranieri coniugati con cittadini italiani e con cittadini stranieri che risiedono in Italia è concessa in subordine alla presenza di determinati requisiti.

Ai sensi dell'Art. 5 della Legge n. 91/1992, la cittadinanza può essere concessa per matrimonio in presenza dei seguenti requisiti:

1. Il richiedente, straniero o apolide, deve essere coniugato con cittadino italiano e risiedere legalmente in Italia da almeno due anni dalla celebrazione del matrimonio.
2. Se i coniugi risiedono all'estero, la domanda può essere presentata dopo tre anni dalla data di matrimoni.
3. Tali termini sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi.
4. Al momento dell'adozione del decreto di concessione della cittadinanza non deve essere intervenuto scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio e non deve sussistere la separazione personale dei coniugi.

Inoltre, ai sensi dell'Art. 9 della Legge n. 91/1992, la cittadinanza può essere concessa:

- Allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio italiano.
- Al cittadino di uno Stato dell'Unione europea se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio italiano.
- All'apolide o al rifugiato che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio italiano.
- Allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni.
- Allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio italiano da almeno cinque anni successivamente all'adozione.
- Allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato italiano.

Ai sensi dell'Art. 16, lo straniero riconosciuto rifugiato dallo Stato italiano è equiparato all'apolide ai fini della concessione della cittadinanza.

La perdita dello *status* di cittadino italiano può aver luogo:

Per rinuncia espressa nei seguenti casi:

- Risiedendo all'estero, se in possesso di altra cittadinanza.
- Alla maggiore età, se in possesso di un'altra cittadinanza, quando la cittadinanza italiana è stata acquisita durante la minore età per effetto della naturalizzazione dei genitori.
- Alla maggiore età, per revoca dell'adozione, se in possesso di altra cittadinanza.

Automaticamente nei seguenti casi:

- In caso di revoca dell'adozione per fatto imputabile all'adottato.
- per non aver ottemperato all'intimazione del Governo di abbandonare un incarico pubblico accettato presso uno Stato estero o il servizio militare prestato presso un altro Stato.

Ai sensi dell'Art. 13 della Legge n. 91/1992, il riacquisto della cittadinanza italiana può avvenire su domanda stabilendo la residenza in Italia entro un anno dalla dichiarazione di riacquisto ed assumendo un pubblico impiego alle dipendenze dello Stato; automaticamente, entro un anno dalla fissazione della residenza in Italia, se non vi è stata rinuncia espressa da parte dell'interessato.

Criminal law provisions

- *Content of the relevant criminal law provisions*

19. ECRI recommends that the Italian authorities look closely at how the courts interpret paragraphs 3(1)a and b of Law No. 205/1993, as amended by Law No. 85/2006, in order to assess the effectiveness of the current provisions for combating the dissemination of racist ideas as well as incitement to commit and commission of discriminatory acts motivated by hatred. It recommends that they amend these provisions if necessary in order to ensure effective protection against such acts.

La concreta effettività delle disposizioni citate nel paragrafo 19 è confermata dal loro costante impiego - anche in epoca molto recente - per condannare condotte poste in essere con finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, anche quando meramente verbali (tra le altre, Corte di cassazione 28 gennaio 2010, n. 22570; Corte di cassazione 29 ottobre 2009, n. 49694; Corte di cassazione 9 luglio 2009, n. 3857, nella quale si è affermato che "la circostanza aggravante della finalità di discriminazione o di odio etnico, razziale o religioso è configurabile non solo quando l'azione, per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto in cui si colloca, risulta intenzionalmente diretta a rendere percepibile all'esterno e a suscitare in altri analogo sentimento di odio e comunque a dar luogo, in futuro o nell'immediato, al concreto pericolo di comportamenti discriminatori, ma anche quando essa si rapporti, nell'accezione corrente, al pregiudizio manifesto di inferiorità di una sola razza, non avendo rilievo la mozione soggettiva dell'agente").

Attualmente, allo studio del Parlamento, vi sono tre disegni di volti a garantire una tutela ancora maggiore contro ogni forza di discriminazione:

- la proposta di legge n. 4631/C, attualmente al vaglio della commissione giustizia in sede referente, recante modifiche alla Legge n. 654/1975 ed alla Legge n. 205/1993, volte a completare la disciplina penalistica di settore, estendendo la protezione già prevista per i crimini di odio e discriminazione fondati su motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, anche per i medesimi reati se fondati su motivi collegati all'orientamento sessuale, all'identità di genere o a particolari condizioni fisiche o psichiche della vittima;
- il disegno di legge n. 1821/S recante modifiche all'Art. 61 c.p., mediante introduzione del comma 1 n. 11) *quater*, che prevede l'introduzione di un'aggravante connessa ai delitti

contro la vita, la personalità individuale e la libertà morale determinati da finalità inerenti all'orientamento sessuale della persona offesa o per motivi di discriminazione sessuale;

- in data 23 novembre 2011, per iniziativa del Senatore Ignazio Marino, su impulso morale della Presidenza della Repubblica è stato presentato al Senato un disegno di legge recante modifiche al regime di acquisto della cittadinanza italiana, ad oggi basata sullo *ius sanguinis*, volte a sancire l'acquisto della cittadinanza italiana a coloro che nascono in Italia.

- *Application of the relevant criminal law provisions*

23. ECRI encourages the authorities to continue their efforts to improve the collection of data on the application of the criminal law provisions for combating racism and xenophobia. In this respect, ECRI underlines the importance of taking into account the possible racist dimension of an act from the time the complaint is filed and of systematically monitoring, throughout the procedure, this aspect of the case and its follow-up.

24. ECRI further recommends that the Italian authorities take steps to encourage victims and witnesses of racist incidents to report such acts, in accordance with its General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing.

27. ECRI recommends that the Italian authorities step up their efforts to educate all those involved in the criminal justice system - police, prosecutors and judges -, in both initial and in-service training, about the criminal law provisions prohibiting racist acts, so as to ensure effective application of these provisions. It also recommends that lawyers be given the opportunity to receive training in these provisions.

Per quanto riguarda la raccomandazione inclusa nel paragrafo 23, si rinvia alle osservazioni ai paragrafi 64 e 68 del presente documento. Si aggiunge che le autorità giudiziarie sono state informate circa le raccomandazioni formulate dall'ECRI e sono state interessate nella programmazione di attività di sensibilizzazione e di formazione dirette a magistrati, avvocati, pubblici ufficiali e forze dell'ordine nella materia del contrasto alla discriminazione.

Al contempo diverse iniziative formative hanno interessato le forze dell'ordine. Nello specifico il Ministero dell'Interno ha introdotto la materia dei diritti umani nei *curricula* formativi delle forze di polizia a tutti i livelli. Nei corsi si affrontano numerosi argomenti, inclusa la condizione delle categorie vulnerabili e delle minoranze, soprattutto di quei soggetti che, nella società, sono maggiormente esposti ai fenomeni discriminatori ed allo sfruttamento da parte di gruppi criminali. Inoltre, a partire dal 2001, la materia dei diritti umani è stata introdotta anche nella formazione continua del personale di polizia, che si focalizza sugli aspetti identitari della missione delle forze dell'ordine in una società democratica, dal contrasto a tutte le forme di discriminazione sino alle specifiche linee-guida relativa alla protezione del diritto alla vita, al divieto di tortura e dell'uso della forza.

In materia sono state prodotte e distribuite numerose pubblicazioni e materiali formativi, incluse le versioni in lingua italiana di documenti delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa. In particolare va menzionata la traduzione del Protocollo di Istanbul del 2008 e del Manuale sulle procedure investigative e la raccolta di documenti relativi alla tortura e ad altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti.

Il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno ha introdotto altresì nei programmi di formazione delle forze dell'ordine materie relative al razzismo ed all'intolleranza, alla prevenzione delle violenze sessuali e a particolari aspetti delle tematiche di genere, organizzando conferenze e lezioni di esperti, nelle quali si è proposta una prospettiva d'analisi propria della vittima. Al livello locale ulteriori temi quali le pari opportunità, la condizione delle vittime e l'approccio operativo delle forze di polizia, lo *stalking*, i reati in danno di donne ed i crimini d'odio sono stati proposti nella formazione avanzata del personale. Uno specifico Memorandum è stato siglato tra i Ministri dell'Interno e delle Pari Opportunità il 3 luglio 2009 allo scopo di prevenire e di contrastare la violenza sessuale e di genere, prevedendo un'azione formativa per le forze dell'ordine che si trovano ad operare in questo campo.

Ancora, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni razziali (da questo momento in poi UNAR), organizzerà nel gennaio 2012 un corso di formazione per 80 nuovi ufficiali delle forze di polizia, il cui programma contempla tra le materie principali il contrasto alla discriminazione. Questa tipologia formativa sarà proposta anche al personale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, coinvolgendo funzionari degli istituti di detenzione e dei carceri minorili.

Proprio in riferimento a questo ultimo ambito, la materia dei diritti umani è sempre stata inclusa nei *curricula* della formazione di base ed in quella continua. Va sottolineato che la legislazione penitenziaria si fonda sull'Art. 27 della Costituzione, come anche sul riconoscimento e recepimento dei principali strumenti giuridici internazionali in materia di protezione dei diritti umani. La formazione in questo ambito è una prassi consolidata ed interessa non soltanto la Polizia penitenziaria ma anche l'amministrazione penitenziaria nel suo complesso, attraverso una più ampia offerta didattica e l'organizzazione di conferenze.

Civil and administrative law provisions

- *Content of anti-racial discrimination provisions*

31. ECRI recommends that the Italian authorities further strengthen the legislation against racial discrimination, having regard to the elements contained in ECRI's General Policy Recommendation No.7, in particular as regards the need to protect individuals from discrimination based not only on grounds such as "race", colour, religion and ethnic origin but also language and nationality, and the need to place public authorities under a duty to promote equality and prevent discrimination in carrying out their functions.

33. ECRI recommends that the Italian authorities make it easier for victims of racial discrimination to obtain access to effective civil and administrative law remedies, by ensuring that all organisations active in the field of combating racism and racial discrimination are able to bring cases on behalf of alleged victims of these phenomena.

Per quanto riguarda l'attivazione di meccanismi giudiziari di protezione in materia discriminatoria, è importante menzionare alcune iniziative promosse dall'UNAR. Al fine di potenziare gli strumenti di tutela delle vittime di discriminazioni razziali, in aggiunta a quanto già realizzato, l'Ufficio ha emanato il seguente avviso pubblico: ***Costituzione di una rete di mediatori per lo svolgimento gratuito dell'attività di mediazione prevista dall'Art. 60 della Legge n. 69/2009 recante delega per il recepimento della direttiva comunitaria n. 2008/52/CE, a supporto delle potenziali vittime di discriminazioni che si rivolgano al Contact Center UNAR o alle antenne territoriali degli osservatori e dei centri interconnessi al Contact Center.***

In attuazione del Decreto legislativo n. 28 del 4 marzo 2010 (con il quale è stata data attuazione all'Art. 60 della Legge n. 69/2009 recante delega per il recepimento della direttiva comunitaria 2008/52/CE), si è introdotto nel nostro ordinamento in modo organico e assai ampio l'istituto della mediazione nel campo civile e commerciale. Questo nuovo istituto consiste nell'attività svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione della loro controversia sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa. Il ricorso alla mediazione costituisce un validissimo strumento per la risoluzione dei conflitti nascenti da presunte condotte discriminatorie anche nelle materie per le quali attualmente la legge non ne prevede l'obbligatorietà. L'attivazione delle tutele giudiziarie - e in particolare l'esperimento delle azioni antidiscriminatorie previste dalla Legge n. 67/2006, dal Decreto legislativo n. 215/2003, dal Decreto legislativo n. 216/2003, dal Decreto legislativo n. 286/1998 - dovrebbe infatti rimanere una *extrema ratio* cui ricorrere soltanto nel caso in cui non sia stato possibile addivenire ad un componimento consensuale del conflitto. Spesso, inoltre, la durata della procedure giudiziarie e la radicalizzazione del conflitto che esse inevitabilmente comportano affievoliscono l'efficacia del rimedio giurisdizionale rispetto alla possibilità di raggiungere soluzioni mediative fondate sul dialogo e sul riavvicinamento delle posizioni delle parti.

Al fine di promuovere il ricorso alla mediazione evitando così, per quanto possibile, il ricorso al giudice è indispensabile assicurare la possibilità per la presunta vittima di un trattamento discriminatorio e per il presunto autore di tale trattamento di attivare **gratuitamente** tale meccanismo alternativo di risoluzione del conflitto dinanzi ad un organismo di mediazione specializzato nel campo della tutela dei diritti fondamentali e del contrasto alle varie forme di discriminazione. Il costo inevitabilmente connesso all'attività di mediazione che si svolge nell'ambito degli organismi a ciò appositamente abilitati potrebbe, infatti, dissuadere fortemente i soggetti interessati dal farvi ricorso, soprattutto là dove la mediazione non è condizione di procedibilità di un'eventuale successiva azione giudiziale. A tale riguardo si deve, altresì, ricordare che la legge prevede l'applicazione ai soli organismi pubblici di mediazione delle norme relative al gratuito patrocinio e che, comunque, i soggetti i quali non soddisfino le condizioni reddituali per l'accesso a tale beneficio sarebbero costrette a sopportare interamente gli oneri finanziari connessi all'attivazione e allo svolgimento del procedimento di mediazione.

Inoltre è stata già programmata entro il 2011:

- **la sottoscrizione di un protocollo con il Consiglio Nazionale Forense¹²⁰ per lo sviluppo e la sistematizzazione delle attività di formazione e aggiornamento degli avvocati nello specifico ambito della tutela antidiscriminatoria;**
- **la sistematizzazione ed il rafforzamento della “sperimentazione sul territorio di forme di sostegno diretto alle vittime di discriminazione anche attraverso il rafforzamento della consulenza legale e l'eventuale istituzione di un fondo di solidarietà finalizzato all'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli Artt. 4 e 5 del Decreto legislativo n. 215/2003”.**
- *Application of anti-racial discrimination provisions*

36. ECRI recommends that the Italian authorities step up their efforts to inform victims of racial discrimination as to the possibility of bringing cases before the civil and administrative courts.

37. ECRI recommends that the Italian authorities step up their efforts to provide initial and in-service training for relevant members of the justice system in the civil and administrative provisions prohibiting racial discrimination, so as to ensure the effective application of these provisions. It further recommends that lawyers be given the opportunity to receive training in these provisions.

In merito alla raccomandazione inclusa nel paragrafo 37, si rinvia alle osservazioni al paragrafo 27 del presente documento.

Anti-discrimination bodies and other institutions

- **UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)**

42. ECRI recommends that the Italian authorities take steps to enhance the role of UNAR, in particular by formally extending its powers so that the relevant legislation clearly covers discrimination based not only on ethnic origin and race but also on colour, language, religion, nationality and national origin; by granting it the right to bring legal proceedings; and by ensuring that its full independence is secured both in law and in fact. ECRI wishes to stress in this regard that UNAR must also be provided with all the necessary human and financial resources, in the light of its workload.

¹²⁰ Il Consiglio Nazionale Forense - disciplinato nell'ordinamento giuridico italiano dal RDL n. 1578 del 27 novembre 1933 e dal R.D. n. 37 del 22 gennaio 1934 - è l'organismo di rappresentanza istituzionale dell'avvocatura ed espressione dell'intera classe forense.

43. ECRI also encourages the Italian authorities to increase the human and financial resources placed at the disposal of UNAR disposal for carrying out its activities to raise awareness against discrimination and to promote equal opportunities.

46. ECRI encourages all the relevant authorities to continue extending the network of regional centres for monitoring racial discrimination and emphasises that they must be provided with all the necessary human and financial resources to enable them to function effectively.

INDIPENDENZA DELL'UNAR

In proposito va rammentato, a supporto di quanto peraltro riconosciuto dalla stessa Commissione circa l'agire *de facto* dell'Ufficio come vero e proprio organismo indipendente (secondo quanto previsto dalla Raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI - "Gli enti specializzati a livello nazionale nella lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza", Principio 7, punto 3) che nel febbraio 2011, nell'ambito del cosiddetto "Decreto Sviluppo" da parte di alcuni parlamentari di area governativa è stata proposta la soppressione dell'Ufficio. Tale proposta è stata poi bocciata in sede parlamentare, sia per la contrarietà espressa formalmente dal Governo, che per le vive proteste da parte di numerose ONG e organizzazioni sindacali, le quali hanno sostanzialmente collegato tale proposta proprio all'indipendenza "de facto" dimostrata da UNAR nell'espletamento dei compiti assegnati dal Decreto legislativo n. 215/2003.

Inoltre nel maggio 2011 in risposta ad una interrogazione parlamentare (n. 410501 dell'On. Fedriga) nella quale veniva richiesto al Ministro per le Pari Opportunità di intervenire formalmente sull'UNAR perché venisse riconsiderato un parere reso in ordine ad una delibera a contenuto discriminatorio emanata dal Comune di Trieste, lo stesso Ministro per le Pari Opportunità, presso i cui uffici opera l'UNAR, ha ufficialmente dichiarato quanto segue:

"A tale proposito evidenzio che l'articolo 13 della direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, ha richiesto l'istituzione, presso gli Stati membri, di uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento di tutte le persone senza discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, cui compete, tra le altre funzioni, «l'assistenza indipendente» alle vittime di discriminazioni nel dare seguito alle denunce da essi inoltrate in materia di discriminazione. Nel recepire tale disposizione, l'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo n.215 del 2003 ha stabilito che l'ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali svolge «in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica (...)), formulando, in particolare, «raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica, nonché proposte di modifica della normativa vigente» (articolo 7, comma 2, lettera f)".

Pertanto, le caratteristiche di autonomia e imparzialità richieste dalla normativa comunitaria e imposte dalle norme nazionali, impediscono qualsiasi intervento del Ministro volto a richiedere una riconsiderazione di quanto espresso dal citato ufficio nell'ambito delle proprie competenze.

COSTITUZIONE DEGLI OSSERVATORI REGIONALI PREVISTI DALL'ART. 44, COMMA 12, DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 286/1998

In conformità al Decreto del Presidente della Repubblica n. 719 del 24 ottobre 2001, l'Ufficio ha provveduto a:

- definire, sulla base dei contenuti già condivisi con le regioni e gli enti locali, le linee-guida inerenti la *costituenda* rete nazionale di osservatori e centri territoriali per la rilevazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione;
- adottare lo schema tipo di convenzione tra l'Ufficio, le regioni e gli enti locali;
- definire e formalizzare ulteriori protocolli d'intesa con le regioni e gli enti locali;

- erogare risorse pari complessivamente a 600.000,00 euro, a valere sul capitolo 537 “Spese per il funzionamento dell’UNAR”, i relativi contributi alle regioni e agli enti locali con i quali l’UNAR ha già sottoscritto o sottoscriverà entro il corrente anno appositi protocolli, secondo la seguente ripartizione:

- Protocolli sottoscritti con le regioni: 50.000,00 euro;
- Protocolli sottoscritti con le province e/o i comuni capoluogo di regione: 20.000,00 euro;
- Protocolli sottoscritti con comuni capoluogo di provincia: 10.000,00 euro.

Alla data del 30 ottobre 2011 sono operativi i seguenti accordi:

- **regioni:** Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia, Sicilia
- **province:** Arezzo, Firenze, Frosinone, Latina, Mantova, Messina, Pisa, Pistoia, Prato, Rieti, Roma, Siena, Viterbo
- **comuni:** Catania, Pavia, Roma, Venezia.

Il Progetto “Rete delle Antenne Territoriali per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale” presentato dall’UNAR e finanziato dal Ministero dell’Interno con 350.000,00 euro nell’ambito della programmazione 2009 del Fondo europeo per l’integrazione dei cittadini di Paesi Terzi volto a rafforzare le realtà territoriali esistenti e promuovere reti territoriali antidiscriminazione presso le regioni Piemonte, Liguria, Toscana e Lazio si è positivamente concluso in data 30 giugno 2011.

Con decreto del Ministero dell’Interno del 13 giugno 2011, nell’ambito del FEI 2010, è stato approvata la prosecuzione delle attività svolte sotto la nuova denominazione “**Ampliamento e rafforzamento Rete delle Antenne Territoriali per la prevenzione ed il contrasto della discriminazione razziale**” con un finanziamento pari a 400.000,00 euro e pertanto le attività - per il periodo luglio 2011-giugno 2012, oltre a proseguire nelle suddette regioni, si estenderanno anche alle Regioni Friuli Venezia Giulia e Lombardia. La relativa convenzione è stata sottoscritta in data 6 luglio 2011.

Sempre in data 30 giugno 2011 si è regolarmente concluso il **Progetto Progress “Reti Territoriali”** (finanziato dalla Commissione europea per un importo pari a circa 150.000,00 euro) che ha consentito, tra l’altro lo svolgimento di numerose attività formative rivolte ad operatori pubblici e privati, la realizzazione di una ricerca sulle discriminazioni nell’accesso all’alloggio e la realizzazione di attività di sensibilizzazione presso le organizzazioni datoriali circa l’adesione alla Carta per le pari opportunità e l’uguaglianza nei luoghi di lavoro.

Nell’ambito del PON FSE Obiettivo Convergenza 2007-2013, ASSE D, Obiettivo 4.2, l’UNAR ha avviato una serie di azioni che possono svolgere un supporto diretto alla promozione ed avvio di Centri territoriali antidiscriminazioni nelle regioni Obiettivo Convergenza. In particolare si segnalano le seguenti azioni che solo di recente (ovvero a decorrere dal giugno 2011) sono state affidate alla diretta gestione dell’UNAR (in precedenza erano infatti state esternalizzate all’ISFOL) indicando di seguito le rispettive attività in corso di svolgimento e di programmazione:

- ***Azione 1. Individuazione e diffusione di modalità specifiche di intervento per il superamento degli stereotipi riferiti alle differenze derivanti dalla razza o dall’origine etnica, dalla religione o dalla diversità di opinione, dalla disabilità o dall’età, così come dall’orientamento sessuale***

In questo ambito è programmata per il mese di dicembre 2011 l’indizione di una gara di rilievo comunitario:

- la realizzazione di un **Centro di Ricerca interregionale** contro ogni forma e causa di **discriminazione** (importo di 550.000,00 euro circa per una durata biennale).

Sono state inoltre già definite e avranno inizio nel mese di settembre azioni sperimentali di diffusione e implementazione relative a strumenti innovativi quali i CUG, la **Carta per le Pari Opportunità e l'Uguaglianza nei luoghi di lavoro** e il **Diversity Management** è stato già definito ed avviato nel settembre 2011.

- Azione 2. Promozione di reti interistituzionali a supporto del lavoro dei target che vivono in condizioni di svantaggio

Sono state già definite e avranno inizio **azioni di sensibilizzazione e animazione territoriale in ciascuna delle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza**, al fine di pervenire alla sottoscrizione dei protocolli con le regioni Calabria e Campania e rendere pienamente operativi i protocolli con le regioni Puglia e Sicilia.

- Azione 4. Costruzione di banche dati sulle discriminazioni

Quest'ultima azione, in sinergia con le altre, avrà il ruolo strategico di sviluppare una banca dati sulle discriminazioni a livello locale che consenta da un lato, di proporre modelli standardizzati per la raccolta dei dati e, dall'altro, di costruire un sistema nazionale di rilevazione in raccordo con gli osservatori regionali e provinciali già esistenti, dando forma ad una concreta cabina di regia e di coordinamento presso l'UNAR che metta in rete osservatori regionali e antenne territoriali, associazioni, centri, ONG esistenti a livello regionale per consentire un efficace scambio di informazioni tra territori e UNAR.

In aggiunta ai suddetti **servizi di consulenza per gli specifici fattori di discriminazione** connessi alla disabilità; alla religione, età e convinzioni personali; all'orientamento sessuale, operativi dal mese di dicembre 2011 e ad una ricerca sul monitoraggio dei fenomeni di discriminazione nei media, si procederà sempre in dicembre all'indizione di un'apposita procedura di evidenza pubblica di rilievo comunitario per l'**attivazione e la gestione di una banca dati sulle discriminazioni basate su razza o origine etnica, religione, diversità di opinione, disabilità, età, orientamento sessuale ed identità di genere interconnessa con il Contact center UNAR e la rete di centri e osservatori territoriali contro ogni forma e causa di discriminazioni** (importo di 1.000.000,00 euro circa per una durata biennale).

Inoltre, si segnalano le attività programmate nell'ambito delle altre tre azioni strategiche direttamente gestite dal Dipartimento e dall'UNAR fin dal 2009:

- Azione 5. Ob. 4.2 "Azioni di sensibilizzazione e diffusione dei vantaggi derivanti da azioni di rafforzamento dei gruppi discriminati rivolte al tessuto associativo, alle organizzazioni non governative, al partenariato istituzionale, economico e sociale"

In questo ambito, in particolare, è programmata per il mese di dicembre 2011 l'indizione di due gare di rilievo comunitario:

- realizzazione, in sinergia con il competente Ufficio per la Parità e le Pari opportunità, gli interventi strategici e la comunicazione, di una **campagna di comunicazione in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni** (importo di 1.300.000,00 euro circa per una durata semestrale).

- la realizzazione di **azioni di informazione sensibilizzazione rivolte al mondo della scuola** (importo di 600.000,00 euro circa per una durata biennale).

- Azione 6, Ob. 4.2 “Promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti”

In questo ambito, in particolare, è programmata per il mese di dicembre l'indizione di una gara di rilievo comunitario:

- rafforzamento delle capacità di **governance in materia di inclusione sociale delle comunità Rom, Sinte e Camminanti** (importo di 1.600.000,00 euro circa per una durata biennale).

Sono state già definite ed hanno avuto inizio nel mese di settembre azioni sperimentali per la costituzione di **reti di mediatori per le comunità Rom e Sinte e la realizzazione di attività seminariali e di animazione territoriale.**

- Azione 7, Ob. 4.2 “Identificazione, analisi e trasferimento di buone prassi in materia di non discriminazione”

Sono state già definiti e hanno avuto inizio **due studi sperimentali** inerenti le buone pratiche antidiscriminatorie nei confronti delle comunità immigrate e, a livello internazionale, nello specifico ambito dell'orientamento sessuale

Su tali attività l'UNAR ha attivato le relative procedure di evidenza pubblica con un impegno complessivo di risorse pari a 6.000.000,00 euro circa.

CONTACT CENTRE E NUOVO MODELLO ORGANIZZATIVO DELL'UNAR

Il nuovo modello ha già prodotto risultati significativi, come verificabile dai dati statistici che evidenziano, ad esempio, un **sensibile incremento dei casi trattati dall'Ufficio: dai 373 casi trattati dall'UNAR nel corso dell'intero anno 2009, si è passati ai 766 casi trattati nel 2010.**

Da gennaio al 25 novembre 2011, sono stati trattati dall'Ufficio 962 casi (+ 35%) dei quali: 51 aggressioni o minacce di violenza /47 nel 2010). Sotto il profilo geografico il 31% è stato registrato in Italia centrale (266 casi), il 24,9% in Italia settentrionale (214) ed il 9,1% in Italia meridionale (78) e nelle isole (3,7%, 32 casi), mentre 52 casi non rispondono a nessun criterio geografico. Più in dettaglio, la localizzazione regionale riguarda le seguenti regioni: Lazio, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana. Il Lazio (19,3%), la Lombardia (19%) ed il Veneto (11,4%) raggiungono circa il 50% dei casi.

Per quanto riguarda la natura dell'atto discriminatorio, il 61,4% dei casi ha ad oggetto una discriminazione diretta, il 17,2% implica violenza, l'8,6% costituisce una discriminazione indiretta, il 3,8% è basato su una discriminazione sessuale ed il 2,6% concerne una discriminazione per motivi di disabilità.

L'ambito nel quale l'atto discriminatorio è stato registrato è in via principale quello domestico (20,7%, 859 casi), quello pubblico (17,6%), i media (17%), i servizi pubblici (12,2%), l'intervento delle forze dell'ordine (3,3%). Per esempio l'Ufficio ha adottato i propri pareri in materia di discriminazione nel luogo domestico allo scopo di rendere omogenei i requisiti per l'accesso dei lavoratori stranieri in qualità di agenti temporanei per la raccolta dei dati censuari al livello locale.

Sotto il profilo di genere, l'atto discriminatorio è registrato in aumento (52,8%, rispetto al 43% del 2010).

Circa l'intervento dell'UNAR, le segnalazioni sono trasmesse tramite sito Internet. Soltanto il 7,3% dei casi sono stati presentati al livello locale. Il 66% delle segnalazioni è consistito nella richiesta di parere, il 30% per ricevere assistenza. L'Ufficio ha agito *ex officio* nel 37,7% dei casi o, in seguito a richiesta delle vittime, per il 35,7%.

In pratica un ***vero e proprio raddoppio*** (57,9% - novembre 2011) che attesta come la scelta organizzativa abbia consentito una significativa emersione dei fenomeni di discriminazione razziale sommersi. Ulteriori elementi da sottolineare: ***1 caso su 3 è stato aperto d'ufficio dall'UNAR (nel 2008 l'UNAR aveva aperto il 7% dei casi e nel 2009 l'11,6%); sono altresì aumentati i casi aperti a seguito di testimonianze di terzi (dal 10,7 del 2008, al 17,4 del 2009, al 19,6 % del 2010).***

Ciò significa che ***in meno di due anni nonostante il raddoppio dei casi trattati sono raddoppiate le segnalazioni da parte di testimoni (singoli e ONG)***, a riprova dell'autorevolezza e della credibilità acquisita dal nuovo corso dell'UNAR.

Per quanto riguarda i primi 10 mesi del 2011, si evidenzia un maggior accesso tramite il sito Internet (+50% - 10.195 contatti nel 2010, 14.880 contatti da gennaio ad ottobre 2011). L'Ufficio ha gestito 113 indagini preliminari aperte, rispettivamente, nel 2010 (37) e nel 2011 (67), a cui si aggiungono ulteriori 18 casi aperti negli anni precedenti, di cui 11 conclusi in senso positivo mediante l'adozione di sanzioni penali.

Infine, sempre con riferimento al potenziamento delle attività del Contact Center, in ambito PON GAS ATAS FSE, con particolare riguardo alle azioni 2 e 4 dell'Obiettivo 4.2. sono state definite le procedure per:

a) ***l'individuazione di appositi referenti UNAR nelle singole regioni dell'Obiettivo Convergenza*** al fine di promuovere e rendere operative le reti territoriali da interconnettere con il Contact Center UNAR;

b) ***l'interconnessione con il contact center UNAR di tre servizi di consulenza specialistica per gli specifici fattori di discriminazione connessi alla disabilità; alla religione, età e convinzioni personali; all'orientamento sessuale.*** Tali servizi sono già operativi.

In merito alle reti, va segnalato l'alto numero di associazioni in qualità di ricorrenti a seguito del verificarsi di eventi discriminatori (450), accanto alla creazione di *social networks* (per esempio quelli promossi da gruppi giovanili - vedi <http://www.reteneur.it>) come anche il ruolo rivestito dalle reti locali (di origine privata) nelle regioni Emilia-Romagna e Liguria e nei comuni di Mantova, Pistoia, Venezia e Pavia (cui si aggiungeranno altri in Puglia, a Messina e a Roma) sulla base del modello adottato ai sensi di un apposito decreto. Alla fine di novembre 2011 sarà creata una *task force* costituita da diverse associazioni impegnate nel contrasto alla discriminazione basata sull'orientamento sessuale, allo scopo di produrre pareri in materia che consentano all'Ufficio di contattare le competenti autorità istituzionali e/o giudiziarie.

- ***OSCAD, Osservatorio per la Protezione contro gli atti discriminatori***

L'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) è stato istituito il 2 settembre 2010 presso il Ministero dell'Interno per iniziativa del Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e Capo della Polizia Prefetto Manganelli. E' presieduto dal Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza ed ha diverse competenze: riceve le segnalazioni di atti discriminatori attinenti alla sfera della sicurezza, da parte di istituzioni, associazioni di categoria e privati cittadini; attiva, alla luce delle segnalazioni ricevute, interventi mirati sul territorio, da parte della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri; segue l'evoluzione delle denunce di atti discriminatori presentate direttamente alle forze di polizia; facilita il dialogo tra rappresentanti delle minoranze interessate e delle forze di polizia; forma il personale; promuove il contatto tra cittadini vittime di discriminazione ed il sistema di sicurezza; facilita i rapporti con le istituzioni pubbliche o private rappresentative degli interessi lesi dalle varie tipologie di discriminazione e con le altre istituzioni, pubbliche e private, che si occupano di contrasto alle discriminazioni.

In particolare, sono stabiliti stretti contatti con l'UNAR in termini di collaborazione ai fini dello scambio di informazioni sugli episodi discriminatori penalmente rilevanti e dell'avvio di programmi di formazione destinati agli ufficiali delle forze dell'ordine.

Racism in Public Discourse

Use of racist and xenophobic discourse in politics

53. ECRI urges the Italian authorities to adopt firm measures to tackle the use by political parties or their representatives of xenophobic discourse or discourse that incites racial hatred and, in particular, legal provisions enabling public funding to be withdrawn from parties which promote racism or xenophobia. In this respect, it once again draws the attention of the authorities to the relevant provisions contained in its General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination.

In merito ai discorsi politici di stampo razzista o xenofobo pronunciati da esponenti politici, membri del Parlamento, esistono soltanto sanzioni pecuniarie comminabili dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato e sanzioni di carattere politico stabilite negli statuti di gran parte dei partiti politici. Va comunque evidenziato che, nei casi in cui si sono verificati atti e comportamenti di natura discriminatoria o razzista, vi è stata una pronta reazione di condanna da parte dei principali organi istituzionali, da parte dei media e da parte del mondo politico in generale (si rinvia alle osservazioni ai paragrafi 64-68 del presente documento).

Media

57. ECRI reiterates its recommendation that the Italian authorities impress on the media, without encroaching on their editorial independence, the need to ensure that reporting does not contribute to creating an atmosphere of hostility and rejection towards members of minority groups and that the authorities play a proactive role in preventing such an atmosphere from developing.

58. It further recommends that the Italian authorities encourage the media to apply systematically the provisions of the Code of Conduct for journalists regarding racial and religious discrimination and to reword these provisions if necessary so that they clearly cover all forms of discrimination based on colour, religion, language, national and ethnic origin and nationality; to provide special training for media professionals on the role of reporting in a multicultural society; and to improve the representation in media professions of persons of migrant origin or belonging to ethnic minorities.

Per quanto concerne il monitoraggio dei media in termini di uso della comunicazione a fini razzisti e xenofobi, va rilevato che il 26% dei casi trattati dall'UNAR nel 2011 si riferisce a questo ambito. L'Ufficio ha nominato le condotte discriminatorie in riferimento alla carta stampata (quotidiani e periodici) ed ai programmi televisivi, coinvolgendo anche l'Autorità garante per le telecomunicazioni (AGCOM), che non ha rilevato alcuna natura discriminatoria degli atti in ordine al rispetto della dignità umana e della tutela delle componenti razziale, sessuale, religiosa e nazionale. Per questo motivo, in conformità al Testo consolidato sui servizi di telecomunicazione, nessuna sanzione è stata comminata. Allo stato attuale l'UNAR sta avviando la collaborazione con l'Autorità ed i Comitati regionali per le Comunicazioni (CORECOM) allo scopo di monitorare il fenomeno discriminatorio in esame. Al contempo l'Ufficio, in cooperazione con la Federazione Nazionale della Stampa Italiana, ha già finanziato programmi di formazione ed aggiornamento per i giornalisti e gli studenti delle scuole di giornalismo della Calabria, della Campania, della Puglia e della Sicilia, che inizieranno nel gennaio 2012, con il sostegno degli Ordini dei Giornalisti regionali.

Internet

61. ECRI strongly encourages the Italian authorities to continue their efforts to combat the dissemination of racist and xenophobic ideas via the Internet. It draws their attention to its General Policy Recommendation No. 6 on combating the dissemination of racist, xenophobic and

antisemitic material via the Internet, which suggests a series of measures that the authorities can take to this end.

Su questo tema, va segnalata la firma da parte dell'Italia del Protocollo per la criminalizzazione dell'uso di Internet al fine di diffondere idee razziste e xenofobe, entrato in vigore il 1 marzo 2006, rafforzando il suo impegno nel contrasto al razzismo attraverso la cooperazione con gli altri Stati parti in termini sia preventivi che repressivi.

Altro dato rilevante ai fini della verifica dell'efficacia delle innovazioni introdotte nel settore del monitoraggio costante dei fenomeni discriminatori nei media e sul web, in linea con la raccomandazione di politica generale ECRI, è quello relativo agli episodi di razzismo *on line*, rilevati su blog e siti internet. In questo specifico settore l'introduzione del nuovo modello organizzativo ha consentito di monitorare in maniera adeguata ed efficace i fenomeni di razzismo e xenofobia *on line* e su web, tanto che il numero delle segnalazioni inerenti tali fenomeni è passato dal 5,4% del 2008 al 12,4% del 2009 al 19,9 % nel 2010. Tali risultati, concretati da rimozioni di siti web e blog connotati da xenofobia o incitamento all'odio razziale, sono stati conseguiti grazie a una collaborazione operativa con la Polizia Postale ed hanno previsto in diversi casi anche l'avvio di notizie di reato alle competenti autorità.

Per quanto riguarda la specifica attività di contrasto all'antisemitismo, va ricordato che il Governo italiano e l'Unione Italiana delle Comunità Ebraiche, in occasione delle celebrazioni per il Giorno della Memoria, il 27 gennaio 2011, hanno organizzato una tavola rotonda - che ha avuto un'ampia eco sulla rete Internet - sul ruolo di Internet nella diffusione di pregiudizi antisemiti e falsi documenti storici.

Racist Violence

68. ECRI recommends that the Italian authorities intensify their efforts to monitor racist, xenophobic and antisemitic incidents in Italy. It recommends that they ensure that the racist, xenophobic or antisemitic dimension of all offences is effectively and systematically taken into account by the criminal justice system, at all stages in the procedure. It further recommends that they adopt a broader definition of racist incidents to include any incident which is perceived to be racist by the victim or any other person.

69. ECRI calls on the Italian authorities to condemn unambiguously all acts of racist violence. It strongly recommends that they reinforce their efforts to prevent racist violence and, in this connection, conduct campaigns to raise awareness of the seriousness of racist offences and the fact that the perpetrators will be prosecuted and punished.

I principali organi del sistema giudiziario italiano, quali i Presidenti delle Corti di Appello ed i Procuratori Generali, sono stati informati circa le raccomandazioni dell'ECRI attraverso nota trasmessa dal Ministro della Giustizia ed è stato loro richiesto di agevolare la comunicazione presso le autorità giudiziarie e di polizia giudiziaria al fine di contrastare e di reprimere i reati di matrice razzista. La successiva fase di riscontro ha permesso di verificare la commissione di singole condotte discriminatorie in violazione della legislazione vigente (Decreto legislativo n. 133/1993 e Legge n. 654/1975).

L'uso di argomenti di matrice razzista o xenofoba in politica, qualora intenzionalmente rilevante sotto il profilo penale, è sempre di competenza degli organi giudiziari incaricati di individuare tale elemento in documenti scritti, discorsi o programmi politici. In merito vanno menzionate due importanti sentenze del 2009 inerenti episodi di intolleranza imputabili a due personalità politiche italiane. Il Tribunale di Venezia, con sentenza del 26 ottobre 2009, a seguito di procedura sommaria, si è pronunciato in termini di condanna a carico del sindaco di Treviso, Giancarlo Gentili, colpevole di incitamento all'odio razziale, comminando a suo carico una multa di 4.000,00 euro e vietandogli la partecipazione a comizi pubblici per un periodo di tre anni, quale conseguenza delle parole e dei toni utilizzati in riferimento ai migranti nel corso di un incontro del Partito della Lega Nord tenutosi a Venezia nel 2008. L'avvocato ha comunicato formalmente intenzione, da parte del suo assistito, di presentare ricorso avverso la sentenza. Nel luglio 2009 la Corte di cassazione ha confermato in via definitiva quanto precedentemente

statuito (la reclusione a due mesi) a carico di Flavio Tosi, sindaco di Verona, per aver promosso idee razziste. I fatti risalgono al 2001 quando Tosi era consigliere regionale ed organizzò una raccolta di firme per la rimozione di un capo rom nella città di Verona; il Partito della Lega Nord veniva citato in giudizio da 7 Sinti e dall'Opera Nomadi. Nel dicembre 2007 il Tribunale di Verona condannò Tosi a sei mesi di detenzione per la promozione di idee razziste e per l'incitamento alla commissione di atti di matrice discriminatoria; tuttavia, il 30 gennaio 2007, la Corte di appello di Venezia ridusse la pena a due mesi, dichiarando inesistente l'elemento dell'incitamento. La pronuncia venne poi in parte revocata dalla Corte di cassazione e differita a nuovo esame da parte della Corte di appello che, passando la sentenza in giudicato il 20 ottobre 2008 ha confermato il reato di propaganda di idee razziste; questa pronuncia veniva quindi confermata dalla Corte di cassazione nel luglio 2009.

Per quanto riguarda gli episodi verificatisi nel gennaio 2010 nel comune di Rosarno, la Procura di Reggio Calabria ha avviato l'inchiesta avente ad oggetto le condotte criminose, inclusi comportamenti ed atti di natura discriminatoria e xenofoba, che ha condotto all'adozione di misure preliminari nei confronti di trentuno persone per istigazione all'immigrazione illegale ed allo sfruttamento lavorativo come anche per offese private e personali nei confronti di cittadini non comunitari, colpiti e forzati ad abbandonare le proprie abitazioni. In tutti i casi sono state richiamate anche le circostanze aggravanti in relazione ai reati commessi a fini discriminatori o su base etnica e razziale, in violazione dell'Art. 3 della Legge n. 205/1993.

In merito alla Procura di Roma, dal 2006 al 2009, sono stati registrati numerosi episodi relativi a persone individualmente responsabili per la commissione di atti e condotte discriminatorie (3 pendenti, 4 addizionali e 3 conclusi in violazione della Legge n. 2005/1993 nel 2006; 35 pendenti, 34 addizionali e 23 conclusi in violazione della Legge n. 654/75 nel 2006; 16 pendenti, 4 addizionali e 3 conclusi in violazione del Decreto legislativo n. n. 122/1993 nel 2006; 1 pendenti, 3 addizionali e 2 conclusi in violazione della Legge n. 2005/1993 nel 2009; 18 pendenti, 26 addizionali e 22 conclusi in violazione della Legge n. 654/75 nel 2009; 16 pendenti, 2 addizionali e 2 conclusi in violazione del Decreto legislativo n. n. 122/1993 nel 2009).

Per maggiori informazioni si rinvia ai dati per il 2009-2010 contenuti nell'Allegato al presente documento.

Racism in Sport

71. ECRI encourages the Italian authorities to pursue and intensify their efforts to combat racism in sport. It draws the authorities' attention to its General Policy Recommendation No. 12 on combating racism and racial discrimination in the field of sport, which recommends a number of measures that governments can take to this end.

Diverse iniziative sono state promosse dalle autorità centrali, in particolare dall'UNAR, nel mondo dello sport, non soltanto per i sempre più numerosi episodi riportati dalla stampa, ma anche perché in tutti gli statuti, a partire da quello del CONI per finire a quello delle varie federazioni sportive, il principio di non discriminazione rientra tra i principi fondamentali.

Nel 2010 sono stati accolti 40 casi, che nell'80% hanno riguardato il mondo del calcio. Questa rilevazione sistematica è stata possibile anche grazie all'istituzione di un apposito osservatorio sugli episodi di discriminazione in ambito sportivo, incentrato su quattro differenti fonti:

- a) le sentenze emesse dalla giustizia sportiva;
- b) le informazioni ricavate dalla stampa e dal web (e non sempre prese in considerazione dal giudice sportivo);
- c) le informazioni ottenute da un controllo *random* dei media, soprattutto delle trasmissioni sportive;

d) le segnalazioni giunte direttamente all'UNAR.

20. Le sentenze emesse dalla giustizia sportiva hanno riguardato nella quasi totalità episodi di razzismo di gruppi di pseudo tifosi nei confronti di calciatori (ma a volte anche di arbitri), insultati quasi sempre per il diverso colore della pelle. Non sono però mancati anche episodi in cui ad insultare sono stati colleghi calciatori. Le informazioni ricavate dal controllo delle sentenze della giustizia sportiva sono fondamentali, non soltanto perché permettono di avere una visione oggettiva, pur se parziale, del fenomeno, ma perché è stato il punto di partenza per poter avviare un rapporto di collaborazione con la federazione italiana gioco calcio, le diverse Leghe (Lega serie a, Lega serie b, Lega Pro, Lega Nazionale Dilettanti, ecc.) e l'Associazione italiana arbitri.

21. Per quanto riguarda le informazioni ricavate dalla stampa, l'Ufficio, dopo aver verificato gli avvenimenti riportati, ha segnalato il caso alle autorità sportive competenti e ha richiamato i presidenti delle squadre coinvolte negativamente negli episodi, ad avviare iniziative tese a valorizzare il contrasto alla discriminazione. Il controllo dei media è stato invece effettuato tenendo conto dell'esistenza di un Codice di autoregolamentazione dell'informazione sportiva, denominato "Codice media e sport", sottoscritto dalle testate giornalistiche e non più importanti, e che attribuisce all'AGCOM specifiche competenze di vigilanza. A seguito della segnalazione di alcuni episodi di cui si sono resi responsabili giornalisti televisivi, è stato chiesto all'AGCOM di avviare una collaborazione al fine di permettere il pieno rispetto del predetto Codice, in particolare per quanto previsto dal comma 2 dell'Art. 2. L'AGCOM ha risposto positivamente.

Per quanto, infine, riguarda le segnalazioni giunte direttamente all'UNAR, queste si sono caratterizzate per essere quasi sempre denunce circa il mancato tesseramento di un atleta straniero o d'origine straniera. Tenendo conto dell'esistenza di una specifica giurisprudenza su un simile argomento, sono stati avviati rapporti positivi con il CONI, con la FIGC, con la FIR (Federazione Italiana Rugby) e con la FIPAV (Federazione Italiana Pallavolo). In diversi casi si è anche arrivati alla rimozione della discriminazione, sebbene appare questo un settore che andrebbe maggiormente monitorato, proprio per l'autonomia che ogni federazione sportiva possiede in merito al tema del tesseramento.

"Pacchetto sicurezza" and other measures targeting foreigners

79. ECRI strongly recommends that the Italian authorities abolish the requirement that all foreigners wishing to register the birth of a child present a residence permit.

80. ECRI recommends that the Italian authorities repeal the provision whereby the act of letting accommodation to migrants without legal status is punishable by a prison sentence of between six months and three years together with seizure of the accommodation.

81. ECRI recommends that the Italian authorities make clear that applicants for family reunification already residing legally in Italy cannot be required to take DNA tests at their own expense in cases where they bear no responsibility for doubt as to their identity.

Tutte le misure previste nel cosiddetto "pacchetto sicurezza" introdotto nell'ordinamento italiano nel 2008 hanno lo scopo di limitare i comportamenti criminali degli individui e nessuna disposizione può essere interpretata in modo tale da interessare una determinata comunità, gruppo o classe, né è legata ad alcuna forma di discriminazione o xenofobia. In merito alle circostanze aggravanti va sottolineato che si applicano agli immigranti illegali in quanto ad essi è ascrivibile un reato principale. Tali disposizioni sono finalizzate ad affrontare, come rilevato dal sistema giudiziario italiano, il fenomeno dell'immigrazione illegale e la sua connessione con il crimine ordinario ed organizzato, che utilizza gli immigranti illegali come forza lavoro costringendoli a vivere in condizioni veramente precarie ed inaccettabili dal punto di vista sanitario.

Per quanto riguarda i minori, la predetta disciplina in vigore garantisce che "ogni straniero, nato in Italia, che risiede legalmente e senza alcuna interruzione, acquista la cittadinanza italiana quando raggiunge i 18 anni, purché effettui una dichiarazione in tal senso entro un anno". Il

significato di tale disposizione è il seguente: si preserva il superiore interesse del minore in caso di omissione o ritardo nella procedura di registrazione da parte dei genitori. E' sufficiente che il minore possa provare la sua permanenza, per esempio mediante certificati medici o scolastici. Tale apertura è confermata dalla Corte costituzionale che ha riconosciuto il diritto di un padre, immigrato illegale, di ricevere un permesso di soggiorno, al fine di prendersi cura dei suoi figli che si trovavano in Italia. Ciò significa che, per quanto riguarda la dichiarazione di nascita (o certificato di nascita o registrazione presso l'anagrafe civile), nessun documento relativo alla residenza deve essere presentato, essendo sufficiente la predetta dichiarazione.

Inoltre non sussiste alcuna limitazione circa l'esercizio del diritto alla salute e all'istruzione nel "pacchetto sicurezza": in altri termini, nessuna disposizione obbliga i medici o i presidi a denunciare gli immigrati illegali. Soltanto nel caso in cui non sia disponibile alcun certificato ufficiale rilasciato dalle autorità straniere o nel caso in cui debba esserne accertato il valore legale, si ricorre all'esame del DNA in conformità all'Art. 29, comma 1, *bis* del Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, in quanto misura di carattere del tutto eccezionale.

Vulnerable/Target Groups

Roma

85. ECRI urges the Italian authorities to ensure that all measures they take with regard to Roma strictly uphold the right and the principle of non-discrimination as enshrined in the Council of Europe's standards.

87. ECRI recommends that the Italian authorities adopt legislative provisions at national level aimed at affording the Roma and Sinti global protection along the same lines as the measures concerning the historical and linguistic minorities. It calls on them to follow in particular the recommendations of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities in this respect.

90. ECRI urges the Italian authorities to take without delay all the measures necessary to allow Roma who are in a situation of *de facto* statelessness to obtain identity documents enabling them to accede at least to the same rights as stateless persons.

97. ECRI recommends that the Italian authorities firmly combat the segregation suffered by Roma in the field of housing, notably by ensuring that the housing solutions proposed to them do not cut them off from the rest of society but on the contrary, promote their integration. ECRI again stresses to the Italian authorities the importance of not basing their policies towards Roma and Sintis on the preconceived notion that they live a nomadic lifestyle.

98. ECRI strongly recommends that the Italian authorities ensure that the right to adequate housing is fully respected in the case of the Roma coming under Italy's jurisdiction and draws attention to the urgent need to remedy the health problems reported in this connection.

99. ECRI urges the Italian authorities to ensure that all Roma who may be evicted from their homes enjoy the full protection of the guarantees of international law in such matters. It underlines that the persons concerned must be notified of any proposed eviction and benefit from appropriate legal protection; nor must they be evicted without the possibility of being rehoused in decent accommodation, even if they may stay in the country only for limited periods of time.

103. ECRI strongly recommends that the Italian authorities ensure that all Roma children are enrolled in school and invites them to take all the necessary measures, in co-operation with the communities concerned, to promote regular school attendance by these children. ECRI encourages the authorities to pursue the measures already in place to this end and invites them to strengthen their efforts to counter school drop-outs and interruptions in the schooling of Roma children.

104. ECRI again invites the Italian authorities to take steps to facilitate participation of Roma students in further and higher education.

108. ECRI strongly encourages the Italian authorities to pursue and intensify their efforts to combat discrimination against Roma in different fields of life such as employment and health. ECRI strongly recommends that the Italian authorities incorporate these efforts in a comprehensive national policy to address the situation of marginalisation, disadvantage and

discrimination of the Roma. It also invites them to establish an effective mechanism to coordinate these efforts at national level with the participation of all the national, regional, provincial and local authorities concerned and of representatives of the Roma communities and of civil society.

Ai sensi dell'Art. 6 della Costituzione, una legislazione specifica, adottata nel 1999, ha identificato dodici minoranze linguistiche presenti nel paese tenendo conto del processo storico della loro composizione e disponendo la protezione delle relative lingue nei processi di apprendimento scolastico, nelle relazioni con le amministrazioni pubbliche, nei mezzi di comunicazione. Ai sensi della Legge ora richiamata, il criterio a fondamento del riconoscimento di una minoranza linguistica consiste nella stabilità e nella durata della presenza di una data comunità in un determinato territorio del Paese. Sulla base di questa premessa, le comunità Rom e Sinte non possono essere considerate minoranze linguistiche.

All'interno delle varie comunità Rom e Sinte si ravvisano situazioni giuridiche molto diverse, atteso che questi gruppi sono costituiti da cittadini italiani, cittadini dell'Unione europea, cittadini di Paesi terzi e soggetti che, a seguito dell'evolversi di vicende geopolitiche, hanno perso la loro cittadinanza d'origine. Non esiste un quadro legislativo specifico per i Rom e i Sinti; tuttavia esistono proposte di legge e studi che dimostrano quanto sia vivo il problema sia a livello politico sia a livello sociale. Il Governo italiano, pur in mancanza di una normativa nazionale, sostiene con specifiche misure le popolazioni Rom e Sinti, con particolare riferimento ai settori dell'istruzione, dell'edilizia e dell'inserimento nel mondo del lavoro. Dall'insieme dei provvedimenti adottati, non sembra potersi desumere un rifiuto dell'ordinamento di conoscere *tout court* Rom e Sinti quali minoranze nazionali. Appare piuttosto sussistere un riconoscimento implicito, settoriale e variegato che riflette, nella molteplicità degli interventi, la complessità dell'articolazione istituzionale del nostro ordinamento. E' importante in questa sede richiamare il censimento delle popolazioni che vivono nei campi nelle regioni Lombardia, Lazio e Campania, che si è concluso il 15 ottobre 2008 ed è stato eseguito dai Prefetti di Milano, Roma e Napoli nelle loro funzioni di Commissari del Governo.

Il censimento ha rappresentato uno stadio preliminare e fondamentale del processo volto ad assicurare l'adozione da parte delle autorità italiane di misure sociali e d'integrazione che mirano a migliorare le condizioni di vita delle comunità Rom e Sinte. Da un punto di vista procedurale, si è evitata la raccolta di dati relativi all'origine etnica o alla religione, sulla base delle Linee-guida stabilite dal Ministero dell'Interno per l'identificazione delle persone ed approvate dal Garante nazionale per la protezione dei dati personali. Da queste Linee-guida emerge che: l'esecutivo deve conformarsi ai principi generali del sistema giuridico nazionale, così come alle pertinenti direttive europee, assicurando che i diritti fondamentali e la dignità umana delle persone interessate siano pienamente rispettati; devono escludersi intenzioni, misure ed effetti che possano far ricorso, anche indirettamente, a tracciare un profilo basato sulla comunità o appartenenza etnica, considerato che i campi normalmente ospitano persone appartenenti a diverse nazionalità e gruppi etnici, inclusi gli italiani; non deve farsi riferimento alla possibilità di istituire dei database separati; oltre all'analisi numerica dei campi, le informazioni personali raccolte devono essere usate per garantire, in conformità con le pertinenti regole e norme nazionali, il miglioramento dei livelli di vita nei campi autorizzati, così come l'accesso ai servizi sociali, in particolare per le persone più vulnerabili soggette ad abusi e sfruttamenti, come i minori Rom; laddove non sia possibile identificare le persone per mezzo di documenti o di fatti, si può procedere al rilevamento delle impronte digitali come previsto dalla legge, nel pieno rispetto della dignità delle persone interessate; i minori possono essere sottoposti a questa specifica procedura d'identificazione quando ciò sia necessario a prevenire qualsiasi forma di sfruttamento o abuso; i dati personali raccolti non saranno usati per creare database o archivi separati ma, in conformità con la legge, soltanto per scopi amministrativi (procedura per la cittadinanza, permessi di residenza, uffici dell'anagrafe, ecc.).

Per quanto concerne il risultato del censimento, si è potuto calcolare un totale di 167 campi, di cui 124 non autorizzati e 43 autorizzati, ed un totale di 12.300 persone di cui 5.400 minori. La

procedura è stata eseguita dalle forze della Polizia di Stato, in stretta cooperazione con la Croce Rossa italiana e le Polizie municipali.

Le successive ordinanze e la nomina dei Commissari ad hoc sono la pronta reazione del Governo per far fronte ad una situazione di disagio delle comunità Rom e Sinte, al fine di adottare misure che abbiano un impatto qualitativo e quantitativo per il miglioramento delle loro condizioni di vita. Si tratta di misure giuridiche ed amministrative in materia di protezione civile, che hanno lo scopo di consentire l'impiego di risorse umane e finanziamenti eccezionali per far fronte ad una situazione di emergenza.

Per questo motivo, con Decreto del Presidente del Consiglio del 17 dicembre 2010, poteri speciali sono stati attribuiti ai Prefetti di 5 aree metropolitane (Roma, Milano, Napoli, Venezia e Torino), estesi fino al 31 dicembre 2011, al fine di utilizzare, ove occorra, procedure d'urgenza e di sviluppare le necessarie forme di collaborazione con le autorità locali e con la Croce Rossa italiana, allo scopo di svolgere attività di monitoraggio degli insediamenti dei nuclei familiari, fase preliminare per l'adozione di misure a carattere sociale, assistenziale e di integrazione.

E' necessario sottolineare che, a seguito dei vari ricorsi presentati, le ordinanze sono state ritenute legittime. Gli interventi posti in essere nell'ambito delle attività dei Commissari, come osservato dalla giurisprudenza amministrativa (TAR Lazio, sentenza n. 6352/09) e da ultimo anche dalla giurisprudenza ordinaria (Tribunale di Milano sez. I, ord. n. 49050/10), si rivolgono indistintamente a tutte le persone occupanti senza differenziazioni di sorta, indipendentemente dalla nazionalità e dall'appartenenza etnica. Inoltre, il monitoraggio dei campi autorizzati e dei campi abusivi, in un'ottica di bilanciamento di valori tutelati, costituisce misura propedeutica necessaria per il superamento dell'emergenza e per la realizzazione dell'inclusione delle comunità Rom e Sinte, cominciando con l'eliminare insediamenti abusivi con condizioni strutturali, igienico sanitarie e di sicurezza assolutamente carenti e di forte degrado, ben al di sotto dei livelli minimi del vivere civile.

La programmazione del reinsediamento degli aventi diritto presso i campi attrezzati e tutte le attività connesse al concreto trasferimento dei Rom sono precedute da contatti ed incontri con la comunità interessata, anche attraverso i portavoce delle diverse etnie, che rappresentano le esigenze dei nuclei familiari. In tali insediamenti, al connubio legalità/sicurezza si accompagnano programmi di inserimento attraverso percorsi di formazione e di integrazione lavorativa, scolastica e sanitaria nonché meccanismi di compartecipazione alla gestione da parte degli abitanti.

Oltre al censimento, si ritiene opportuno menzionare una ulteriore iniziativa: l'adozione all'unanimità, il 9 febbraio 2011, da parte del Comitato Speciale del Senato per la Protezione e Promozione dei Diritti Umani, del Rapporto finale sull'indagine in materia di condizione dei Rom, Sinti e Camminanti in Italia. Questo lavoro è il risultato di una ricerca condotta anche mediante incontri ed interviste ai rappresentanti delle comunità Rom, allo scopo di fornire una base di riferimento per i dibattiti parlamentari in materia. Nel Rapporto si introduce anche la proposta di compilazione di un piano nazionale, utilizzando le risorse finanziarie europee allocate in funzione della realizzazione delle politiche di integrazione dei Rom.

Inoltre, al livello centrale, a partire dal novembre 2011 l'UNAR è stato individuato quale *focal point* nazionale nel *network* europeo che si occupa dell'inclusione dei Rom. Per svolgere tale mandato, l'Ufficio si è impegnato a porre in essere a breve termine le seguenti attività, nella prospettiva della compilazione di una strategia nazionale in materia:

- la disponibilità di risorse umane e finanziarie per la creazione di un organismo *ad hoc*;
- la creazione di un gruppo di lavoro consultativo ed il lancio di un avviso pubblico al fine di coinvolgere tutte le associazioni rappresentative delle popolazioni Rom:

- la promozione di contatti con l'ISTAT e gli organismi istituzionali di coordinamento locale (per esempio l'ANCI e l'UPI) come anche con le regioni per avviare la raccolta di dati in materia.

Saranno promossi e conseguiti anche i seguenti obiettivi:

- la promozione di un costruttivo dialogo bilaterale con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di valutare, tra l'altro, l'introduzione di una specifica sezione dedicate al tema dei Rom nei documenti programmatici adottati dal Ministero;
- la promozione di un efficiente dialogo bilaterale con il Ministero dell'Interno, allo scopo di trasmettere alle Prefetture una nota circa il nuovo ruolo dell'UNAR quale *focal point* nazionale;
- la conduzione di uno studio sulle attività promosse al livello centrale e locale in materia attraverso i Fondi strutturali europei;
- la creazione di *task forces* regionali per sostenere le autorità locali nella gestione dei Fondi strutturali europei, in particolare nel settore dell'alloggio;
- la promozione di contatti con gli interlocutori sociali;
- la elaborazione di un progetto di piano d'azione da condividere con le competenti autorità nazionali e da trasmettere alle istituzioni europee.

Alloggio

Il problema dell'alloggio e del reinsediamento implica una pluralizzazione della gamma di soluzioni, basata sulla eterogeneità delle comunità Rom: non c'è tipologia di intervento che possa essere esclusa a priori, dalle abitazioni ordinarie agli alloggi sociali, dalle aree attrezzate per la residenza, al recupero del patrimonio dismesso, dall'autocostruzione ed auto-recupero con tecnologie appropriate al sostegno e messa a norma di situazioni realizzate autonomamente. I "modelli" e le "buone prassi" funzionano, sulla base delle esperienze empiriche, soltanto in presenza di condivisione e dialogo con ogni differente realtà. Poiché si registrano problematiche diverse per le situazioni abitative delle piccole comunità Rom rispetto a quelle di coloro che vivono nelle grandi città come Roma e Milano, in numerose esperienze i governi locali hanno promosso processi positivi di integrazione socio-lavorativa e abitativa delle comunità Rom e Sinte.

Nella **regione Lombardia** in una prima fase sono state poste in essere attività rivolte soprattutto all'eliminazione dei campi in condizioni di totale abusivismo e precarietà ed alla ricerca di soluzioni alternative. E' stato previsto un percorso "Dal campo al villaggio" con inserimento lavorativo e sociale ed una sistemazione alloggiativa autonoma con canone d'affitto sostenibile, integrata da attività di accompagnamento e di sostegno. Si è così inteso sensibilizzare la popolazione Rom sull'importanza della formazione culturale e della frequenza scolastica, anche con l'ausilio di donne rom all'interno dei campi stessi con grado di formazione idoneo. Tali attività, coordinate dagli uffici comunali, sono state svolte sia in collaborazione diretta con gli operatori scolastici offrendo supporto per le attività didattiche e non (igiene personale, guardaroba, controllo delle vaccinazioni), sia per aiutare le famiglie nel rapporto con le istituzioni scolastiche. Si è provveduto quindi all'effettivo inserimento dei ragazzi nelle classi, alla ricerca del lavoro con azioni di orientamento professionale, alla strutturazione di percorsi lavorativi particolari per le donne, alla cura della salute di tutti i componenti del nucleo familiare. L'attuale fase del lavoro del Commissario è rivolta ai progetti presentati dai comuni, ai sensi dell'Art. 61, comma 18, della Legge n. 113/2008, la cui attuazione è diretta alla realizzazione di una serie di azioni che possano consentire, nel tempo, di porre fine alle situazioni di precarietà consolidate, ispirandosi alla logica del superamento del concetto di campo.

Nella **regione Campania** sono stati organizzati una serie di incontri con le autorità comunali e regionali, seguiti da sopralluoghi presso gli insediamenti autorizzati per i necessari lavori di

ristrutturazione e per la definizione di un completo ed omogeneo piano d' interventi per le unità abitative disponibili. In particolare sono stati finanziati, utilizzando gli stanziamenti *ex lege* n. 133/2008, sei progetti che hanno interessato i comuni di Napoli, Afragola, Torre Annunziata e Casoria, per un totale di 16.060.000,00 euro per interventi strutturali e di integrazione sociale, destinati ai minori Rom. Inoltre, presso la Prefettura di Caserta, si sono svolti incontri con i sindaci dei comuni interessati dalla presenza di insediamenti e con l'Assessore regionale alle politiche sociali, al fine di condividere possibili ipotesi abitative da adottare per le comunità Rom e Sinte.

Sotto il profilo delle iniziative di carattere igienico-sanitario, si segnala che è stato sottoscritto un protocollo di intesa tra il Commissario delegato, le AA.SS.LL, la Croce Rossa italiana, la Comunità di S. Egidio ed il responsabile provinciale dell'Opera Nomadi, per la definizione e la realizzazione di un piano sociale e sanitario di interventi finalizzati alla vaccinazione e alla profilassi contro la possibile diffusione delle malattie infettive nei campi, specialmente nel comune di Napoli e nella provincia. È stata completata la campagna di vaccinazione dei minori e sono anche stati effettuati incontri di formazione su tematiche di base di profilassi medica, con l'ausilio di mediatori culturali.

Per quanto riguarda la scolarizzazione, sono state poste in essere iniziative finalizzate al trasporto dei minori dai campi alle scuole. I progetti prevedono percorsi di inserimento, attività di integrazione dei genitori, borse di studio, corsi di formazione professionale, grazie anche alla collaborazione dell'Unicef ed alla cooperazione con la Comunità di S. Egidio (Progetto "Diritto alla scuola, diritto al futuro - percorsi di integrazione scolastica per minori Rom").

Nella **regione Lazio** è stata programmata, seppur in diverse fasi, l'accoglienza in campi ristrutturati o in via di ristrutturazione delle comunità Rom e Sinte, in vista della progressiva chiusura dei campi abusivi e della sistemazione regolare delle persone e dei nuclei familiari nel comune di Roma. A tal fine, sono state attrezzate tre aree e finanziati tre progetti, presentati dall'Ufficio del Commissario Delegato, per un totale di 19.447.077,00 euro. Il tema della formazione e dell'inserimento lavorativo è stato promosso attraverso diversi progetti, posti in essere da un'equipe composta da mediatori socio-culturali, assistenti sociali, operatori per l'inserimento scolastico e servizi per i minori, nonché operatori per l'integrazione messi a disposizione dai comuni, insieme alla Croce Rossa italiana.

Nella **regione Veneto** sono stati predisposti in 11 comuni 16 progetti volti alla riqualificazione dei campi al fine di adeguarli alle norme igienico-sanitarie, di sicurezza ed all'inserimento sociale delle persone presenti. I progetti scelti riguardano campi ubicati nei comuni di Padova, Verona e Vicenza, selezionati d'intesa con le Amministrazioni locali sulla base delle priorità desunte dalle condizioni strutturali ed igienico-sanitarie degli stessi e della popolazione ivi presente.

Rispetto al tema del superamento dei "macro-campi", interessante appare l'approccio scelto dal **comune di Modena**. La metodologia scelta è stata improntata al rispetto dell'organizzazione della famiglia allargata, tipica di queste comunità, e si è proceduto ad assegnare uno spazio definito ad ogni famiglia conferendo precise responsabilità di mantenimento e gestione delle aree assegnate.

Il **comune di Padova**, grazie ad un finanziamento ministeriale, ha promosso, attraverso il metodo dell'autocostruzione, la realizzazione di undici appartamenti in cui risiedono trentadue persone che vivevano nei campi. I nuclei familiari residenti hanno sottoscritto un regolare contratto di affitto con l'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale (ATER) ad un canone calcolato in base al reddito.

Un progetto simile è stato realizzato nel **comune di Settimo Torinese (TO)**, denominato "Autocostruzione e autorecupero", dove nel 2007 Rom romeni, assieme ad altri cittadini stranieri, hanno contribuito alla costruzione della comunità dove ora abitano e dove possono

risiedere per tre anni in vista di un alloggio definitivo. È una comunità perfettamente integrata nel tessuto sociale locale e gestita da un'associazione locale.

Di particolare interesse è il caso del **comune di Bologna**. In parte finanziato dal Piano d'azione straordinario delle situazioni di accoglienza, approvato dalla regione Emilia-Romagna, il Servizio di integrazione interculturale del comune ha completato i percorsi di accompagnamento all'integrazione sociale dei nuclei familiari Rom romeni, ospitati fino ad allora in strutture di emergenza, mediante il reperimento di risorse abitative. Il progetto si è concluso con l'inserimento in appartamenti di un numero complessivo di quarantaquattro famiglie, per un totale di centonovantotto persone.

La **provincia autonoma di Trento** ha inteso regolare la situazione dei Rom con la Legge provinciale n. 12 del 29 ottobre 2009, recante "Misure per favorire l'integrazione dei gruppi sinti e rom residenti in provincia di Trento". Per superare la realtà dei campi sono state istituite "aree residenziali di comunità" che hanno una dimensione coerente con quelle della famiglia allargata. Si tratta di aree che individuano nei capifamiglia i responsabili della loro gestione. L'assegnazione dell'area alla famiglia avviene sulla base della capacità del nucleo di farsi carico dei costi delle utenze e dell'impegno degli appartenenti al clan, ad accettare percorsi formativi e proposte lavorative. La realizzazione e l'assegnazione delle aree ai singoli nuclei familiari è affidata alle comunità di valle e viene finanziata nell'ambito dei trasferimenti sulla finanza locale, concordata in sede di programmazione annuale.

Infine va segnalata l'esperienza della **provincia di Lecce** dove, sotto l'egida del Prefetto, nel campo

sosta Panareo è stato intrapreso negli anni un lavoro di concertazione tra le associazioni del terzo settore, i rappresentanti del campo ed i Servizi sociali comunali per il miglioramento delle condizioni della comunità Rom all'insegna dell'inclusione sociale. L'obiettivo prioritario è stato il riconoscimento dei dimoranti come "soggetti portatori di diritto", e in tale ottica sono state elaborate linee direttive programmatiche per incoraggiare la popolazione Rom ad assumere un cambiamento comportamentale ed un pieno coinvolgimento nelle problematiche presenti nel campo.

Al contempo l'andamento scolastico è stato oggetto di attento monitoraggio, mediante il costante coinvolgimento delle nuove generazioni e dei genitori nelle attività scolastiche. Sono stati attuati una serie di significativi interventi tra i quali l'affidamento, in comodato d'uso, a dieci nuclei familiari di prefabbricati e l'elaborazione, nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro "Sicurezza per lo sviluppo della Regione Puglia", del progetto PRO.NOMA, coordinato dal Ministero dell'Interno, per la realizzazione e l'assegnazione di sedici unità immobiliari.

Inserimento nel mondo del lavoro

La formazione e l'accesso al mondo del lavoro rappresentano obiettivi prioritari nonché alternative all'illegalità. Pertanto gli interventi in questo settore sono mirati a favorire l'adozione di misure in grado di agevolare praticamente le comunità Rom e Sinte nell'inserimento professionale in base alle loro tradizionali attività economiche. Esistono alcune attività tradizionali che vengono tuttora esercitate un po' ovunque: il lavoro dei metalli; il recupero dei materiali diversi e la loro vendita; il commercio dei cavalli; i mestieri dello spettacolo e del circo; le professioni legate allo spettacolo viaggiante, in particolare i giostrai; la vendita ambulante o nei mercati; la fabbricazione e la vendita di oggetti diversi; i lavori agricoli spesso stagionali.

Alcuni esempi di buone prassi locali meritano di essere menzionati al fine di mostrarne la differente adattabilità al contesto di riferimento.

Ad esempio, la **regione Lombardia**, con un finanziamento del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali ha dato avvio ad un programma sperimentale di interventi in materia di

inserimento lavorativo delle fasce svantaggiate della popolazione, denominato **Valore Lavoro**. Il programma prende le mosse dalla ricerca condotta dall'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità sulle popolazioni Rom e Sinte insediate in Lombardia, ed è stato elaborato sulla base di un'indagine conoscitiva preliminare condotta attraverso l'analisi delle esperienze di inserimento lavorativo e dal confronto con testimoni privilegiati istituzionali e del privato sociale (Caritas, Casa delle carità, Comunità di S. Egidio, Opera Nomadi, Sucar Drom). Attraverso l'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli esso si propone di: favorire l'applicazione del principio di parità di trattamento senza distinzione di razza e di origine etnica; prevenire fenomeni di emarginazione sociale dei Rom e Sinti; favorire l'incontro tra servizi dell'impiego, associazioni che operano per l'integrazione sociale e lavoratori Rom e Sinti; valorizzare le potenzialità del lavoro femminile; incrementare l'accesso di ragazze e ragazzi Rom e Sinti alla formazione professionale. Il progetto ha portato alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo di circa settanta Rom e Sinti presenti sul territorio lombardo.

Il Programma RETIS - Rete di inclusione sociale - creato a **Roma**, è un programma strutturale dedicato alla promozione dei processi di inclusione sociale delle persone che vivono in condizione di marginalità. Il RETIS è punto di contatto e raccordo tra il tessuto imprenditoriale, sociale ed economico della città e le esigenze delle persone più svantaggiate in termini di accesso e permanenza nel mondo del lavoro; è luogo di raccolta e trasferimento delle informazioni sulle opportunità occupazionali, sui programmi di formazione professionale, sull'utilizzo di strumenti finalizzati alla formazione e all'inserimento lavorativo anche di auto-impiego. I destinatari del Programma, tutt'ora in corso di realizzazione, sono tutti i cittadini in stato di vulnerabilità, persone provenienti dal circuito delle ordinanze comunali, rientranti nei programmi comunali di integrazione sociale. Il programma è strutturato in tre macro-aree: ricerca; progettualità sperimentali; azioni di *fund-raising* istituzionale. Sempre in materia di inserimento lavorativo, è da segnalare il progetto del **comune di Roma**, nato da un accordo di programma tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il comune - Assessorato alle Politiche Sociali - a valere sul Fondo Politiche migratorie 2007. L'intervento ha inteso sperimentare nuove forme di inserimento lavorativo per un gruppo di trenta Rom romeni, di età compresa tra i 18 e i 35 anni, sostenuti attraverso un accompagnamento individualizzato. Il progetto è stato realizzato con l'obiettivo di attivare un percorso formativo di trecento ore altamente professionalizzante nel settore dell'edilizia. Nella seconda fase sono stati attivati diversi tirocini formativi volti all'inserimento lavorativo.

Particolare rilievo merita il "Progetto Rom", realizzato dal **comune di Pescara** in collaborazione con la Caritas di Pescara, con la provincia ed il comune di Montesilvano, e che punta all'attivazione di azioni amministrative tese a favorire l'integrazione scolastica e lavorativa delle famiglie Rom presenti sul territorio. Il Programma di interventi prevede l'istituzione di un Laboratorio interetnico che, dopo aver realizzato una mappatura aggiornata delle presenze sul territorio, assume contatti diretti, anche domiciliari, con tali utenti, creando rapporti di fiducia, e avvia un'opera di mediazione culturale per garantire una forma di tutoraggio a scuola e nei confronti dei datori di lavoro, coinvolgendo anche il mondo del no-profit. L'obiettivo è quello di riuscire ad attivare almeno quindici progetti individuali capaci di contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico e l'inserimento nel tessuto occupazionale.

Anche in **provincia di Trento** le comunità sono state chiamate a promuovere iniziative di scolarizzazione degli adulti e ad attivare percorsi di inserimento lavorativo e di formazione o di riconversione professionale, favorendo la nascita di cooperative che abbiano come finalità l'inserimento lavorativo dei Sinti.

Infine, è interessante l'esperienza del progetto "Equal Rom" di **Torino** che, attraverso i fondi comunitari Equal, è stato finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalle regioni Piemonte, Lombardia e Puglia ed ha promosso la realizzazione di attività di supporto linguistico-culturale attraverso la presenza dei mediatori, l'orientamento lavorativo e la ricerca attiva del lavoro, nonché l'attivazione di venti tirocini formativi seguendo un approccio fortemente individualizzato.

Salute

Le comunità Rom e Sinte hanno accesso ai servizi sanitari forniti sull'intero territorio nazionale. Nuove misure per la protezione della salute e l'accesso al mondo del lavoro sono state promosse sulla base del Fondo per l'inclusione degli immigrati e del Fondo per le Politiche Sociali.

Minori Rom

Per quanto riguarda il fenomeno dei minori Rom in situazioni di "rischio", è significativa l'esperienza attuata dal **comune di Roma** attraverso il "Centro per il contrasto alla mendicizia infantile". Si tratta di un centro di pronta accoglienza per minori, la cui utenza viene segnalata dalla cittadinanza stessa attraverso un *call center* attivo H24. Il progetto si è dotato di un servizio di unità di strada specificamente dedicato a situazioni di rischio dei minori, ed ha nella propria *equipe* mediatori culturali Rom. Circa il 40% delle presenze è rappresentato da bambini/e e adolescenti, le prime vittime di condizioni di vita spesso inaccettabili.

Anche la scolarizzazione è considerata uno dei settori strategici di intervento. I dati circa l'aumento del tasso di scolarizzazione dei bambini ed adolescenti che vivono in situazioni non degradate conferma il legame diretto tra le migliori condizioni di vita e l'integrazione scolastica. Gli interventi più completi sono quelli che riescono ad operare sia nel sostegno alle famiglie affinché queste comprendano l'importanza della scuola e ne sostengano la frequenza da parte dei figli, sia nel supportare l'istituzione scolastica nell'accogliere, comprendere ed adeguare le proprie strategie didattiche alle esigenze ed ai bisogni dei bambini e bambine. Si evidenzia, al riguardo, l'esperienza del **comune di Milano** che, nei progetti finanziati per favorire il processo di scolarizzazione dei minori Rom e Sinti, ha promosso l'attivazione di un servizio svolto da mediatrici Rom che operano sia all'interno delle classi sia nelle comunità, incentivando anche il processo di emancipazione delle donne della comunità.

Migrants, refugees and asylum seekers

- *Migrants with legal status*

114. ECRI encourages the Italian authorities to continue their efforts to promote integration of migrants with legal status and reduce the disparity between citizens and non-citizens on the labour market. However, it recommends that they ensure that these measures do not have the corollary of stigmatising non-citizens and laying them open to other violations of their rights.

Il Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998 dispone in merito alla protezione dei diritti fondamentali, in particolare dei diritti civili, per tutti i cittadini e gli stranieri che vivono sul territorio italiano. Come già ricordato, la legislazione in materia d'immigrazione non risponde ad alcun criterio di natura xenofoba ma, al contrario, mira ad affrontare con maggiore rigore il fenomeno dell'immigrazione illegale (e le sue correlazioni con la criminalità organizzata) e le conseguenze negative che ne discendono e che coinvolgono migliaia di immigrati regolari che vivono nel nostro Paese.

- *Refugees and asylum seekers*

116. ECRI reiterates its request to the Italian authorities to codify asylum law.

Nelle more della elaborazione di uno strumento legislativo omnicomprensivo in materia di diritto d'asilo, va segnalato che l'Italia ha recepito nel proprio ordinamento le direttive comunitarie 2004/83/CE e 2005/85/CE mediante i Decreti legislativi n. 251 del 19 novembre 2007 e n. 25 del 28 gennaio 2008. Tali misure complementari di protezione sussidiaria hanno ad oggetto i richiedenti asilo e, più in generale, lo *status* dei rifugiati al fine di promuovere il pieno soddisfacimento delle garanzie dei richiedenti.

- Situation up to late 2010

120. ECRI strongly recommends that the Italian authorities take all necessary steps to ensure that the principle of non-refoulement is fully respected. It urges them to bring their pushback (“*respingimento*”) policy to an immediate and permanent end. In this connection, it emphasises the need to guarantee access to asylum procedures in full accordance with the 1951 Geneva Convention, the European Convention on Human Rights and the relevant EU directives.

123. ECRI recommends that the Italian authorities strengthen existing provisions guaranteeing access to the asylum procedure. It insists in this respect on the need to ensure that no decisions to return persons seeking international protection are taken without those persons having had access to assistance from lawyers and interpreters. It strongly recommends that the Italian authorities ensure that asylum seekers receive legal and interpreting assistance throughout the procedures concerning them.

125. ECRI again recommends that the Italian authorities not deport asylum seekers before having ruled on their appeals. To this end, it recommends that they review the exceptions provided for in Italian law to the suspensive effect of an appeal against rejection of an asylum application. It further recommends that they introduce implementing rules for the relevant provisions as soon as possible.

129. ECRI again recommends that the Italian authorities detain asylum seekers only when absolutely necessary, for short periods of time, and following an examination of the circumstances of the individual case.

130. ECRI recommends that the Italian authorities review reception conditions in CDAs and CARAs to ensure that they meet all the needs of their occupants, both medically and socially and in terms of legal assistance.

133. ECRI reiterates its recommendation that the Italian authorities ensure that asylum seekers are not left destitute pending examination of their claims.

135. ECRI recommends that the Italian authorities strengthen the programme promoting integration of refugees, asylum seekers and other officially recognised beneficiaries of international protection so that all potential beneficiaries of this programme are actually covered. At the same time, it strongly encourages the Italian authorities to strengthen the national aspect of this programme in order to ensure that all its intended beneficiaries can benefit fully from the measures introduced, wherever they may be resident.

Per quanto concerne il principio di *non-refoulement*, a partire dalla Costituzione del 1948, l’ordinamento italiano si è conformato e si conforma tuttora al diritto internazionale generale (Art. 10).

In materia di espulsione degli stranieri, l’Italia ha recepito gli *standards* internazionali che dispongono circa il divieto di espulsioni collettive e che richiedono il rafforzamento del suddetto principio (ai sensi degli Artt. 32 e 33 della Convenzione di Ginevra del 1951) e l’adozione di specifiche misure di garanzia (ai sensi dell’Art. 13 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici e dell’Art. 1 del Protocollo n. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo), consentendo la presentazione di un ricorso presso le competenti autorità. In questa direzione, anche la Corte costituzionale si è pronunciata nei termini di non violazione del principio se il Paese respinge gli immigrati in possesso di misure di protezione temporanea.

Inoltre l’Italia applica il dispositivo della Convenzione di Ginevra del 1951, della Convenzione di Montego Bay del 1982 e le Convenzioni IMO, come anche la Convenzione ed il relativo Protocollo di Palermo, che dispongono - tra l’altro - che la flotta dello Stato parte può fermare ogni imbarcazione priva di bandiera, se vi è il sospetto che essa sia funzionale al trasporto/trasferimento illegale di migranti. In tali circostanze, i migranti possono essere rimpatriati nello Stato d’origine sulla base dei principi della cooperazione internazionale.

Più in dettaglio, il rimpatrio di migranti è una procedura disciplinata in specifici accordi e può aver luogo a seguito di richiesta dello Stato interessato quanto i migranti intercettati in acque internazionali sono fuggiti dal controllo delle autorità statali. I casi più recenti ricadono nell’ipotesi di “rimpatrio di migranti non richiedenti asilo”.

Per l'esame delle domande d'asilo attualmente operano sul territorio nazionale dieci Commissioni territoriali, composte da rappresentanti del Ministero dell'Interno, delle istituzioni locali e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Dall'ottobre 2008, inoltre, sono state aggiunte cinque Sezioni per un temporaneo rafforzamento dell'attività di esame delle istanze, ciò facilitando la trattazione delle istanze in un tempo medio di tre mesi circa (allo stato attuale, in media, le istanze sono esaminate in meno di due mesi).

Nell'ambito delle misure di accoglienza e di integrazione attuate dal nostro Paese, occupa una posizione di rilievo lo SPRAR - Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. L'architettura dello SPRAR si basa sulla proficua sinergia tra le istituzioni e gli enti locali, e la stessa società civile. Ai sensi della attuale legislazione in materia di immigrazione, esso è finanziato attraverso il Fondo nazionale per i servizi e le politiche per l'asilo, le cui risorse sono destinate per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei loro familiari e per la tutela dei rifugiati e dei titolari di protezione internazionale sussidiaria. Per gli anni 2009-2010 lo SPRAR ha assistito rispettivamente 7.845 e 6.855 persone, a cui se ne aggiungono ulteriori 50 che riceveranno assistenza per il 2011-2013.

In termini di ingresso ed uscita dal circuito dell'assistenza temporanea, nel 2009 2.921 nuovi beneficiari sono stati assistiti e 2.840 persone sono uscite dal processo di integrazione. Nel 2010 sono stati registrati 2.886 nuovi ingressi e 2.755 uscite. 12.955 persone, che hanno avuto accesso al sistema o hanno scelto soluzioni alternative di protezione sono state monitorate dallo SPRAR.

SPRAR - 2010

Progetti	138 (107 - ordinari; 31 indirizzati alle categorie vulnerabili)
	15 autorità locali hanno richiesto il sostegno per la realizzazione di almeno 2 progetti
Finanziamenti	3000 beneficiari (2499 - ordinari; 501 - categorie vulnerabili, da 10 a 150 persone)
Autorità locali	123:
	103 comuni
	17 province
	3 reti di comuni
Assistenza geografica	68 province
	19 regioni

Per il periodo 2011-2013, sono stati realizzati 151 progetti locali da parte di 128 enti locali, interessando 3.000 beneficiari. Da gennaio ad aprile 2011, 3.624 persone sono state assistite: il 76% uomini ed il 24% donne, provenienti da Somalia, Afghanistan, Eritrea e Nigeria, con un incremento di richieste da parte di cittadini turchi e pakistani, richiedenti la protezione internazionale (44,5%), la protezione temporanea (24,5%), lo *status* di rifugiato (18,5%), la protezione umanitaria (12,5%).

Accanto a tali strutture operative ed in seguito agli interventi finalizzati alla protezione dei richiedenti asilo, anche lo *status* giuridico dei rifugiati e degli stranieri richiedenti la protezione internazionale è stato oggetto di apposita disciplina mediante i già richiamati Decreti legislativi n. 251 del 19 novembre 2007 e n. 25 del 28 gennaio 2008, entrambi in linea con la normativa europea.

In particolare, in materia di garanzie del richiedente asilo, l'Art. 10 del Decreto legislativo n. 25/2008 dispone che "all'atto della presentazione della domanda, l'ufficio di polizia competente a riceverla informa il richiedente della procedura da seguire, dei suoi diritti e doveri durante il procedimento e dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame; a tale fine consegna al richiedente l'opuscolo informativo che illustra le fasi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale; i principali diritti e doveri del richiedente durante la sua permanenza in Italia; le prestazioni sanitarie e di accoglienza e le modalità per riceverle; l'indirizzo ed il recapito telefonico dell'ACNUR e delle principali organizzazioni di tutela dei richiedenti protezione internazionale. Al richiedente è garantita, in ogni fase della procedura, la possibilità di contattare l'ACNUR o altra organizzazione di sua fiducia competente in materia di asilo. Il richiedente è tempestivamente informato della decisione. Tutte le comunicazioni concernenti il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale sono rese al richiedente nella prima lingua da lui indicata, o, se ciò non è possibile, in lingua inglese, francese, spagnola o araba, secondo la preferenza indicata dall'interessato. IN tutte le fasi del procedimento connesse alla presentazione ed all'esame della domanda, al richiedente è garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile. In caso di impugnazione della decisione in sede giurisdizionale, allo straniero, durante lo svolgimento del relativo giudizio, sono assicurate le garanzie di cui al presente articolo". In queste circostanze, l'Art. 35, comma 6, del medesimo Decreto prevede che la presentazione del ricorso avverso il mancato riconoscimento della protezione internazionale sospende l'efficacia del provvedimento impugnato a richiesta dell'interessato. In tale contesto e, in particolar modo, nei casi di applicazione del reato di ingresso e soggiorno illegale nei confronti dei richiedenti asilo, si fa presente che il comma 6, dell'Art. 10 *bis* del Decreto legislativo n. 286/1998 prevede che "nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale, il procedimento per il reato di ingresso e soggiorno illegale è sospeso. Acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere".

Tutte le misure sopra menzionate sono state formulate in piena conformità con la legge e a seguito di attenta valutazione di ciascun caso individuale. L'accoglienza temporanea dei richiedenti asilo nei CARA è disciplinata dall'Art. 21 del Decreto legislativo n. 25/2008 come segue: lo *status* di richiedente asilo risponde a quanto prescritto dall'Art. 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra del 1951; la persona sia stata condannata in Italia per uno dei delitti indicati dall'Art. 380, commi 1 e 2, del c.p.p., ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite; la persona sia destinataria di un provvedimento di espulsione, salvo i casi previsti dall'Art. 20, comma 2, lettera d), "quando ha presentato domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione adottato ai sensi dell'Art. 13, comma 2, lettere a)-b) del Decreto legislativo n. 286/1998, ovvero un provvedimento di respingimento ai sensi dell'Art. 10 del Decreto legislativo n. 286/1998, anche se già trattenuto in uno dei centri di cui all'Art. 14 del medesimo Decreto. Va evidenziato che la legislazione prevede la competenza giudiziaria in merito all'esecuzione dell'ordine di espulsione comminato dall'autorità amministrativa.

Inoltre, a seguito dell'esame del caso individuale e quando il rimpatrio non è stato possibile per mancata cooperazione o per ritardi amministrativi nel ricevere tutta la documentazione utile dallo Stato d'origine, il Questore può richiedere al Giudice di Pace di estendere il periodo di accoglienza per non più di sessanta giorni, per un termine massimo di dodici mesi.

- Specific situation arising from events in North Africa in early 2011

139. ECRI strongly recommends that the Italian authorities systematically respect the principle of non-refoulement and take all further steps necessary to ensure access to asylum procedures for all persons having arrived in Italy from North Africa since the beginning of 2011 and who are seeking international protection.

140. ECRI draws the attention of the Italian authorities to the importance of taking all necessary steps to ensure that any ship coming under their jurisdiction fully respects the principles laid down by international law with respect to rescue at sea.

142. ECRI strongly encourages the Italian authorities to continue and step up their efforts to provide adequate reception arrangements for persons arriving on Italian shores following the events in North Africa, some of whom are seeking international protection.

Com'è noto a seguito dei noti eventi verificatisi nei Paesi del Nord Africa, a partire dal mese di gennaio 2011, le coste italiane sono state interessate da un flusso migratorio che ha assunto dimensioni di eccezionalità a decorrere dalla metà di febbraio. L'isola di Lampedusa, fino a tutto marzo 2011, è stata l'approdo privilegiato di imbarcazioni provenienti dalle coste nordafricane - in via principale dalla Tunisia. Altri sbarchi, tal ora consistenti, si sono verificati, oltre che sull'altra isola pelagica (Linosa), anche sulle coste orientali della Sicilia.

Per tali motivi, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 febbraio 2011, è stato dichiarato lo stato di emergenza umanitaria (recentemente prorogato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2011), cui ha fatto seguito, in data 18 febbraio 2011, l'ordinanza di protezione civile n. 3924 con la quale è stato nominato il Prefetto di Palermo Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza.

Tale circostanza ha reso necessaria l'adozione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011 con il quale sono state definite *“le misure umanitarie di protezione temporanea da assicurarsi nel territorio dello Stato a favore di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011”*.

Lo stato di emergenza si è acuito a causa del conflitto che ad aprile del 2011 ha interessato anche il territorio libico incidendo ovviamente sugli assetti politico-sociali degli altri Paesi della fascia del Maghreb. In questa fase mentre si è registrato un decremento dei flussi provenienti dalla Tunisia, è andato crescendo il numero degli stranieri provenienti dalle coste libiche, tra i quali una quota rilevante di persone, già presenti in Libia, provenienti in massima parte dalla Somalia, Eritrea, Nigeria e Ghana con un consistente numero di donne e bambini. Tali migranti, in condizioni talvolta disperate, spesso sono stati soccorsi in mare da unità navali italiane ed una volta approdati sul territorio nazionale hanno tutti formalizzato la richiesta di protezione internazionale.

Anche per tale circostanza si è resa pertanto necessaria l'adozione di una nuova ordinanza (n. 3933 del 13 aprile 2011) con la quale il Capo del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nominato Commissario Delegato per l'emergenza umanitaria, è stato incaricato di predisporre, in accordo con le regioni e i rappresentanti di ANCI e UPI, il Piano per la distribuzione sul territorio nazionale relativo alla prima accoglienza e sistemazione dei cittadini extra-comunitari provenienti dal Nord Africa ai quali sia riconosciuto lo *status* di protezione internazionale o di protezione umanitaria. Detto piano è stato articolato in successive fasi di attuazione e basato sull'equa e contestuale distribuzione dei cittadini extra-comunitari fra tutte le Regioni in ottemperanza dell'accordo stipulato il 6 aprile 2011 tra il Governo, le regioni italiane, l'ANCI e l'UPI.

Per dare in sintesi le dimensioni del fenomeno, che è comunque in via di continua evoluzione, si fa presente che ad oggi risultano arrivati nel territorio nazionale oltre 60.000 cittadini di paesi terzi (la grande maggioranza dei quali, come detto, sbarcati su Lampedusa). Tale sistema di

accoglienza è articolato attraverso l'operatività in varie regioni italiane di Centri di Primo Soccorso ed Assistenza (CPSA), quali la stessa Lampedusa, Pozzallo (RG), Cagliari- Elmas, Lecce-Otranto, e Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), quali Ancona, Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Foggia, Gorizia, Roma e Trapani. Gli ospiti dei CARA sono accolti fino al momento in cui viene adottata la decisione della competente Commissione territoriale sull'istanza di protezione internazionale.

- *Migrants without legal status*

145. ECRI recommends that the Italian authorities consider alterations to Identification and Expulsion Centres (CIEs) and the living conditions there and take all the necessary steps to ensure that they are suitable for periods of detention lasting up to 180 days.

146. ECRI urges the Italian authorities to ensure that all persons held in CIEs have access to the medical care that they need.

147. ECRI urges the Italian authorities to investigate all allegations of ill-treatment in these centres and punish those responsible. It again invites the authorities to increase transparency by facilitating access to these centres, including for organisations protecting the human rights of migrants and asylum seekers and for lawyers.

Accanto all'assistenza ai richiedenti asilo nel CARA, per quanto concerne gli altri centri (CPSA - Centri di prima accoglienza; CIE - Centri di identificazione ed espulsione), l'assistenza agli immigrati irregolari è disposta dalle autorità giudiziarie entro 48 ore dal loro ingresso e può essere soggetta a revisione motivata da parte del Questione in termini di estensione del soggiorno. Essa include il pieno accesso ai servizi sanitari, di mediazione culturale, di assistenza legale, di identificazione, di esame delle domande e, eventualmente, di rimpatrio soltanto per coloro che non hanno titolo a rimanere in Italia (Art. 14, comma 2, del Decreto legislativo n. 286/1998).

- *Deportations under counter-terrorism provisions*

150. ECRI urges the Italian authorities to take effective steps to prevent any deportations from Italy that might be in breach of Article 3 of the European Convention on Human Rights. Inasmuch as the failures already noted have occurred in connection with the fight against terrorism, ECRI invites the Italian authorities to refer to its General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism.

L'Italia condanna il terrorismo in tutte le sue forme e attribuisce rilevanza prioritaria al suo contrasto, nella convinzione che questo debba essere condotto nel pieno rispetto dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e delle norme in materia di protezione dei rifugiati. La correlata azione di contrasto deve essere letta quale forte impegno delle autorità italiane, implicante un altrettanto forte impegno nel proteggere i diritti umani e nel garantire la sicurezza della popolazione contro gli attacchi terroristici.

Con riferimento alle vittime del terrorismo, le autorità hanno adottato una legislazione finalizzata alla protezione delle stesse e delle loro famiglie, come anche di coloro che sono stati interessati da atti di terrorismo o da azioni criminose di stampo mafioso, assicurando misure di assistenza, anche in termini finanziari. Un apposito Fondo di rotazione per le vittime della criminalità organizzata è stato istituito nel 1999 a questo fine.

Specifiche misure sono state predisposte per combattere il terrorismo internazionale, aggiornando la già vigente legge anti-terrorismo. Il contesto legislativo è stato integrato, includendo una previsione di espulsione amministrativa. Tale fattispecie deriva dalla necessità di prevenire il terrorismo a livello nazionale e internazionale (Art. 13, comma 1, del Testo Unico sull'immigrazione).

L'Italia non ha disposto alcuna misura speciale nei casi di terrorismo né una speciale giurisdizione. La giurisdizione dei tribunali militari è limitata, infatti, ai membri delle forze armate e a coloro che sono accusati di reati militari, come raccomandato dal Comitato delle

Nazioni Unite per i Diritti Umani. Solo i tribunali ordinari possono giudicare e condannare una persona per il reato di terrorismo. Inoltre, nessuna deroga agli obblighi del Patto sui diritti civili e politici é prevista nei casi di terrorismo secondo l'Art. 4. Quindi, tutti i diritti procedurali della difesa - presunzione di innocenza, assistenza legale, esame delle prove, informazioni, etc. - sono assicurati nei processi e durante le indagini, quando si trattano casi di terrorismo.

Sulla materia é intervenuta diverse volte la Corte costituzionale, prevalentemente per richiamare il principio che l'ordinamento italiano ha come obiettivo quello di assicurare una efficace garanzia al fine di proteggere in modo pieno e compiuto i fondamentali diritti dell'individuo.

Muslim communities

153. ECRI recommends that the Italian authorities intensify their efforts to combat and effectively prevent racism and discrimination against Muslims. It again draws their attention to its General Policy Recommendation No. 5 on combating intolerance and discrimination against Muslims, which proposes a number of legislative measures and policy initiatives that governments can take to this end.

156. ECRI encourages the Italian authorities to pursue a regular, constructive dialogue with the representatives of the various Muslim communities in Italy and, if necessary, to reinforce the structures established to permit such dialogue.

Per quanto riguarda il dialogo con le comunità islamiche residenti in Italia, va segnalata la Consulta per l'Islam, organo consultivo creato nel 2005 presso il Ministero dell'Interno ed incaricato di predisporre studi, fornire pareri e presentare proposte per promuovere il dialogo istituzionale con tali comunità e migliorare la conoscenza dei problemi relativi all'integrazione allo scopo di identificare le soluzioni più idonee per una armonizzazione degli *inputs* delle comunità presso la società ospitante, in conformità alla Costituzione ed alla legislazione vigente. Il Ministero dell'Interno, che presiede questo organo e che ne organizza le sessioni durante l'anno o quando necessario, può richiedere ad accademici, esperti, persone di cultura e religione islamica di contribuire al lavoro della Consulta in qualità di membri, poiché, sulla base della rispettiva esperienza, essi possono offrire il proprio contributo qualificato nella trattazione di temi oggetto di dibattito dell'organo, muovendo dalla condivisione dei valori e dei principi costituzionali.

Antisemitism

ECRI encourages the Italian authorities to reinforce their efforts to combat antisemitism and invites them to draw inspiration from its General Policy Recommendation No. 9 on the fight against antisemitism, which proposes a number of measures that governments can take in this field.

Nel maggio 2009 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha istituito il Comitato di coordinamento per le celebrazioni della Shoah, presieduto dal Sottosegretario del Consiglio dei Ministri, con l'obiettivo di coordinare tutte le iniziative ufficiali e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in occasione delle celebrazioni del Giorno della Memoria (27 gennaio). Il Comitato è costituito da rappresentanti di tutte le principali amministrazioni e della Comunità Ebraica. Negli scorsi anni esso ha coordinato le principali attività di natura istituzionale (mostre, tavole rotonde, cerimonie) relative ad alcuni temi prioritari quali il ruolo di Internet nel diffondere pregiudizi antisemiti e documenti storici falsi.

Il Comitato della Camera dei Deputati sull'antisemitismo è stato istituito con l'obiettivo di analizzare in modo approfondito il fenomeno in questione, il livello di consapevolezza dell'opinione pubblica, l'impegno del sistema della comunicazione e dell'educazione in materia. A partire dal 27 gennaio 2010, data della sua istituzione, il Comitato ha presentato il suo rapporto finale (novembre 2011), approvato all'unanimità dai rappresentanti di tutte le forze

politiche a seguito di quindici incontri, durante i quali sono stati ascoltati alcuni tra i più importanti esperti internazionali in materia come anche i rappresentanti principali della Comunità Ebraica. Il rapporto evidenzia come il pregiudizio antisemita sia ancora presente nel Paese, e sia incentivato mediante la rete Internet, e richiama alcune buone pratiche adottate, anche in altri Paesi, al fine di contrastarlo. I deputati hanno concordato sulla proposta di istituzionalizzare questa esperienza attraverso l'adozione di un apposito strumento legislativo.

Discrimination in Various Fields

Education

164. ECRI encourages the Italian authorities to continue their efforts to ensure that no pupils suffer any disadvantage in the school system on account of an insufficient command of Italian and recommends that the authorities be guided in this respect by its General Policy Recommendation No. 10.

168. ECRI recommends that the Italian authorities ensure that substitute classes for optional Catholic education are provided in response to all requests made in accordance with the applicable rules, so as to ensure that no pupils suffer indirect discrimination, particularly with regard to award of credits.

Il contrasto al razzismo ed alla discriminazione razziale nel mondo dell'educazione è stato promosso dal Ministero dell'Istruzione, nella scuola primaria e secondaria, mediante appositi programmi educativi, contraddistinti da un approccio interculturale. Tutti i bambini che vivono in Italia esercitano il diritto all'istruzione, anche se i loro genitori non hanno permesso di soggiorno. In altre parole il sistema scolastico italiano è impegnato nel fornire adeguati strumenti di conoscenza in favore di tutte le culture.

Al contempo il Ministero promuove corsi e seminari di formazione specializzata, con l'intento di affrontare le complesse criticità sociali in assetti multiculturali nei quali si registra un alto numero di studenti stranieri. L'obiettivo è quello di delineare il quadro di riferimento ed i principi centrali del percorso di inclusione degli immigrati stranieri e delle loro famiglie configurato al livello europeo e destinato specificamente a favorire l'integrazione interculturale degli studenti nelle scuole primarie e secondarie, mediante l'adozione di strumenti educativi pratici e lo scambio di buone pratiche relative ai programmi d'insegnamento interculturali.

Con particolare riferimento all'opzione dell'insegnamento della religione cattolica e delle eventuali alternative, l'Art. 8 della Costituzione è la norma di riferimento per l'auto-organizzazione di tutte le professioni religiose altre da quella cattolica, sulla base dei rispettivi statuti e per la regolamentazione delle relazioni con lo Stato mediante accordi bilaterali denominati Intese.

A seguito dell'adozione di una apposita disciplina in materia (Legge n. 400/1988; Decreto legislativo n. 303/1999; Decreto legislativo n. 286/1998 che dispone in merito alle condotte discriminatorie fondate, tra gli altri, su motivi di natura religiosa - pratiche, convinzioni, usi - ex Artt. 43 e 44), tutte le Intese contengono in termini materiali anche un espresso riferimento all'educazione, mirando in tal modo a garantire agli studenti il diritto di non partecipare alla lezione di religione e la possibilità per gli istituti scolastici di far fronte alle richieste di studenti e dei loro genitori mediante: l'introduzione dell'insegnamento di una specifica religione, indicandone le motivazioni; il riconoscimento dei diplomi rilasciati dagli istituti di teologia; il diritto di creare liberamente scuole ed istituti di ogni ordine e grado, in linea con il previgente sistema educativo italiano.

Employment

171. ECRI recommends that the Italian authorities step up their efforts to reduce the disparity between citizens and non-citizens on the labour market, ensuring in particular that existing anti-discrimination legislation in the field of employment is properly and strictly applied. It recommends that the authorities conduct an awareness-raising campaign focusing on employers' obligations and responsibilities on the one hand and on the positive aspects of diversity in the workplace on the other.

Il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in linea con gli obiettivi principali inclusi nel documento di Programmazione dell'attività di vigilanza per il 2011, è costantemente impegnato in verifiche volte ad accertare la presenza di irregolarità di rilevante impatto socio-economico fra i quali anche le attitudini e le pratiche di matrice discriminatorio.

I risultati di tale attività si traducono, per il 2010, nella registrazione di 2.856 violazioni della normativa in materia di pari opportunità, discriminazioni e tutela delle lavoratrici madri.

Per quanto concerne le azioni da realizzare al fine di ridurre le disparità di trattamento nell'ambito del mercato del lavoro tra lavoratori italiani e stranieri si evidenzia che sempre più rilevante attenzione è dedicata alla verifica della corretta e legale instaurazione di rapporti di lavoro in alcuni settori produttivi nei quali il lavoro insicuro ed irregolare sono tra le prime priorità che le autorità centrali e locali si prefiggono di affrontare. L'attività ispettiva è mirata a contrastare lo sfruttamento dei lavori stranieri, non comunitari, in linea con le misure sopra ricordate, attraverso la conduzione di indagini locali sulla gestione della forza lavoro straniera nei settori dell'agricoltura e delle costruzioni, che registrano la più alta percentuale di fenomeni di sfruttamento e lavoro sommerso in violazione della legislazione vigente in materia di lavoro.

Housing

175. ECRI again recommends that the Italian authorities ensure that legislation against direct and indirect racial discrimination in the housing field is rigorously applied, both in the private and in the public sector.

176. It strongly encourages the Italian authorities to identify best practices at local level in order to eliminate all discrimination based on colour, religion, ethnic or national origin, language or nationality in the field of housing and to ensure that these best practices are applied on a national scale.

In merito all'uguaglianza dei diritti in ambito sociale, alcuni benefici in termini di accesso e di assegnazione degli alloggi popolari sono stati regolamentati nel quadro della legislazione vigente sulla base della durata temporale della residenza dei richiedenti quale criterio preminente (in genere fissata tra i 5 ed i 10 anni). Tale criterio è mirato a garantire i benefici soltanto a coloro che sono particolarmente radicati nel territorio, la residenza essendo un elemento chiarificatore in tal senso.

Questo approccio è stato recepito anche dalla Corte costituzionale che ha chiarito che per quanto concerne: "il requisito della residenza permanente a fini di alloggio, non è irragionevole se compatibile con gli obiettivi che la legislazione intende perseguire, specialmente laddove siano richiamati valori costituzionali", e ancora che "è anche possibile, in modo ragionevole, conseguire certi benefici non correlati a far fronte a gravi emergenze. E' necessario dimostrare che la residenza non sia episodica e a breve termine" (pronuncia n. 306/2008).

Health

179. ECRI encourages the authorities to continue and step up their efforts to ensure better provision of health care and better access to health care for groups coming under ECRI's remit, not only with regard to reception of patients and access to care but also by providing care appropriate to their specific situations.

In relazione al diritto alla salute, va ricordato che l'Art. 32 della Costituzione afferma che: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti". Questa disposizione è centrale in quanto non limita il godimento del diritto da parte dei cittadini italiani bensì lo estende ad ogni individuo sotto la giurisdizione italiana, compresi Rom, Sinti e Camminanti, migranti irregolari, richiedenti asilo, minori stranieri non accompagnati, persone trafficate e vittime della tortura, tra gli altri.

Il Governo italiano è seriamente impegnato nel proteggere e promuovere il diritto universale al più alto standard di salute fisica e mentale ed è consapevole della correlazione inversa tra povertà, impoverimento, esclusione sociale e stato della salute. Inoltre va evidenziato che la condizione di salute degli immigrati che arrivano in Italia peggiora rapidamente in conseguenza dei vari fattori di rischio quali lo stress psicologico dipeso dalla migrazione, la mancanza di lavoro e di reddito, l'impiego in lavori pericolosi e non assicurati, le cattive condizioni di vita, l'assenza del sostegno familiare, la malnutrizione come anche il mancato o parziale accesso al Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

I cittadini irregolari non europei usufruiscono dei servizi sanitari nel quadro delle strutture pubbliche del SSN come segue:

- Prima assistenza ed accesso alle cure ospedaliere urgenti (quando non possono essere procrastinate e possono danneggiare seriamente la salute del paziente) o ai trattamenti ed alle cure primarie (servizi, diagnosi e terapie correlate alle patologie non a rischio nel breve termine, ma che possono creare seri problemi di salute o mettere a repentaglio la vita del paziente) necessari in relazione alla malattia o alle ferite;
- Trattamenti e cure di prevenzione finalizzati a preservare la salute individuale e collettiva, come disposto dall'Art. 35, comma 3, lettere a)-b)-c)-d)-e) del Decreto legislativo n. 286/1998, e in particolare:
 - tutela dello stato di gravidanza e della maternità, così come garantita ai cittadini italiani;
 - tutela della salute dei minori;
 - obblighi di vaccinazione nel caso di iniziative di prevenzione collettiva autorizzate al livello regionale;
 - interventi di profilassi internazionale;
 - profilassi, diagnosi, cura delle malattie infettive e dei focolai infettivi.

I servizi sanitari sono gratuiti per le categorie di persone svantaggiate e, per i cittadini irregolari non europei, ciò non implica alcun referaggio alle forze di polizia. Inoltre, indipendentemente dal periodo del loro soggiorno in Italia, i migranti irregolari possono accedere a tutti i servizi sebbene secondo modalità differenti rispetto ai cittadini italiani. Attualmente ad essi è attribuito un codice relativo allo *status* di migranti temporaneamente presenti, tuttavia sempre anonimo.

In termini di struttura istituzionale, allo scopo di favorire il concreto ed universale godimento del diritto alla salute, il Parlamento ha autorizzato l'istituzione, mediante Legge n. 296/2006, dell'Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il Contrasto delle Malattie della Povertà (INMP), per l'attuazione di un progetto sperimentale triennale di gestione dei servizi sanitari comprensivi della prevenzione, del trattamento, della formazione e della ricerca per la promozione del benessere e della salute dei migranti ed il monitoraggio della povertà in relazione alle malattie diffuse tra la popolazione italiana e quella straniera. L'Istituto ha sede a Roma e ha tre centri regionali nel Lazio, in Puglia ed in Sicilia. E' una istituzione pubblicata dotata di *status* giuridico, con funzioni autonome sotto il profilo organizzativo,

amministrativo, patrimoniale, di gestione e tecnico, sotto la supervisione del Ministero della Salute.

Una delle peculiarità dell'Istituto è il fatto che i pazienti sono accolti attraverso la collaborazione di mediatori culturali, interpreti che parlano la loro lingua, che forniscono un sostegno culturale e d'interpretariato, particolarmente importante per le diagnosi, per le indicazioni terapeutiche e per il superamento delle barriere linguistiche e culturali. In media sono accolte nel centro di San Gallicano a Roma, tra le 150 e le 200 persone al giorno. Va evidenziato che questi servizi sono garantiti gratuitamente a tutti, cittadini italiani e stranieri, come prescritto dalla Costituzione. Non ci sono liste di attesa e tutti i pazienti che hanno accesso sono visitati nel corso della giornata.

L'assistenza dell'Istituto è accessibile dunque a cittadini italiani e stranieri che necessitano di cure, in particolar modo per le patologie dermatologiche, infettive, ginecologiche, neuropsichiatriche, di medicina interna e di chirurgia. Inoltre vi sono altre tipologie di servizi garantite da una *task force* interculturale e multidisciplinare, per migliorare le condizioni di salute di persone indigenti, vittime di esclusione sociale e di gravi violazioni dei diritti umani, tra le quali: 1) il Servizio per i richiedenti protezione umanitaria, i rifugiati e le vittime di tortura; 2) il Servizio clinico etno-psichiatrico; 3) il Servizio psicologico per i minori non accompagnati; 4) il Servizio per i senza tetto. In particolare, gli utenti del primo Servizio sono assistiti da una *task force* interculturale e multidisciplinare composta da mediatori culturali, psicologi, antropologi e medici il cui lavoro è finalizzato ad individuare l'esperienza traumatica del singolo, mediante esami medici e psicologici, passaggio necessario per la compilazione di un dossier e di un certificato medico da presentare alla Commissione territoriale competente, che analizzerà il caso e deciderà circa il riconoscimento dello *status*.

In questa direzione, nell'ambito del quadro europeo per l'inclusione dei cittadini non europei per gli anni 2007-2012, nel 2009 e nel 2011 sono stati finanziati due programmi del Ministero della Salute per l'integrazione dei richiedenti il permesso di soggiorno e che sono entrati in contatto con gli Sportelli Unici per l'Immigrazione.

I progetti hanno puntato a favorire un'azione informativa per dare certezza giuridica sui diritti e doveri dei migranti nell'accesso e nella fruibilità dei servizi sanitari, sviluppando un'azione di comunicazione e informazione in termini comprensibili e di facile approccio, con l'obiettivo di "raggiungere" l'utente potenziale al momento della concessione dello *status* di straniero regolarmente residente attraverso opuscoli e materiale informativo appositamente predisposto in diverse lingue. La guida fornita è stata composta da una parte specifica con informazioni dettagliate riguardanti le ASL a cui fare riferimento a seconda dell'area di domicilio indicata nel permesso di soggiorno, e una comune, valida su tutto il territorio nazionale, contenente: una breve illustrazione del Servizio Sanitario Nazionale e relativa organizzazione del funzionamento; l'elenco dei documenti necessari da presentare alla ASL per l'iscrizione al SSN; informazioni per area tematica (es. materno- infantile, dipendenze da alcol, fumo e droghe, ecc.). Tali informazioni sono state rese disponibili sul portale del Ministero della Salute.

Con il supporto dell'INMP, per l'intera durata del progetto è stata prevista la presenza - tre giorni a settimana - di un operatore specializzato in servizi socio-sanitari che ha affiancato, per la parte sanitaria, l'operatore dello Sportello Unico per l'Immigrazione nelle città di Brescia, Catanzaro, Padova, Prato e nella Provincia autonoma di Trento. Per l'intera durata del progetto è stato attivato un servizio di *counselling* a distanza per fare fronte alle esigenze informative nei giorni in cui non è stata garantita la presenza dell'operatore specializzato.

Nell'ambito della programmazione 2011, il progetto è stato finanziato per il secondo anno consecutivo ed esteso ad altre regioni, sempre con il supporto dell'INMP in termini di formazione - frontale e attraverso una specifica piattaforma di *e-learning* - e con la presenza degli operatori socio-sanitari sul territorio presso gli Sportelli Unici per l'Immigrazione.

Conduct of Law Enforcement Officials

182. ECRI invites the Italian authorities to denounce publicly and unambiguously all manifestations of racist behaviour or racial discrimination by members of the police and to ensure that public statements are made at a high level to the effect that such acts will not be tolerated and will be punished following a thorough and prompt investigation.

183. ECRI reiterates its recommendation that the Italian authorities establish a body independent of the police and the prosecution service to investigate allegations of human rights violations by the police, including inter alia all allegations of racial discrimination or racially motivated misconduct.

L'accertamento delle responsabilità a carico delle Forze dell'ordine, in caso di presunta violazione dei diritti umani e/o delle libertà individuali, può essere avviato o su richiesta del cittadino, che presenti una denuncia, ovvero nell'ambito delle verifiche condotte dai superiori gerarchici. Nel primo caso, la segnalazione del cittadino viene trasmessa all'autorità giudiziaria determinando l'avvio di un procedimento penale. Inoltre, tale sistema di controllo viene rafforzato da una serie di meccanismi di verifica interna per accertare che, anche nell'esercizio delle normali attività di servizio, i militari non commettano abusi o non eccedano nell'uso dei poteri loro conferiti dalla legge. In particolare, in conformità alle Regole di Disciplina adottate con Decreto del Presidente della Repubblica n. 737/1981, nella fase processuale il funzionario pubblico è temporaneamente sospeso dal servizio e, se è condannato alla detenzione per un periodo superiore o inferiore ai tre anni, è espulso o viene comminata a suo carico una sanzione disciplinare, eventualmente seguita da misura espulsiva.

Monitoring Racism and Racial Discrimination

186. ECRI reiterates its recommendation that the Italian authorities improve their system for monitoring the situation of minority groups by collecting relevant information in various fields, broken down according to categories such as ethnic or national origin, language, religion and nationality. It stresses the need to ensure that the system put in place is compliant with European standards in matters of data protection and protection of privacy. The Italian authorities should in particular ensure that data collection is always carried out in full accordance with the principles of confidentiality, informed consent and the voluntary self-identification of persons as belonging to a particular group. The system for collecting data on racism and racial discrimination should also take into consideration the gender dimension, particularly from the point of view of possible double or multiple discrimination.

Per quanto concerne il rafforzamento della conoscenza dei fenomeni connessi alla discriminazione razziale è stata programmata la costituzione di un Centro di ricerca denominato CERIDER (Centro di ricerca sulle discriminazioni etniche e razziali) che in sinergia con il Contact Center UNAR e la rete nazionale degli Osservatori e dei centri territoriali ex Art. 44 del Decreto legislativo n. 286/1998 monitori l'andamento dei fenomeni di xenofobia e razzismo nei diversi territori regionali mediante la costruzione di appositi indici di riferimento. Con determinazione UNAR 574 del luglio 2011 si è provveduto conseguentemente ad emanare l'**Avviso per la realizzazione di un progetto per la costituzione e il funzionamento di un centro di ricerca per il monitoraggio dei fenomeni di xenofobia e discriminazioni etnico-razziali (CE.RI.D.E.R.)** (Importo 250.000,00 euro)

In tale ambito si segnala che nel febbraio 2011 l'UNAR ha sottoscritto un protocollo con le principali associazione di consumatori e che, nell'ambito della Settimana d'azione contro il razzismo, si è proceduto a realizzare uno specifico programma di interventi nei luoghi di lavoro realizzato di concerto con le organizzazioni sindacali e datoriali.

Per quanto concerne la promozione di azioni positive nei luoghi di lavoro attraverso la sperimentazione e l'implementazione di un modello di gestione delle diversità in azienda che si basi, tra l'altro, sulla elaborazione, organizzazione e gestione di un programma integrato di attività di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolte al personale e ai collaboratori dell'azienda nonché a tutti gli *stakeholders* sulla prevenzione e sul contrasto di ogni forma di

discriminazione, con determinazione del 26 luglio 2011 l'UNAR ha emanato l'**Avviso per la promozione dell'adozione, da parte di aziende e imprese pubbliche e private, di progetti di azioni positive dirette ad evitare o compensare eventuali situazioni di svantaggio e/o di potenziale disparità di trattamento** di cui ai Decreti legislativi 9 luglio 2003, n. 215 e n. 216 (Importo 200.000,00 euro).

Avvalendosi infine della collaborazione con Confcommercio, Confesercenti e CNA, l'UNAR ha programmato nel maggio 2011 una **iniziativa di sensibilizzazione denominata "L'Uguaglianza non ha prezzo"**, consistente nella realizzazione di 200.000 vetrofanie riportanti tale slogan e il numero verde antirazzismo con relativo depliant, che verranno spediti direttamente a cura delle organizzazioni datoriali a tutti i loro associati per essere apposti sulle vetrine degli esercizi commerciali. La presentazione e lo svolgimento della campagna è programmata per il mese di dicembre 2011.

Education and Awareness-Raising

189. ECRI strongly encourages the authorities to pursue and strengthen their efforts aiming to impress on pupils at all levels the need to respect the principles of non-discrimination and of promoting equal opportunities, and to provide teachers with full training in these fields.

190. ECRI also encourages the authorities to pursue their efforts to bolster the skills of teaching and auxiliary staff in schools in promoting integration and respect for diversity.

Diverse iniziative sono state promosse negli anni passati al fine di coinvolgere gli studenti e l'opinione pubblica in via generale circa la rilevanza del principio di non discriminazione ed il pieno rispetto delle diversità.

Si segnalano:

a) la **Settimana d'azione contro il razzismo**, che nel 2011 ha visto la realizzazione di centosette iniziative in tutta Italia, tutte promosse insieme ad Enti locali e ONG (risorse pari a 300.000,00 euro);

b) la **Settimana nazionale contro la violenza** che a partire verrà replicata per la terza volta in tutte le scuole italiane per l'intero anno scolastico con un impegno di risorse pari a 250.000,00 euro; Con determinazione UNAR del 13 luglio 2011 si è infatti provveduto ad emanare il nuovo **Avviso per il finanziamento di un programma di attività di sensibilizzazione, informazione e formazione rivolto agli studenti, ai genitori e ai docenti delle scuole di ogni ordine e grado sulla prevenzione della violenza fisica e psicologica, compresa quella fondata sull'intolleranza razziale, religiosa e di genere, nonché di ogni forma e causa di discriminazione, nell'ambito della III Settimana nazionale contro la violenza**" (importo di 250.000,00 euro);

c) la **"Campagna Dosta"** contro il pregiudizio ai danni delle comunità Rom e Sinte, tuttora in corso di svolgimento in tutta Italia (prossime tappe Bari e Venezia, dopo Palermo, Napoli, Milano etc.) (importo pari a 200.000,00 euro) e che ha visto promuovere nel mese di giugno e luglio 2011 sui canali televisivi pubblici lo spot "E tu, quanti zingari conosci?"; la campagna verrà replicata anche per il 2012;

d) il **Progetto "Donne straniere. Contro ogni discriminazione"** presentato dall'UNAR e finanziato dal Ministero dell'Interno con 350.000,00 euro nell'ambito della programmazione 2009 del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi, che si è positivamente concluso in data 30 aprile 2011;

e) con determinazione UNAR del 27 luglio 2011 si è provveduto ad attivare le procedure di legge per la **sistematizzazione, in ambito nazionale, della sperimentazione avviata nel 2010 nelle sole Regioni dell'Obiettivo Convergenza della rete "Near - Network giovanile antirazzismo"** per la durata di un anno.

Con Decreto del Ministero dell'Interno del 13 giugno 2011, nell'ambito del FEI 2010, è stato approvata **una nuova campagna di comunicazione denominata “Campagna di prevenzione e contrasto delle discriminazioni etnico-razziali” con un finanziamento pari ad 400.000,00 euro**. Si prevede di far partire in sinergia con il competente Ufficio per la Parità e le Pari opportunità, gli interventi strategici e la comunicazione le procedure per la relativa gara europea nel mese di settembre, mentre lo svolgimento della campagna di comunicazione si concentrerà nel mese di marzo 2012, in coincidenza con la VIII Settimana d'azione contro il Razzismo

Prosegue inoltre le proprie pubblicazioni *la collana editoriale* contenente saggi e ricerche tematiche sul razzismo e sulla quale sono state pubblicate e distribuite anche le Relazioni al Parlamento elaborate da UNAR.

Infine sia la Relazione al Parlamento che i principali materiali prodotti da UNAR sono stati pubblicati in lingua inglese e verranno diffusi a livello internazionale.

Procedimenti iscritti, definiti e pendenti contro autori NOTI presso le Procure della Repubblica, per reati di discriminazione razziale -
 Dati per distretto

ANNO 2010

Distretto	Misure urgenti in materia di discriminazione (art.1 bis art.2 L.205/1993)	Ratifica convenzione internazionale in materia di discriminazione (art.3 L.654/1975)	Tutela minoranza linguistica (art.23 L.38/2001)
ANCONA Pendenti Iniziali	1	1	0
ANCONA Iscritti	2	0	0
ANCONA definiti	1	0	0
ANCONA Pendenti Finali	2	1	0
BARI Pendenti Iniziali	0	0	0
BARI Iscritti	0	0	0
BARI definiti	0	0	0
BARI Pendenti Finali	0	0	0
BOLOGNA Pendenti Iniziali	3	2	0
BOLOGNA Iscritti	3	1	0
BOLOGNA definiti	3	2	0
BOLOGNA Pendenti Finali	3	1	0
BRESCIA Pendenti Iniziali	0	3	0
BRESCIA Iscritti	0	5	0

Distretto	Misure urgenti in materia di discriminazione (art. 1 bis art.2 L.205/1993)	Ratifica convenzione internazionale in materia di discriminazione (art.3 L.654/1975)	Tutela minoranza linguistica (art.23 L.38/2001)
BRESCIA definiti	0	1	0
BRESCIA Pendenti Finali	0	7	0
CAGLIARI Pendenti Iniziali	0	4	0
CAGLIARI Iscritti	0	0	0
CAGLIARI definiti	0	0	0
CAGLIARI Pendenti Finali	0	4	0
CALTANISSETTA Pendenti Iniziali	0	0	0
CALTANISSETTA Iscritti	0	0	0
CALTANISSETTA definiti	0	0	0
CALTANISSETTA Pendenti Finali	0	0	0
CAMPOBASSO Pendenti Iniziali	0	0	0
CAMPOBASSO Iscritti	0	0	0
CAMPOBASSO definiti	0	0	0
CAMPOBASSO Pendenti Finali	0	0	0
CATANIA Pendenti Iniziali	0	0	0

Distretto	Misure urgenti in materia di discriminazione (art. 1 bis art.2 L.205/1993)	Ratifica convenzione internazionale in materia di discriminazione (art.3 L.654/1975)	Tutela minoranza linguistica (art.23 L.38/2001)
CATANIA Iscritti	0	0	0
CATANIA definiti	0	0	0
CATANIA Pendenti Finali	0	0	0
CATANZARO Pendenti Iniziali	0	0	0
CATANZARO Iscritti	0	0	0
CATANZARO definiti	0	0	0
CATANZARO Pendenti Finali	0	0	0
FIRENZE Pendenti Iniziali	0	8	0
FIRENZE Iscritti	0	4	0
FIRENZE definiti	0	2	0
FIRENZE Pendenti Finali	0	10	0
GENOVA Pendenti Iniziali	0	2	0
GENOVA Iscritti	0	2	0
GENOVA definiti	0	3	0
GENOVA Pendenti Finali	0	1	0

Distretto	Misure urgenti in materia di discriminazione (art. 1 bis art.2 L.205/1993)	Ratifica convenzione internazionale in materia di discriminazione (art.3 L.654/1975)	Tutela minoranza linguistica (art.23 L.38/2001)
L'AQUILA Pendenti Iniziali	0	1	0
L'AQUILA Iscritti	0	0	0
L'AQUILA definiti	0	1	0
L'AQUILA Pendenti Finali	0	0	0
LECCE Pendenti Iniziali	0	0	0
LECCE Iscritti	1	0	0
LECCE definiti	1	0	0
LECCE Pendenti Finali	0	0	0
MESSINA Pendenti Iniziali	0	0	0
MESSINA Iscritti	0	0	0
MESSINA definiti	0	0	0
MESSINA Pendenti Finali	0	0	0
MILANO Pendenti Iniziali	0	8	0
MILANO Iscritti	3	5	0
MILANO definiti	2	5	0
MILANO Pendenti Finali	1	8	0

Distretto	Misure urgenti in materia di discriminazione (art. 1 bis art.2 L.205/1993)	Ratifica convenzione internazionale in materia di discriminazione (art.3 L.654/1975)	Tutela minoranza linguistica (art.23 L.38/2001)
NAPOLI Pendenti Iniziali	0	0	0
NAPOLI Iscritti	0	1	0
NAPOLI definiti	0	0	0
NAPOLI Pendenti Finali	0	1	0
PALERMO Pendenti Iniziali	0	1	0
PALERMO Iscritti	0	1	0
PALERMO definiti	0	1	0
PALERMO Pendenti Finali	0	1	0
PERUGIA Pendenti Iniziali	0	2	0
PERUGIA Iscritti	0	0	0
PERUGIA definiti	0	2	0
PERUGIA Pendenti Finali	0	0	0
POTENZA Pendenti Iniziali	0	0	0
POTENZA Iscritti	0	0	0
POTENZA definiti	0	0	0

Distretto	Misure urgenti in materia di discriminazione (art. 1 bis art.2 L.205/1993)	Ratifica convenzione internazionale in materia di discriminazione (art.3 L.654/1975)	Tutela minoranza linguistica (art.23 L.38/2001)
POTENZA Pendenti Finali	0	0	0
REGGIO CALABRIA Pendenti Iniziali	0	0	0
REGGIO CALABRIA Iscritti	0	0	0
REGGIO CALABRIA definiti	0	0	0
REGGIO CALABRIA Pendenti Finali	0	0	0
ROMA Pendenti Iniziali	2	16	0
ROMA Iscritti	0	10	0
ROMA definiti	0	10	0
ROMA Pendenti Finali	2	16	0
SALERNO Pendenti Iniziali	0	0	0
SALERNO Iscritti	0	0	0
SALERNO definiti	0	0	0
SALERNO Pendenti Finali	0	0	0
TORINO Pendenti Iniziali	0	1	0
TORINO Iscritti	0	0	0

Distretto	Misure urgenti in materia di discriminazione (art. 1 bis art.2 L.205/1993)	Ratifica convenzione internazionale in materia di discriminazione (art.3 L.654/1975)	Tutela minoranza linguistica (art.23 L.38/2001)
TORINO definiti	0	0	0
TORINO Pendenti Finali	0	1	0
TRENTO Pendenti Iniziali	0	6	0
TRENTO Iscritti	4	13	0
TRENTO definiti	4	12	0
TRENTO Pendenti Finali	0	7	0
TRIESTE Pendenti Iniziali	1	3	0
TRIESTE Iscritti	2	1	0
TRIESTE definiti	1	3	0
TRIESTE Pendenti Finali	2	1	0
VENEZIA Pendenti Iniziali	5	10	0
VENEZIA Iscritti	2	10	0
VENEZIA definiti	3	10	0
VENEZIA Pendenti Finali	4	10	0

Distretto	Misure urgenti in materia di discriminazione (art. 1 bis art.2 L.205/1993)	Ratifica convenzione internazionale in materia di discriminazione (art.3 L.654/1975)	Tutela minoranza linguistica (art.23 L.38/2001)
Pendenti Iniziali totale nazionale	12	68	0
Iscritti totale nazionale	17	53	0
Definiti totale nazionale	15	52	0
Pendenti Finali totale nazionale	14	69	0

