



Ufficio per la promozione della parità  
di trattamento e la rimozione  
delle discriminazioni fondate  
sulla razza o sull'origine etnica

# RAZZISMO

RAPPORTO DEL  
CONSIGLIO D'EUROPA  
E OSSERVAZIONI  
DELLE NAZIONI UNITE

E XENOFOBIA  
IN ITALIA

IV CICLO DI MONITORAGGIO ECRI  
XVI - XVIII RAPPORTO PERIODICO CERD



Ufficio per la promozione della parità  
di trattamento e la rimozione delle discriminazioni  
fondate sulla razza o sull'origine etnica

# RAZZISMO E XENOFOBIA IN ITALIA

Rapporto del Consiglio d'Europa  
e Osservazioni delle Nazioni Unite

IV CICLO DI MONITORAGGIO ECRI  
XVI - XVIII RAPPORTO PERIODICO CERD



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento per le Pari Opportunità

UNAR - Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali  
Largo Chigi 19 - 00187 Roma  
Telefoni: 0667792032 - 2588 Fax 0667792927  
E-mail: [unar@unar.it](mailto:unar@unar.it) [www.unar.it](http://www.unar.it)



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](mailto:ecri@coe.int) - [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)



# INDICE

<b>PREMESSA</b>	5
-----------------	---

---

**PARTE PRIMA:  
RAPPORTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO  
E L'INTOLLERANZA DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULL'ITALIA.  
QUARTO CICLO DI MONITORAGGIO ECRI**

---

<b>INTRODUZIONE</b>	6
<b>SINTESI</b>	7
<b>CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b>	11
<b>I. Esistenza e applicazione delle disposizioni giuridiche</b>	11
Strumenti legali internazionali	11
Disposizioni costituzionali e altre disposizioni fondamentali	13
- <i>Disposizioni relative all'accesso alla cittadinanza</i>	13
Disposizioni in materia di diritto penale	14
- <i>Disposizioni penali pertinenti</i>	14
- <i>Applicazione delle disposizioni penali pertinenti</i>	15
Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo	17
- <i>Disposizioni relative alla lotta contro la discriminazione razziale</i>	17
- <i>Applicazione delle disposizioni relative alla lotta contro la discriminazione razziale</i>	18
Organi di lotta contro la discriminazione e altre istituzioni	19
- <i>UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)</i>	19
- <i>Osservatorio della camera dei deputati sui fenomeni di xenofobia e di razzismo</i>	21
<b>II. Il razzismo veicolato dal discorso pubblico</b>	22
L'uso di discorsi razzisti o xenofobi in politica	22
Mass media	23
Internet	24
<b>III. Violenza razzista</b>	25
<b>IV. Il razzismo nello sport</b>	27
<b>V. "Pacchetto sicurezza" e altre misure riguardanti gli stranieri</b>	28

<b>VI. Gruppi vulnerabili/Gruppi target</b>	30
I Rom	30
Migranti, rifugiati e richiedenti asilo	36
- <i>Migranti in situazione regolare</i>	36
- <i>Rifugiati e richiedenti asilo</i>	37
- <i>Migranti in situazione irregolare</i>	42
- <i>Espulsioni in virtù delle disposizioni relative alla lotta contro il terrorismo</i>	43
Comunità musulmane	44
<b>VII. Antisemitismo</b>	46
<b>VIII. Discriminazione in vari settori</b>	47
Istruzione	47
Occupazione	48
Alloggio	49
Salute	50
<b>IX. Comportamento degli agenti delle forze dell'ordine</b>	51
<b>X. Monitoraggio del razzismo e della discriminazione razziale</b>	52
<b>XI. Educazione e sensibilizzazione</b>	53
<b>RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO</b>	54
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	55
<b>PARTE SECONDA: LE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO PER L'ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE DELLE NAZIONI UNITE AL XVI-XVIII RAPPORTO PERIODICO DELL'ITALIA</b>	59

---

## PREMESSA

Il 5 marzo 2012 il Governo italiano è stato chiamato a discutere a Ginevra, innanzi al Comitato di controllo della **Convenzione delle Nazioni Unite** per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) il **XVI – XVIII Rapporto periodico**, già trasmesso dal nostro Paese nel mese di marzo 2011. Il 21 febbraio 2012 è stata inoltre disposta la pubblicazione del **Rapporto sull'Italia redatto dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa** a seguito della visita in Italia condotta nel novembre 2010. Appare infine opportuno segnalare che la materia della discriminazione razziale, del razzismo e della xenofobia con specifico riferimento alla situazione italiana è stata anche di recente oggetto dell'attenzione di due **Relatori Speciali ONU** (Special Rapporteur sulle forme contemporanee di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e relative intolleranze e Special Rapporteur sui diritti umani dei migranti) che con una nota congiunta rivolta in data 26 dicembre 2011 al nostro Governo prendendo spunto dal grave episodio verificatosi a Firenze il 13 dicembre 2011, richiede informazioni puntuali in ordine sia alle misure adottate al fine di prevenire i reati a matrice xenofoba, che in ordine alla elaborazione di un Piano nazionale di Azione contro il razzismo.

Le specifiche materie in discussione, le considerazioni espresse nel citato Rapporto ed i recenti eventi di cronaca che hanno evidenziato una recrudescenza di comportamenti razzisti e xenofobi nel nostro Paese, **rendono necessario ad avviso dell'UNAR un salto di qualità che preveda l'adozione da parte del Governo di un piano organico di prevenzione e contrasto dei fenomeni di discriminazione razziale.**

In adesione alle osservazioni ed alle raccomandazioni formulate dalla Commissione per l'eliminazione delle discriminazioni razziali delle Nazioni Unite (CERD), dalla Commissione contro il razzismo e l'intolleranza razziale del Consiglio d'Europa (ECRI) con la presente pubblicazione, contenente la versione integrale del Rapporto ECRI e le Osservazioni conclusive del Comitato CERD delle Nazioni Unite, si intende assicurare la massima diffusione presso tutti gli stakeholders delle indicazioni formulate all'Italia al fine di implementare e rendere sempre più operativa ed efficace l'azione di prevenzione, contrasto e rimozione delle discriminazioni etniche e razziali.

# PARTE PRIMA: RAPPORTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA DEL CONSIGLIO D'EUROPA SULL'ITALIA. QUARTO CICLO DI MONITORAGGIO ECRI

## 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 con-

seguenza 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 lamentano 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,<sup>1</sup> la discriminazione razziale<sup>2</sup> 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 diritti<sup>3</sup> 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.

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.

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.

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

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.

## 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 Italia<sup>4</sup> o per un decennio, per gli adulti.<sup>5</sup> 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.

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

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

## 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)<sup>6</sup>. 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 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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 legge 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.<sup>9</sup>
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

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

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.

che l'attuale legislazione vigente in Italia va oltre i criteri minimi adottati dal Consiglio 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.<sup>10</sup>

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 pertinenti<sup>11</sup>, 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.<sup>12</sup>
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 razzisti<sup>13</sup>. 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.<sup>14</sup> Sono ugualmente rare le condanne per avere pro-

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' 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.*

pagandato idee basate sulla superiorità o l'odio razziale<sup>15</sup> o per istigazione alla discriminazione razziale<sup>16</sup>.

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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> Si ritiene che siano ancora necessarie misure di formazione supplementari destinate ai soggetti che 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.

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.*

## 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 1988<sup>19</sup>; nel 2003, sono stati poi adottati due decreti legislativi per recepire le due Direttive del Consiglio europeo 2000/43/CE<sup>20</sup> e 2000/78/CE<sup>21</sup>. 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 2008<sup>22</sup>, 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.
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.

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 istituita 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.

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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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 razziale<sup>25</sup>, ma che può essere dovuta a fattori quali la scarsa 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.

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 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.

## 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.<sup>26</sup> Inoltre, l'organizzazione di iniziative congiunte miranti a sensibilizzare il pubblico sulla discriminazione, in particolare nei settori della gioventù, dello sport e della scuola,<sup>27</sup> figura negli accordi conclusi dall'UNAR con attori regionali nel settore della lotta contro il razzismo.<sup>28</sup> 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

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.

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.*

discriminazione razziale a livello nazionale.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

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 osservato<sup>31</sup>: 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.
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 accordi<sup>32</sup> 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.

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.

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.

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. 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.<sup>33</sup> 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,<sup>34</sup> 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 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

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.*

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.<sup>35</sup> 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 esiste ugualmente un codice deontologico dei giornalisti, firmato dalle due principali associazioni giornalistiche italiane nel 1993, che chiede ai giornalisti di non commettere alcuna discriminazione fondata sulla razza o la religione;<sup>36</sup> 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

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

<sup>36</sup> 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.

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° 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.<sup>37</sup>
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,<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>
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. 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 duranti più giorni e gli abitanti dei campi sono stati costretti ad abbandonare i loro insediamenti sotto la protezione della polizia.<sup>40</sup>

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".

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*.

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.<sup>41</sup>
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.

---

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.<sup>42</sup> 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.

---

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

## 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 2008<sup>43</sup>, tre decreti legge portanti emendamento al recepimento nel diritto italiano delle direttive Ue riguardanti il ricongiungimento familiare,<sup>44</sup> le procedure per la concessione e la revoca dello status di rifugiato<sup>45</sup> e il diritto dei cittadini dell'Ue di circolare e soggiornare liberamente sul territorio dell'Unione europea;<sup>46</sup> 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.
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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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 euro.<sup>50</sup>
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.<sup>51</sup> 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.

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.

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

48 Decreto legge n° 92 del 23 maggio 2008, poi convertito 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.

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.<sup>52</sup> Numerosi provvedimenti discriminatori adottati da sindaci nell'esercizio dei loro poteri estesi ai casi di 'urgenza' destinati a fronteggiare le minacce alla sicurezza pubblica<sup>53</sup> sono stati annullati dai tribunali.
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.

---

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.*

## 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.<sup>54</sup>
83. La maggior parte dei Rom<sup>55</sup> 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,<sup>56</sup> che talvolta si riflettono o sono perfino rafforzati dagli atteggiamenti e dalle politiche adottate dai responsabili politici.<sup>57</sup> 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 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.<sup>58</sup> 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"<sup>59</sup>, le organizzazioni della società civile hanno fatto rilevare che tutti i censimenti sono stati effettuati in insediamenti abitati quasi esclusivamente da Rom.<sup>60</sup> 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

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.

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.

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.<sup>61</sup> L'ECRI ha già avuto l'occasione di esprimere la propria grave preoccupazione riguardo alla situazione;<sup>62</sup> 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".<sup>63</sup> 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 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 disperate e mancano di coerenza.<sup>64</sup> 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.

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 46<sup>a</sup> sessione plenaria dell'ECRI.

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

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.

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.<sup>65</sup> 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 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.<sup>66</sup> 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 deprecabili 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

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*.

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

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.<sup>67</sup>

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 Rom<sup>68</sup>, 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 in aree attrezzate o in altri siti, il numero di posti disponibili è spesso inferiore al numero di persone sgombrate. 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 deplorable. 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,<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup>
96. La situazione dei Rom per quanto riguarda l'alloggio, che non sembra essersi migliorata, bensì aggravata in questi ultimi anni<sup>71</sup>, è stata d'altro canto denunciata a più riprese non solo dall'ECRI,<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> Il Comitato europeo per i diritti sociali ha da

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.

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 dei 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, ACFC/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.

parte sua rilevato recentemente un certo numero di violazioni della Carta sociale europea (riveduta) per quanto riguarda tali questioni, tra cui delle violazioni aggravate.<sup>74</sup> 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 rialloggiati; 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 frequenza regolare della scuola da parte di tali bambini. L'ECRI incoraggia al-

<sup>74</sup> 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.

- tresì 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.<sup>75</sup> Inoltre, è stato lanciato nel 2009 un processo di regolarizzazione per rimediare alle conseguenze impreviste dell'entrata in vigore della Legge n° 94/2009,<sup>76</sup> 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 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 ri-

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

<sup>76</sup> 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.

petto 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;<sup>77</sup> 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 applicabili<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup> D'altro canto, il numero di arrivi via mare è aumentato nuovamente, e in proporzioni significative, dopo gli eventi in alcuni paesi del Nordafrica agli inizi del 2011,<sup>81</sup> 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.

77 Si veda, per esempio, il Decreto legge n° 251/2007 de l 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.

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

## - 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.<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup>
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.
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.<sup>86</sup>
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 par-

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.

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

ticolare 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,<sup>87</sup> 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.
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

87 Si veda l'Articolo 35 del Decreto legislativo n° 25/20 08 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.

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.<sup>88</sup>

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.
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,<sup>89</sup> nota tuttavia con rammarico che l'accesso a un lavoro regolare resta spesso teorico, vista la discriminazione sul mercato del lavoro.<sup>90</sup>

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

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

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

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.

#### - SITUAZIONE SPECIFICA SOPRAVENUTA 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.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup> 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.

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.*

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 cominciati 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.<sup>93</sup> 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.<sup>94</sup>
138. L'ECRI nota che gli eventi nel Nordafrica riguardano tutti gli Stati europei e richiederanno indubbiamente una condivisione di responsabilità.<sup>95</sup> 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.
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.<sup>96</sup>
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 CIE<sup>97</sup>) soddisfino un insieme di norme adeguate. Aveva sol-

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.

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.

lecitato 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.<sup>98</sup> 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 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.<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> *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.*

<sup>99</sup> *Ben Khemais c. Italy, Ricorso n° 246/07, sentenza del 2 4/2/2009, 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.*

<sup>100</sup> *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.*

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.

## Comunità musulmane

151. In mancanza di statistiche ufficiali,<sup>101</sup> 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 antimusulmane 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

<sup>101</sup> Si veda qui appresso, *Monitoraggio del razzismo e della discriminazione razziale*.

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.<sup>102</sup> 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.

155. L'ECRI nota la creazione, nel settembre 2005, della Consulta per l'Islam italiano,<sup>103</sup> 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.

<sup>102</sup> 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.

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

## VII. Antisemitismo

157. Le autorità italiane segnalano alcune decine di incidenti antisemiti all'anno, contro ebrei o i loro beni.<sup>104</sup> 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 ebrae 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.<sup>105</sup>
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 ebrae, 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 Mancino<sup>106</sup> 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.

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,<sup>107</sup> 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,<sup>108</sup> 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.<sup>109</sup> 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.<sup>110</sup> 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 dal-

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.*

l'istituto scolastico. I rappresentanti della società civile 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.<sup>111</sup>
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.<sup>112</sup> 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 occupazionale siano adeguate e pienamente

<sup>111</sup> 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.

<sup>112</sup> Si veda qui sopra, *Violenza razzista*.

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,<sup>113</sup> 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.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup>
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 italiana<sup>116</sup> 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.

---

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.'*

## 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,<sup>117</sup> 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.
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.

---

117 Si veda più sopra, *Violenza razzista*.

## 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.<sup>118</sup>
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 membri 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.<sup>119</sup>
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<sup>e</sup> 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 oeuvre des Ordonnances du Président du Conseil des Ministres nos 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/](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 parties, 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 Tor-

- ture 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 Etats 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](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, Sugar 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

## PARTE SECONDA

Le Osservazioni conclusive  
del Comitato per l'Eliminazione  
della Discriminazione Razziale  
delle Nazioni Unite  
al XVI-XVIII rapporto periodico dell'Italia



## Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale 80<sup>a</sup> sessione – 13 febbraio / 9 marzo 2012

Esame dei rapporti presentati dagli Stati parti ai sensi  
dell'art. 9 della Convenzione

### Osservazioni conclusive del Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale

#### Italia

1. Il Comitato ha esaminato il XVI-XVIII rapporto periodico consolidato dell'Italia (Doc. CERD/C/ITA/16-18), presentato in un unico documento, nelle sue 2156<sup>a</sup> e 2157<sup>a</sup> sessioni (Documenti CERD/C/SR.56 e CERDS/C/SR.57), tenutesi il 5 marzo 2012. Nella 2164<sup>a</sup> sessione (Doc. CERD/C/SR.64), tenutasi il 9 marzo 2012, il Comitato ha adottato le seguenti osservazioni conclusive.

#### A. Introduzione

2. Il Comitato recepisce il rapporto e loda la regolarità con la quale lo Stato parte ha interagito con esso. Esprime apprezzamento per il dialogo tenutosi con la ampia delegazione dello Stato parte e la ringrazia per le informazioni complementari fornite oralmente. Il Comitato accoglie positivamente il dialogo proficuo e costruttivo con la delegazione dello Stato parte come anche gli sforzi compiuti nel rispondere alle domande poste dai suoi membri.

#### B. Aspetti positivi

3. Il Comitato prende nota con interesse della revisione *in fieri* della Legge n. 482/1999 allo scopo di permettere il riconoscimento delle comunità Rom, Sinti e Camminanti quali minoranze.
4. Il Comitato prende nota altresì del rafforzamento dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) e le rilevanti attività poste in essere dallo stesso nel periodo considerato.
5. Il Comitato accoglie positivamente le misure legislative che introducono modifiche circa l'onere della prova a carico del convenuto nelle cause civili in materia di discriminazione razziale.
6. Il Comitato accoglie positivamente la ratifica, il 5 giugno 2008, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica e la dichiarazione dello Stato parte relativa al futuro emendamento del codice penale introduttivo della materia dei crimini d'odio su Internet.
7. Il Comitato accoglie positivamente la creazione di un gruppo di lavoro incaricato di predisporre, entro il mese di settembre 2012, un nuovo Piano Nazionale d'Azione contro tutte le forme di discriminazione razziale e di attuare la Dichiarazione ed il Piano d'Azione di Durban al livello nazionale.
8. Il Comitato accoglie positivamente l'adozione, il 24 febbraio 2012, della Strategia Nazionale per l'Inclusione delle comunità Rom, Sinti e Camminanti nel quadro dell'Unione Europea, coprendo importanti settori chiave quali l'educazione, il lavoro, la salute e l'alloggio.

9. Il Comitato prende nota con particolare interesse dell'informazione fornita dallo Stato parte relativa alla creazione di un nuovo Ministero per la Cooperazione e l'Integrazione, competente, *inter alia*, per la materia delle relazioni inter-etniche.
10. Il Comitato accoglie positivamente l'informazione fornita dallo Stato parte circa la possibilità di ritirare la dichiarazione apposta in merito all'Art. 4 della Convenzione.

### C. Preoccupazioni e raccomandazioni

11. Il Comitato prende nota dei dati statistici forniti circa la popolazione straniera e delle attività dell'UNAR tuttavia si rammarica per l'assenza, nel rapporto, di dati sulla composizione etnica della popolazione. Inoltre è particolarmente preoccupato per il censimento che è stato condotto in relazione allo stato di emergenza proclamato nel 2008 ed al "Decreto Emergenza Nomadi" riguardante i campi nomadi in Italia. E' preoccupato per l'informazione inerente le modalità di realizzazione del censimento, nel corso del quale agli abitanti Rom e Sinti, inclusi i minori, sono state prese le impronte digitali e sono state scattate foto identificative. Il Comitato prende nota della dichiarazione dello Stato parte relativa alla distruzione di tali dati.

**Il Comitato invita lo Stato parte a compilare una raccolta di dati disaggregati sulla composizione etnica della popolazione. In linea con la sua raccomandazione generale n. 8 (1990) sulla identificazione di uno specifico gruppo razziale o etnico, il Comitato desidera ricordare che le modalità di identificazione degli individui in quanto membri di gruppi razziali o etnici dovrebbero essere determinate su base anonima e volontaria, e in ordine ad un criterio di auto-identificazione da parte degli individui interessati. Il Comitato raccomanda altresì che lo Stato parte si astenga dal condurre censimenti di natura emergenziale riguardanti gruppi minoritari.**

**Il Comitato raccomanda con forza che lo Stato parte informi le comunità interessate che i dati raccolti nel passato censimento emergenziale sono stati distrutti.**

12. Il Comitato si rammarica per il fatto che le misure egualitarie introdotte nell'Art. 3 della Costituzione Italiana non comprendano i non cittadini né è chiaro se il reato di discriminazione razziale, nella legislazione dello Stato parte, includa sia il fine che le conseguenze dell'atto vietato (art. 1).

**In linea con la sua raccomandazione generale n. 30 (2004) sulla discriminazione nei confronti dei non cittadini, il Comitato incoraggia lo Stato parte a garantire che i non cittadini godano di eguale protezione e riconoscimento di fronte alla legge. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di garantire che la sua legislazione e le sue politiche non discriminino, nel fine e nelle conseguenze, per motivi di razza, colore, nascita, origine nazionale o etnica. Il Comitato attira l'attenzione dello Stato parte sull'importanza di garantire che le misure legislative di contrasto alla discriminazione razziale si applichino ai non cittadini indipendentemente dal loro status migratorio.**

13. Il Comitato è preoccupato per la mancata creazione di una istituzione nazionale sui diritti umani, a fronte di un impegno dello Stato parte in tal senso. Sulla base delle informazioni ricevute dal Comitato, il disegno di legge, attualmente all'esame della Camera dei Deputati, è stato definito senza adeguata consultazione con la società civile (art. 2).

**Il Comitato prende nota dell'impegno dello Stato parte di portare a termine il prima possibile il lungo processo volto a creare una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani ai sensi dei Principi di Parigi (Allegato alla risoluzione dell'Assemblea Generale 48/134 del 20 dicembre 1993). Il Comitato incoraggia lo Stato parte a coinvolgere attivamente la società civile in questo processo ed a revisionare il disegno di legge n. 4534 per ga-**

**rantire che l'istituzione risponda pienamente al dettato dei Principi di Parigi. Il Comitato incoraggia lo Stato parte a richiedere l'assistenza tecnica dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani.**

14. Il Comitato prende nota delle preoccupazioni relative alla necessità di rafforzare l'indipendenza dell'UNAR quale unico organo di parità istituito ai sensi delle direttive europee (art. 2).

**Prendendo nota dell'impegno dello Stato parte per il rafforzamento dell'indipendenza funzionale, amministrativa e gestionale dell'UNAR, il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare le misure necessarie a garantire l'indipendenza dell'UNAR in modo tale che possa realizzare le sue attività in maniera più efficiente.**

15. Il Comitato deplora gli sgomberi mirati nei confronti delle comunità Rom e Sinti che hanno avuto luogo a partire dal 2008 nel quadro del "Decreto Emergenza Nomadi" e prende nota con preoccupazione dei mancati risarcimenti in loro favore nonostante quanto disposto dalla pronuncia del Consiglio di Stato nel novembre 2011 che annulla il predetto Decreto. E' preoccupato che gli sgomberi forzati abbiano reso prive di alloggio diverse famiglie Rom e Sinte e si rammarica per le modalità mediante le quali si è fatto ricorso al personale di sicurezza ed ai meccanismi di accesso video-sorvegliato ai campi. Come rilevato nelle sue precedenti osservazioni conclusive, il Comitato è preoccupato che le popolazioni Rom, Sinti e Camminanti, sia cittadini che non cittadini, vivano in condizioni di segregazione *de facto* rispetto al resto della popolazione, in campi che spesso sono privi dei servizi essenziali. Il Comitato prende nota della dichiarazione della delegazione circa l'intenzione di attuare una nuova politica alloggiativa in favore di Rom e Sinti (art. 3).

**Il Comitato incoraggia lo Stato parte ad adottare le misure necessarie per evitare gli sgomberi forzati e per fornire adeguate soluzioni alloggiative alternative a tali comunità. Intima allo Stato parte di astenersi dal collocare i Rom in campi al di fuori delle aree abitate e senza servizi essenziali come quelli sanitari ed educativi. Tenendo a mente la sua raccomandazione generale n. 30 (2004) sulla discriminazione nei confronti dei non cittadini, come anche la Strategia Nazionale per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Camminanti, il Comitato incoraggia lo Stato parte ad intensificare il suo impegno nell'evitare la segregazione alloggiativa delle comunità Rom e Sinti, sia cittadini che non cittadini, ed a sviluppare programmi di edilizia sociale in loro favore.**

**In linea con la pronuncia del Consiglio di Stato, il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare adeguate misure per offrire effettivi risarcimenti ai membri delle comunità Rom e Sinti in relazione a tutte le conseguenze negative derivate dall'attuazione del "Decreto Emergenza Nomadi", incluse adeguate misure alloggiative, e garantendo che i campi isolati non sono l'unica soluzione alloggiativa praticabile.**

16. Pur prendendo nota circa il fatto che la Legge n. 654/1975 sanziona la discriminazione razziale e che la Legge n. 205/1993 (Legge Mancino) disponga in materia di circostanze aggravanti per reati comuni commessi a fini razziali, il Comitato è preoccupato che la disposizione relativa alle circostanze aggravanti sia richiamata quando la motivazione di matrice razzista sia l'unica e non quando vi siano motivazioni miste. Il Comitato si rammarica altresì per la mancanza di informazioni circa le decisioni adottate in merito all'applicazione di tale disposizione e le sanzioni imposte in materia di propaganda della superiorità razziale o etnica (art. 4).

**Il Comitato raccomanda allo Stato parte di emendare l'art. 61 del Codice Penale al fine di stabilire che un reato fondato su una motivazione di matrice razzista costituisce una circostanza aggravante, inclusi i casi in cui vi siano motivazioni miste. Raccomanda altresì allo Stato parte di adottare le misure necessarie per perseguire e punire i casi di diffusione di**

**idee fondate sulla superiorità razziale o di incitamento alla violenza o ai reati di matrice razziale, in linea con le disposizioni legislative e con l'art. 4 della Convenzione.**

17. Il Comitato è seriamente preoccupato per la diffusione dei discorsi di matrice razzista, per la stigmatizzazione e gli stereotipi riguardanti i Rom, Sinti e Camminanti ed i non cittadini. Il Comitato è preoccupato che nei pochi casi in cui rappresentanti politici sono stati perseguiti per dichiarazioni discriminatorie, l'adozione di misure sospensive abbia permesso loro di continuare la propria attività politica e di candidarsi per le elezioni. Il Comitato prende nota del fatto che il diritto fondamentale della libertà di espressione non includa la diffusione di idee di superiorità razziale o di incitamento all'odio razziale. Il Comitato è preoccupato altresì per l'incremento della discriminazione razziale nei media e su Internet, in particolare nei *social networks* (artt. 2 e 4).

**Il Comitato raccomanda allo Stato parte:**

- a) **di adottare adeguate misure al fine di perseguire gli individui, inclusi i rappresentanti politici, per atti commessi ai sensi dell'Art. 4, e per garantire che il principio giuridico della misura sospensiva non pregiudichi l'azione giudiziaria. Il Comitato desidera sottolineare che il diritto fondamentale della libertà di espressione non dovrebbe rimuovere i principi di eguaglianza e non discriminazione poiché l'esercizio di tale diritto implica specifiche responsabilità, tra le quali l'obbligo di non diffondere idee di superiorità razziale o d'odio razziale.**
  - b) **di rafforzare il mandato dell'Autorità Garante per le Comunicazioni allo scopo di garantire la persecuzione di dichiarazioni razziste ed il risarcimento in favore delle vittime. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di garantire che i media non stigmatizzino, stereotipino o etichettino negativamente i non cittadini e le minoranze etniche. Incoraggia lo Stato parte ad invitare i media a rispettare puntualmente la Carta di Roma al fine di evitare il ricorso ad un linguaggio razzista, discriminatorio o non obiettivo. Incoraggia altresì lo Stato parte a prendere in considerazione la ratifica del Protocollo Addizionale alla Convenzione Europea sulla criminalità informatica relativo alla criminalizzazione di atti di natura razzista e xenofoba commessi attraverso il sistema informatico.**
  - c) **di sensibilizzare gli operatori dei media circa la loro responsabilità nel non diffondere pregiudizi e nell'evitare di riportare incidenti che coinvolgono non cittadini, membri delle comunità Rom e Sinti in modo tale da stigmatizzare tali comunità nel loro insieme, tenendo in considerazione le sue raccomandazioni generali n. 27 (2000) sulla discriminazione nei confronti dei Rom e n. 30 (2004) sulla discriminazione nei confronti dei non cittadini.**
18. Il Comitato è estremamente preoccupato per i diversi casi di violenza di matrice razzista e degli omicidi di migranti, inclusa la popolazione di origine africana ed i membri delle comunità Rom e Sinti. E' preoccupato altresì per la violenza di matrice razzista manifestata nei confronti dei membri di tali gruppi, inclusa la distruzione delle loro proprietà (artt. 2, 4, e 6).

**Tenendo in considerazione la sua raccomandazione generale n. 31 (2005) sulla prevenzione della discriminazione razziale nell'amministrazione e nel funzionamento del sistema della giustizia penale, il Comitato raccomanda allo Stato parte di garantire la sicurezza e l'integrità dei non cittadini, e dei Rom e Sinti, senza discriminazione alcuna, adottando misure di prevenzione degli atti di violenza di matrice razzista nei loro confronti, e garantendo un intervento immediato da parte delle forze dell'ordine, dei procuratori e dei giudici, assicurando che i responsabili, inclusi i rappresentanti politici, non godano dell'impunità *de jure* o *de facto*. Raccomanda altresì allo Stato parte di raccogliere sistematicamente i dati relativi ai crimini d'odio di matrice razzista.**

19. Il Comitato si rammarica che le comunità Rom, Sinti e Camminanti continuino a vivere gravi forme di marginalizzazione e discriminazione. Esprime il proprio rammarico per il fatto che misure quali il “Decreto Emergenza Nomadi” abbiano amplificato gli stereotipi, i pregiudizi ed i comportamenti negativi nei confronti di tali comunità. Il Comitato si rammarica per la persistenza di stereotipi che associano le minoranze etniche e i non cittadini con la criminalità, e l’Islam con il terrorismo (artt. 3 e 5).

**In linea con la Strategia Nazionale per l’inclusione delle comunità Rom, Sinti e Camminanti, il Comitato raccomanda allo Stato parte di avviare consultazioni con tali comunità come anche con organizzazioni rappresentative delle stesse per l’attuazione, il monitoraggio e la valutazione di tale Strategia. Particolare attenzione dovrà essere riservata al godimento dei diritti economici, sociali e culturali come anche alle attività di sensibilizzazione in materia di tolleranza, rispetto per la diversità, coesione sociale e non discriminazione nella società italiana. Il Comitato, tenendo in considerazione le sue raccomandazioni generali n. 27 (2000) sulla discriminazione nei confronti dei Rom e n. 30 (2004) sulla discriminazione nei confronti dei non cittadini, invita lo Stato parte a tenerlo informato circa l’attuazione e l’impatto delle azioni incluse nella predetta Strategia.**

**Tenendo in considerazione la convergenza tra discriminazione razziale e religiosa, il Comitato raccomanda allo Stato parte di incrementare il suo impegno per prevenire e contrastare la discriminazione razziale nei confronti dei musulmani e di rafforzare il dialogo con le comunità musulmane.**

20. Il Comitato esprime la sua preoccupazione per il fatto che i minori delle comunità Rom e Sinti continuino a subire discriminazioni nell’accesso all’istruzione. E’ preoccupato per l’informazione relativa al fatto che gli sgomberi forzati e le condizioni alloggiative inadeguate abbiano avuto un impatto negativo in termini di iscrizione e frequenza scolastica dei minori di tali comunità. Il Comitato è altresì preoccupato per l’alto tasso di abbandono scolastico e per il basso numero di minori Rom e Sinti iscritti nella scuola secondaria e per il fatto che un numero assai limitato di essi prosegua il proprio percorso scolastico (art. 5).

**Il Comitato incoraggia lo Stato parte ad intensificare il proprio impegno per garantire un effettivo accesso all’istruzione da parte dei minori Rom e Sinti e di altri gruppi vulnerabili. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare tutte le misure necessarie per facilitare l’inclusione di tutti i minori Rom e Sinti nel sistema scolastico. A tale proposito, il Comitato incoraggia lo Stato parte ad evitare l’attuazione di politiche che possano discriminare indirettamente tali gruppi o riguardare la loro frequenza scolastica. Raccomanda allo Stato parte di garantire che la misura amministrativa che si traduce nel fissare un tetto del 30% al numero di minori di nazionalità non italiana in ogni classe non colpisca negativamente l’inserimento scolastico dei minori appartenenti ai gruppi più vulnerabili.**

**Il Comitato incoraggia lo Stato parte a reclutare personale scolastico dai membri delle comunità Rom e Sinti, per promuovere l’educazione inter-culturale nelle scuole, per formare il personale scolastico e per favorire attività di sensibilizzazione per i genitori Rom e Sinti.**

21. Il Comitato si rammarica per la mancanza di informazioni sulla situazione delle donne migranti e delle donne appartenenti alle comunità Rom e Sinti. E’ preoccupato che le già degradanti condizioni di tali gruppi circa il godimento dei diritti umani in Italia possano peggiorare per le donne appartenenti a tali comunità (art. 5).

**Tenendo in considerazione la sua raccomandazione generale n. 25 (2000) sulle dimensioni di genere della discriminazione razziale, il Comitato raccomanda allo Stato parte di fornire**

**dati sulle difficoltà incontrate dalle donne Rom e Sinte come anche dalle donne migranti, e di fornire informazioni sulle misure prese per garantire a tali donne un eguale godimento dei diritti ai sensi della Convenzione.**

22. Il Comitato è preoccupato che, nonostante le sue precedenti raccomandazioni, le precarie condizioni dei centri di assistenza, accoglienza ed identificazione siano peggiorate con l'arrivo di migranti dal Nord Africa, in particolare negli anni più recenti. Il Comitato è preoccupato per le informazioni riguardanti il fatto che i migranti sono più spesso fermati e sono destinatari di pronunce più severe rispetto agli italiani. Tale situazione può essere stata aggravata anche dall'entrata in vigore della Legge n. 94/2009, che criminalizza l'ingresso ed il soggiorno irregolare in Italia, e della Legge n. 129/2011 che dispone per il fermo di migranti privi di documenti per un periodo massimo di 18 mesi. Il Comitato è preoccupato per la violazione delle norme internazionali in materia di protezione dei rifugiati e richiedenti asilo, come dimostrato dalla pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 23 febbraio 2012 contro lo Stato parte in materia di espulsione collettiva di 24 cittadini somali ed eritrei (artt. 2 e 5).

**Il Comitato raccomanda allo Stato parte di:**

- a) **adottare le misure necessarie per garantire che le condizioni nei centri per rifugiati e richiedenti asilo siano conformi agli standard internazionali. Il Comitato prende nota della dichiarazione dello Stato parte relativa all'adozione di misure preliminari per attuare quanto disposto nella pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, inclusi gli accordi bilaterali con i Paesi del Nord Africa, allo scopo di evitare che simili violazioni dei diritti umani possano accadere in futuro. Il Comitato desidera ribadire che lo Stato parte ha il dovere, ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani, di rispettare il principio di *non refoulement* e di garantire che i migranti non siano sottoposti ad espulsioni collettive.**
  - b) **tentare di eliminare gli effetti discriminatori della propria legislazione e di prevenire il fermo e le pronunce più severe basate solamente sull'origine o sullo status degli individui sul proprio territorio e di monitorare e punire la discriminazione razziale posta in essere dalle forze dell'ordine.**
  - c) **adottare una strategia comprensiva e di lungo termine per la protezione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, supplementare ad ogni misura di natura emergenziale, in conformità alla Convenzione del 1951 ed al Protocollo del 1967 in materia di status dei rifugiati.**
23. Il Comitato prende nota delle difficoltà incontrate da non cittadini nell'accesso ad alcuni servizi sociali forniti, in particolare, dalle autorità locali. Per esempio, ai sensi della Legge n. 133/2008, essi non possono avere accesso a rimborsi per l'affitto, messi a disposizione dallo Stato parte, se non forniscono un certificato di residenza di durata almeno decennale. Il Comitato esprime la sua preoccupazione per la persistente discriminazione nei confronti di non cittadini nel mondo del lavoro. E' preoccupato altresì per la mancanza di adeguata protezione giuridica per i migranti, in particolare contro lo sfruttamento o le condizioni abusive sul posto di lavoro.

**In linea con la sua raccomandazione generale n. 30 (2004) sulla discriminazione nei confronti dei non cittadini, il Comitato raccomanda allo Stato parte di rimuovere gli ostacoli che impediscono il godimento dei diritti economici, sociali e culturali da parte dei non cittadini, in particolare il diritto all'istruzione, ad un alloggio adeguato, al lavoro ed alla salute. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di emendare la propria legislazione affinché i migranti privi di documenti rivendichino i propri diritti derivanti da una precedente occupazione e presentino ricorso indipendentemente dal loro status migratorio. Raccomanda altresì allo Stato parte di adottare tutte le misure volte ad eliminare la discriminazione nei**

**confronti dei non cittadini in relazione ai requisiti ed alle condizioni lavorative.**

**Il Comitato raccomanda allo Stato parte di revisionare alcune delle sue politiche amministrative e di promuovere attività di sensibilizzazione presso le autorità regionali e locali in materia di divieto di discriminazione razziale, incluso l'accesso non discriminatorio ai servizi sociali.**

24. Il Comitato prende nota che un certo numero di Rom che sono giunti in Italia successivamente allo smembramento dell'ex Jugoslavia abbiano vissuto in Italia per molti anni senza cittadinanza, una situazione che ha interessato anche i minori. Il Comitato prende nota del fatto che la cittadinanza per i minori nati in Italia da genitori stranieri debba essere ancora garantita (art. 5).

**Il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare misure atte a facilitare l'accesso alla cittadinanza per i Rom, Sinti ed i non cittadini apolidi che hanno vissuto in Italia per molti anni, e di prestare adeguata attenzione al tema rimuovendo tutti gli ostacoli esistenti. Tenendo in considerazione la Convenzione del 1954 sullo status delle persone apolidi e la Convenzione del 1961 sulla riduzione dello status di apolidia, il Comitato raccomanda altresì allo Stato parte di adottare misure atte a ridurre lo status di apolidia, in particolare l'apolidia dei minori Rom e Sinti e dei minori nati in Italia.**

25. Il Comitato prende nota del persistente e limitato numero di processi e pronunce in materia di discriminazione razziale, a fronte di molte manifestazioni e stereotipi di matrice discriminatoria razziale o etnica. Pur annotando l'attenzione per una revisione della Legge n. 654 allo scopo di incrementare l'efficacia dei risarcimenti in favore delle vittime di discriminazione razziale, è preoccupato che lo Stato parte non abbia adottato efficaci misure di sensibilizzazione circa i risarcimenti in favore delle vittime come anche per la riduzione dei costi delle procedure giudiziarie (artt. 2 e 6).

**Il Comitato richiede allo Stato parte di fornire dati statistici in merito ai ricorsi, ai processi ed alle pronunce di condanna in relazione ad atti di matrice razzista e xenofoba, come anche ai risarcimenti in favore delle vittime di tali atti. Il Comitato raccomanda altresì che l'UNAR prosegua la sua collaborazione con le organizzazioni non governative nell'assistere le vittime di razzismo ed incoraggia lo Stato parte a revisionare il sistema di registrazione in modo tale da facilitare l'inserimento delle organizzazioni non governative nella "lista", consentendo loro di avviare un'azione legale in nome e per conto delle vittime.**

**Il Comitato raccomanda allo Stato parte di sensibilizzare la popolazione, inclusi i gruppi sociali più vulnerabili, circa i risarcimenti giudiziari ed amministrativi e di incrementare l'assistenza legale gratuita in loro favore. Richiede allo Stato parte di includere nel prossimo rapporto periodico informazioni aggiuntive sulle misure adottate per incrementare i risarcimenti delle vittime di discriminazione razziale.**

26. Il Comitato è preoccupato per la mancanza di sistematiche attività formative specializzate dirette alle forze dell'ordine in materia di obblighi internazionali dello Stato parte ai sensi della Convenzione, che possono motivare il limitato numero di processi e pronunce per discriminazione razziale a fronte di un alto numero di crimini d'odio e di violenze (artt. 2, 6 e 7).

**Il Comitato desidera ricordare che, in linea con l'art. 2 della Convenzione, gli Stati parti devono garantire che tutte le autorità pubbliche nazionali e locali contrastino la discriminazione razziale. Il Comitato raccomanda con forza che le forze dell'ordine siano destinatarie di una formazione intensiva allo scopo di garantire che, nell'esercizio delle loro funzioni, rispettino e garantiscano tutti i diritti umani per tutti senza discriminazione alcuna. Il Co-**

**mitato raccomanda allo Stato parte di garantire che i ricorsi in materia di discriminazione razziale siano compiutamente sottoposti ad indagine e ad attività ispettive indipendenti. Invita altresì lo Stato parte a promuovere il reclutamento di persone appartenenti a gruppi etnici nel quadro delle forze dell'ordine e della polizia.**

27. Il Comitato è preoccupato per il marcato sistema di decentralizzazione italiano e per l'eventualità che ciò possa condurre all'adozione di politiche e di misure decisionali diversificate a livello di regioni e di province in materia di discriminazione fondata su motivi di matrice razziale o etnica. Il Comitato prende nota altresì della necessità di adottare un piano d'azione globale ed omnicomprensivo sulla materia dei diritti umani nella prospettiva della natura frammentata delle misure adottate in questo ambito da parte delle autorità regionali (artt. 2 e 5).

**Il Comitato raccomanda allo Stato parte di creare un meccanismo di consultazione e di coordinamento con le autorità locali, allo scopo di evitare l'adozione di politiche e di misure decisionali in contrasto con gli artt. 2 e 5 della Convenzione. Incoraggia lo Stato parte ad adottare un piano d'azione globale ed omnicomprensivo sulla materia dei diritti umani.**

28. Tenendo in considerazione l'indivisibilità di tutti i diritti umani, il Comitato incoraggia lo Stato parte a valutare l'opportunità di ratificare quegli strumenti convenzionali internazionali nella materia dei diritti umani che non sono stati ancora ratificati, in particolare i trattati le cui disposizioni hanno un impatto diretto sulla materia della discriminazione razziale, come la Convenzione sulla Protezione dei Diritti di Tutti i Lavoratori Migranti e dei Membri delle Loro Famiglie (1990).
29. In linea con la sua raccomandazione generale n. 33 (2009) sui seguiti della Conferenza di Revisione di Durban, il Comitato accoglie positivamente il fatto che lo Stato parte abbia dato applicazione alla Dichiarazione ed al Programma d'Azione di Durban, adottati nel settembre 2001 dalla Conferenza Mondiale contro il Razzismo, la Discriminazione Razziale, la Xenofobia e le relative Intolleranze, mediante l'adozione di un piano nazionale d'azione nel 2006 e l'attuale compilazione di un nuovo piano. Il Comitato richiede allo Stato parte di includere nel prossimo rapporto periodico specifiche informazioni sull'attuazione di detto piano d'azione.
30. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di consultare ed ampliare il suo dialogo con le organizzazioni della società civile che operano nella materia della protezione dei diritti umani, in particolare per il contrasto alla discriminazione razziale, ed in correlazione al processo di preparazione del prossimo rapporto periodico.
31. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di ratificare gli emendamenti all'art. 8, paragrafo 6, della Convenzione, adottato il 15 gennaio 1992 nella 14<sup>a</sup> sessione degli Stati parti della Convenzione e recepito dall'Assemblea Generale nella risoluzione 47/111 del 16 dicembre 1992. A tale proposito, il Comitato riporta le risoluzioni dell'Assemblea Generale 61/148, 63/243 e 65/200, nelle quali l'organo ha incoraggiato con forza gli Stati parti ad accelerare le procedure di ratifica circa gli emendamenti alla Convenzione relativi al finanziamento del Comitato ed a notificare rapidamente per iscritto al Segretario Generale il loro consenso a tali emendamenti.
32. Il Comitato raccomanda che i rapporti dello Stato parte siano resi immediatamente disponibili ed accessibili al pubblico nel momento della loro presentazione, e che le osservazioni del Comitato in merito a tali rapporti siano rese parimenti pubbliche nelle lingue ufficiali e più diffuse, in modo adeguato.
33. Prendendo nota del fatto che lo Stato parte non abbia ancora presentato un *Core Document*, il Comitato incoraggia lo Stato Parte a presentare un *Core Document* in conformità alle linee guida uniformate relative al meccanismo di *reporting* dei principali strumenti convenzionali internazionali

nella materia dei diritti umani, in particolare quelle inerenti il *common core document*, adottate nella 5<sup>a</sup> sessione dell'inter-Comitato degli organi di controllo, tenutasi nel giugno 2006 (Doc. HRI/MC/2006/3).

34. In linea con l'art. 9, paragrafo 1, della Convenzione e con la regola 65, facente parte delle regole di procedura emendate, il Comitato richiede allo Stato parte di fornire informazioni, entro un anno dall'adozione di queste conclusioni, sui seguiti alle raccomandazioni contenute nei paragrafi 13 e 15.
35. Il Comitato desidera altresì attirare l'attenzione dello Stato parte sulla particolare rilevanza delle raccomandazioni contenute nei paragrafi 12, 18 e 25, e richiede allo Stato parte di fornire informazioni dettagliate nel prossimo rapporto periodico sulle misure concrete adottate allo scopo di attuare dette raccomandazioni.
36. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di presentare il suo XIX°-XX° rapporto periodico in un documento unico, entro il 4 febbraio 2015, tenendo in considerazione le linee guida per la compilazione dello specifico documento CERD adottate dal Comitato nel corso della sua 71<sup>a</sup> sessione (Doc. CERD/C/2007/1), e che esso risponda a tutti i rilievi formulati in queste osservazioni conclusive. Il Comitato incoraggia altresì allo Stato parte ad osservare il limite massimo delle 40 pagine per la presentazione dei rapporti e delle 60 pagine per il *common core document* (vedi linee guida uniformi per il *reporting* contenute nel Doc. HRI/GEN.2/Rev.6, paragrafo 19).





