

## **ALLEGATO: OSSERVAZIONI DEL GOVERNO**

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

L'ECRI, conformemente alla sua procedura di monitoraggio paese per paese, ha avviato un dialogo confidenziale con le autorità italiane dopo avere loro sottoposto una prima bozza del rapporto. Un certo numero di commenti delle autorità sono stati presi in considerazione e inseriti nella versione finale del rapporto (che prende in considerazione, salvo indicazioni contrarie, unicamente le evoluzioni della situazione fino al 10 dicembre 2015, data dell'esame della prima bozza).

Le autorità italiane hanno inoltre richiesto che le osservazioni indicate qui di seguito vengano riportate in allegato al presente rapporto.



## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### I. Temi comuni

#### 1. Legislazione contro il razzismo<sup>1</sup> e la discriminazione razziale<sup>2</sup>

- Quadro giuridico generale
- Diritto penale

*8. L'ECRI raccomanda che, in linea con le disposizioni della propria Raccomandazione di politica generale n. 7, le autorità vigilino affinché il colore e la lingua siano espressamente inclusi tra i motivi di comportamento razzista e di discriminazione razziale punibili ai sensi del Codice penale e che la divulgazione pubblica o la distribuzione o la produzione o la conservazione a fini di diffusione o di distribuzione al pubblico, a scopo razzista, di scritti, immagini, o altro materiale che costituisca un incitamento alla discriminazione razziale e alla violenza razziale sia riconosciuta come reato penale.*

I comportamenti di matrice razzista e, più in generale, le attitudini di carattere discriminatorio sono chiaramente disciplinati nella legislazione nazionale o sono stati richiamati nella produzione giurisprudenziale quali circostanze aggravanti ai fini della punizione delle condotte stesse, ivi incluso il ricorso a tutti i mezzi disponibili per diffondere o distribuire materiali con intento discriminatorio o di odio razziale.

Ai sensi della Legge n. 482/99, art. 18 bis, l'utilizzo di un linguaggio razzista o discriminatorio nei riguardi delle minoranze nazionali deve essere adeguatamente prevenuto e punito. Come affermato dalla Corte di Cassazione (pronuncia n. 11590 del 28 gennaio 2010), attitudini basate su sentimenti negativi e discriminatori in ragione della razza, dell'origine etnica, del colore, dell'ineguaglianza devono essere considerati quale aggravante e dunque adeguatamente perseguiti.

*14. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di introdurre delle disposizioni nel Codice penale per criminalizzare l'ingiuria e la diffamazione o le minacce proferite in pubblico contro una persona o un gruppo di persone per motivi basati sulla razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, conformemente alla propria Raccomandazione di politica generale n. 7, commi 18, b e c.*

In forza del Decreto Legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 (art. 1) il delitto di "ingiuria" è stato abrogato e si evidenzia che i reati di "diffamazione" e "minaccia", commessi "per finalità di discriminazione o odio etnico, nazionale, razziale o religioso", sebbene non costituiscano autonome figure di reato, possono essere aggravati (così come ogni altro reato punibile con pena diversa da quella dell'ergastolo) dalla richiamata circostanza aggravante, la quale è sottratta al bilanciamento con le attenuanti concorrenti diverse da quella della minore età e comporta un aumento della pena sino alla metà e la procedibilità d'ufficio in ogni caso.

- Diritto civile ed amministrativo

*22. L'ECRI ribadisce le raccomandazioni alle autorità di a) introdurre disposizioni di legge che vietino la discriminazione basata non soltanto su motivi quali la "razza", la religione e l'origine etnica, ma anche la lingua, il colore e la nazionalità e b) accertarsi che tutte le organizzazioni attive nel campo della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale possano agire in giudizio a nome delle presunte vittime di tali fenomeni o nei casi di discriminazione collettiva.*

Sul tema l'Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni razziali (UNAR) fornisce consulenza ed assistenza legale alle associazioni dotate di personalità giuridica e facenti parte del Registro (che comprende circa 400 Organizzazioni non governative - ONG), sebbene non possa presentarsi in giudizio. Dal 2010 l'UNAR produce pareri in favore delle vittime e delle predette associazioni. Il suo intervento può riassumersi nelle seguenti azioni: informare le vittime delle modalità di ricorso ed incoraggiarle ad agire in tal senso, anche mediante le stesse associazioni; aiutare le vittime e le associazioni formulando pareri; monitora i procedimenti giudiziari avviati a seguito della presentazione di una notifica da parte del Contact Centre dell'UNAR. nel novembre 2014 il Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO, presso il quale l'UNAR si colloca) ha creato un Fondo di solidarietà per fornire sostegno finanziario alle vittime di discriminazione: nell'ultimo biennio l'UNAR ha assicurato tale supporto in 15 casi contenziosi.

#### - Organi nazionali specializzati

*29. L'ECRI ribadisce la sua raccomandazione alle autorità italiane affinché garantiscano la completa indipendenza de jure e de facto dell'UNAR; raccomanda inoltre di estenderne le competenze in modo che le disposizioni legislative pertinenti contemplino chiaramente la discriminazione basata non solo sull'origine etnica e la razza, ma anche sul colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale e di riconoscerle il diritto di agire in giudizio. È del pari importante che qualsiasi progetto volto a incorporare l'UNAR in un'autorità indipendente più grande, con mandato più vasto, dovrebbe garantire la piena applicazione delle raccomandazioni qui sopra esposte e dotarla di tutte le risorse umane e finanziarie necessarie perché possa assolvere la sua missione.*

Nel quadro del DPO il mandato dell'UNAR è stato progressivamente ampliato a partire dalle Direttive ministeriali del 2012 e del 2013.

Dal 2013 è responsabile della protezione contro tutte le forme di discriminazione, sulla base della razza, dell'origine etnica, della religione o del credo, dell'età, dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere. Si occupa in particolare: nel contrasto al razzismo, nella promozione dell'integrazione delle Comunità Rom, Sinti e Camminanti e dei gruppi più vulnerabili (le persone anziane e le persone disabili), nel contrasto alla discriminazione che include l'omofobia e la transfobia, con particolare attenzione alle forme di discriminazione multipla ed intersettoriale nel setto pubblico e privato, in ambiti quali il lavoro, la salute, l'istruzione, l'accesso a beni e servizi, la protezione sociale.

Con specifico riferimento al Contact Centre dell'UNAR nel 2015 si sono registrati 411 casi, il 78% dei quali ha ad oggetto il settore dei crimini d'odio *on line* ed i media, ambito in cui l'UNAR continua a collaborare con diversi interlocutori sulla scorta della Carta di Roma. L'organismo organizza seminari con l'obiettivo di sensibilizzare sul tema, coinvolgendo soprattutto le autorità locali e l'Ufficio ha proposto un percorso formativo con il sostegno di esperti di Facebook nel luglio 2015.

Nel 2015 è stato avviato un processo di riorganizzazione del Contact Centre in senso estensivo e rafforzativo delle proprie capacità, ad esempio coinvolgendo persone Rom nella analisi immediata dei contenuti delle chiamate di assistenza ricevute. Di recente è stato istituito anche l'Osservatorio del media e dei *social networks* sul discorso d'odio, per affrontare la casistica in aumento, soprattutto online: finanziato dall'UNAR, esso ha cominciato ad operare nel gennaio 2016 per individuare il discorso d'odio *on line* ed agire per una sua rimozione, ma anche per analizzare, comprendere ed imparare, essendo dotato di un software che lavora sulla base di parole-chiave identificate dall'Ufficio ed in linea con la letteratura scientifica e con l'esperienza concreta dell'UNAR. Le migliaia di dati monitorati quotidianamente sono stati catalogati e riassunti in rapporti tematici (discorso d'odio e politica, discorso d'odio e Rom, migranti. etc.), mentre altra parte di essi - quantitativamente inferiore ma comunque rilevante sotto il profilo discriminatorio - è stata trasferita ai *social networks* per la rimozione o per l'attività investigativa e repressiva delle forze dell'ordine. Soltanto nel 2015 l'UNAR ha registrato per le imprese operanti nel settore *on line* circa 1700 contenuti illegali.

Nel complesso l'Ufficio ha agito in maniera concreta per contrastare il fenomeno discriminatorio, attraverso il rafforzamento della propria *capacity-building* e dei meccanismi di monitoraggio e promuovendo già da molti anni la 'Settimana Nazionale contro il razzismo' (nel mese di marzo), che ha visto la crescente partecipazione di importanti attori, e la 'Settimana nazionale contro la violenza' (nel mese di ottobre), promossa in particolare nelle scuole. Inoltre favorendo la diffusione di pareri e raccomandazioni sul suo sito web, l'Ufficio promuove l'informazione e la sensibilizzazione in materia legislativa e giurisprudenziale (nazionale ed internazionale) per garantire la tutela delle vittime e la raccolta dati, assistendo i competenti organismi istituzionali e favorendo percorsi formativi per le forze dell'ordine, anche in collaborazione con l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), con il quale ha siglato un Memorandum d'Intesa che dispone circa la trasmissione di rapporti in materia di crimini d'odio. Ancora va menzionata l'attività di mediazione civile gratuita e la collaborazione con il Consiglio Nazionale forense.

L'UNAR poi è il Punto di contatto nazionale per la Strategia Nazionale sull'integrazione delle Comunità Rom, in osservanza della Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011. Ha adottato altresì la prima Strategia Nazionale sui diritti delle persone LGBT 2013-2015 ed il Piano d'Azione Nazionale contro il razzismo, la xenofobia e le relative intolleranze con Decreto ministeriale del 7 agosto 2015. Nei summenzionati documenti è stato utilizzato un approccio integrato, partecipativo ed inclusivo al fine precipuo di coinvolgere le principali organizzazioni della società civile, le autorità regionali e locali (attraverso l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani - ANCI) e la Conferenza Stato-Regioni. In questo contesto l'Ufficio ha ricreato, il 30 luglio 2014, il Gruppo di Lavoro nazionale sulle religioni per promuovere un dialogo attivo.

Sul piano organizzativo, essendo giunti a scadenza i contatti degli esperti e del Direttore generale tra giugno e settembre 2015, si è proceduto per la nomina del secondo ed è in corso la riorganizzazione dell'Ufficio.

## **2. Crimini d'odio**

### **- Dati (paragrafi 30-32)**

Con particolare riferimento alla raccolta dati da parte del Contact Centre dell'UNAR, nel corso del 2015 si è effettuata una revisione delle sue attività al fine di estenderne il raggio d'azione, rafforzando al contempo le capacità operative di competenza degli esperti che si occupano dell'assistenza immediata nella ricezione delle chiamate. Si tratta di una assistenza integrata a sostegno delle vittime (condotta anche attraverso il Memorandum d'Intesa con l'OSCAD) che si traduce nella trasmissione di ricorsi e rapporti in materia di crimini d'odio. Come già ricordato, in materia è stato creato nel gennaio 2016 un apposito Osservatorio sui media ed i *social networks*, per far fronte a questo fenomeno in crescita. Esso prossimamente potrà condividere dati ed informazioni che fanno seguito alle chiamate ed ai messaggi al Contact Centre e al monitoraggio su tutti i media, operando dunque quale meccanismo *di early warning*.

Al contempo, in conformità all'art. 3 della Legge Reale l'attività di raccolta dai condotta dal sistema di polizia criminale ha ad oggetto il discorso d'odio, in particolare la propaganda di idee basate sulla superiorità o il crimine d'odio e l'incitamento alla discriminazione o alla violenza di matrice razzista, come anche le circostanze aggravanti in esso disciplinate. Va aggiunto che le segnalazioni monitorate dall'OSCAD riguardano reati a sfondo discriminatorio (*hate crimes o hate speeches*) relativi anche ad ambiti di discriminazione non ricompresi nelle leggi Reale e Mancino, quali, ad esempio le condotte discriminatorie in ragione dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere.

**34. L'ECRI raccomanda alle autorità di predisporre senza indugio un metodo di raccolta dei dati sugli episodi collegati al discorso dell'odio, suddivisi nelle varie categorie della motivazione razziale e delle vittime, e di pubblicare regolarmente i risultati, con le informazioni riguardanti il numero di procedimenti penali, le ragioni per cui non sono stati avviati e l'esito dei relativi procedimenti giudiziari.**

A seguito del Memorandum d'Intesa siglato da UNAR e Ministero della Giustizia sarà lanciata a partire dal 2016 una banca-dati sui crimini d'odio, nel quadro del Piano d'Azione Nazionale contro il razzismo, la xenofobia e le relative intolleranze. L'UNAR partecipa poi al progetto PRISM finanziato dal Programma europeo sui diritti fondamentali e la cittadinanza. Si tratta di uno strumento che risponde alla necessità di predisporre un documento di sintesi on-line sul fenomeno discriminatorio in rete, inclusa l'analisi sulla più recente normativa europea e la comparazione tra buone pratiche. In tale assetto l'Ufficio ha fatto fronte all'esigenza di informare e formare le organizzazioni non governative (più di 400) iscritte nel suo Registro poiché un limitato numero di esse è impegnato su questo tema: per rendere più efficace l'attività di monitoraggio un altro Memorandum sarà siglato sempre con il Ministero di Giustizia, le organizzazioni non governative e le imprese che operano nel settore delle nuove tecnologie, per una migliore collaborazione sul piano nazionale.

#### **- Il razzismo nei discorsi politici (paragrafi 35-36)**

Su questo tema già dal 2010 l'UNAR ha prodotto periodicamente dei pareri e, attraverso il suo sito web, ne ha curato la diffusione ed ha sensibilizzato in merito alla legislazione ed alla prassi giurisprudenziale nazionale ed internazionale in materia di contrasto alla discriminazione. Ha collaborato altresì con diversi attori, nel quadro della Carta di Roma ed il suo Contact Centre ha realizzato seminari per favorire la conoscenza sul tema, soprattutto presso le autorità locali. Sempre sul tema, il già menzionato Fondo di Solidarietà è stato utilizzato per finanziare specifici progetti .

#### **- Il razzismo nei media e su Internet**

**44. L'ECRI raccomanda all'Italia di completare quanto prima l'iter di ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo o xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici.**

Internet viene utilizzato sempre più per diffondere idee razziste offensive o intimidatorie (circa l'80% di tali messaggi viene veicolato dai media). Sul punto si ritiene opportuno menzionare la proposta governativa n. 3084 del marzo 2015, attualmente all'esame della Camera, per la ratifica del Protocollo Opzionale alla Convenzione sul crimine informatico, nel quale si dispone per la penalizzazione degli atti di natura razzista e xenofoba commessi via computer. Va richiamato il già citato Osservatorio dell'UNAR sul discorso d'odio.

Nel 2014 l'UNAR ha registrato 270 casi di discorso d'odio *on line*, aumentati esponenzialmente nel 2015 (715 nei primi dieci mesi dell'anno).

**48. L'ECRI raccomanda alle autorità di impegnarsi maggiormente per sensibilizzare i giovani alla tolleranza e al reciproco rispetto e metterli in guardia sui pericoli di utilizzare internet per diffondere il discorso di incitamento all'odio e contenuti offensivi. In particolare, dovrebbero accertarsi, sia nell'ambito del Piano d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza che nelle disposizioni in materia di insegnamento previste all'articolo 1.7 h) della Legge n. 107/15 sulla "buona scuola", che tutti i giovani ricevano le informazioni e il supporto di cui hanno bisogno per un utilizzo responsabile dei social.**

Sulla base della sua competenza l'UNAR è consapevole che le diverse forme di discriminazione non possono essere affrontate nello stesso modo: una persona offesa per la sua origine etnica ed una persona offesa su Facebook per lo stesso motivo devono considerarsi diversamente, non soltanto dal punto di vista giuridico e senza dubbio l'assistenza offerta alle vittime non può essere la stessa quando si ha a che fare con migliaia di commenti di natura discriminatoria *on line*. Il primo passo da fare consiste nell'analisi del fenomeno, seguita da una campagna informativa per il contrasto al discorso d'odio e tra le due azioni vi è molto altro su cui intervenire, a partire dalle importanti collaborazioni con *social networks* e le imprese che operano nel mondo delle nuove tecnologie. L'UNAR ha organizzato due importanti seminari sul tema, nel giugno e nel luglio 2015 con rappresentanti di Twitter e di Facebook, con l'obiettivo di definire le procedure di rimozione e le modalità di contrasto del discorso d'odio, coinvolgendo anche le principali ONG italiane.

#### - Il razzismo nello sport(paragrafi 49-52)

*52. L'ECRI propone di continuare ad associare le suddette misure repressive con iniziative volte a promuovere lo spirito sportivo e la tolleranza, insieme a progetti educativi e sociali in questo campo. Attira l'attenzione delle autorità italiane sulla propria Risoluzione di politica generale n. 12 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nello sport, che propone una serie di misure al riguardo. Potrebbe inoltre rivelarsi opportuno, nel contesto del nuovo Piano d'azione contro il razzismo, prevedere la creazione di un database di buone pratiche<sup>1</sup> utilizzate nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nello sport.*

Da lungo tempo l'UNAR lavora su questo tema e recentemente una sezione del Piano d'Azione Nazionale contro il razzismo è dedicata ad esso, descrivendosi le numerose iniziative che l'Ufficio ha promosso nel campo sportivo.

A ciò si deve aggiungere che il 12 gennaio 2016 è stata promulgata la Legge n. 12/2016, entrata in vigore il 16 febbraio 2016, per l'inclusione sociale dei minori stranieri residenti in Italia attraverso l'ammissione alle società sportive. Coloro che sono minorenni, che risiedono legalmente in Italia da almeno 10 anni, possono accedere alle società sportive alla pari dei coetanei italiani.

In questa prospettiva, numerose iniziative educative e sociali sono state promosse: nel 2016, ad esempio, per il terzo anno consecutivo, il CONI ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno siglato un accordo finalizzato a promuovere l'integrazione attraverso campagne di educazione allo sport nelle scuole e nel mondo sportivo. In questo contesto si è effettuata una ricognizione dei progetti promossi e realizzati, che costituiscono delle buone pratiche, come anche una ricerca condotta in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione nelle scuole per rilevare la percezione degli studenti di età compresa tra gli 11 ed i 13 anni sul tema.

### 3. La violenza razzista e omofobica e transfobica

#### - Dati

*55. L'ECRI apprezza tale desiderio di fornire un quadro statistico più dettagliato rispetto agli anni precedenti. Nota tuttavia, che, come già indicato al paragrafo 30, i dati includono altri reati legati al discorso dell'odio e non forniscono informazioni sui provvedimenti adottati dal sistema giudiziario. Come lo ha fatto in relazione al discorso dell'odio, l'ECRI sottolinea nuovamente la necessità di migliorare il sistema di raccolta dei dati sui reati penali legati alla violenza razzista e omofobica e transfobica, al fine di ottenere statistiche più precise e maggiormente dettagliate.*

---

<sup>1</sup> L'ECRI è al corrente del numero di progetti condotti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in cooperazione con il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) per stimolare l'integrazione e contrastare la discriminazione grazie allo sport.

In materia l'OSCAD ha cominciato a raccogliere dati riguardanti i reati derivanti da condotte discriminatorie, confluiti nella sezione del Rapporto annuale OSCE/ODIHR per la situazione italiana.

Al contempo l'UNAR si è focalizzato sulle diverse metodologie di raccolta dati in funzione dell'adozione di un linguaggio uniforme, come rilevato nelle sempre più numerose iniziative promosse dall'Ufficio, a titolo individuale o in collaborazione con altri attori, per sensibilizzare sul tema dei diritti umani e della non discriminazione e, più in generale, sull'educazione e la formazione sui diritti umani. Come già ricordato sopra, è essenziale, nel contrasto al discorso d'odio *on line*, affrontarlo nella consapevolezza che le differenti situazioni non possono essere affrontate nello stesso modo. L'Osservatorio sui media ed i *social networks* competente per il discorso d'odio è stato istituito anche a tal fine.

#### **- La risposta delle autorità (paragrafi 58 and 60)**

Le Forze di polizia a competenza generale, ai sensi delle vigenti circolari, sono tenute a comunicare all'OSCAD i reati di matrice discriminatoria per i quali stiano procedendo.

Sin dalla istituzione dell'Osservatorio la formazione è stata posta tra le priorità d'azione, nella consapevolezza che una maggiore conoscenza del complesso e multi-sfaccettato tema della discriminazione costituisca un presupposto indispensabile per sensibilizzare le forze dell'ordine circa l'esigenza di migliorare le attività di prevenzione e di contrasto a tutte le forme di discriminazione, in particolare ai crimini d'odio.

Se la formazione OSCAD, obbligatoria dal 2013, è stata prevalentemente dedicata agli allievi delle varie qualifiche della Polizia di Stato (*pre-service training*), si deve evidenziare al contempo che, in modo sempre più incisivo, si stanno realizzando attività formative maggiormente qualificate - anche *on line* - per il personale in servizio (*in-service training*). Per quanto riguarda queste ultime si può menzionare il 26° corso Vice Sovrintendenti della Polizia di Stato (circa 7.600 unità) nel quale l'OSCAD ha realizzato un modulo dedicato a temi quali l'organizzazione ed attività dell'Osservatorio, i reati di matrice discriminatoria e relativa normativa di contrasto, il corretto approccio con le vittime vulnerabili e la profilazione etnico-razziale; nell'ambito delle iniziative del "PON - Sicurezza per lo sviluppo-obiettivo convergenza 2007-2013" e, in particolare, progetto formativo interforze "SISFOR", l'Osservatorio ha realizzato un modulo dedicato ai reati di matrice discriminatoria con approfondimenti sullo specifico impatto dei crimini d'odio, la normativa di riferimento, il corretto approccio con le vittime vulnerabili, suggerimenti operativi, ruolo dell'OSCAD.

A conclusione dei primi seminari-pilota sul contrasto alla discriminazione, tenutisi nel 2012 in collaborazione con gli esperti dell'UNAR, nel 2013 l'OSCAD ha organizzato seminari brevi sul tema nelle Accademie Nazionali di Polizia (per 2800 cadetti). In ognuno di essi l'Osservatorio e l'Ufficio hanno introdotto gli aspetti organizzativi e le attività, hanno fornito indicazioni teoriche ed esempi pratici di comportamenti stereotipati, minacce ed atti discriminatori, hanno fatto riferimento alla legislazione vigente nel settore a tutti i discenti partecipanti alle sessioni plenarie (200-400 unità).

Nell'aprile 2014, nell'ambito della Strategia Nazionale LGBT - adottata dall'Italia ai fini dell'attuazione della Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/REC (2010)5 - in collaborazione con l'UNAR e con il Servizio LGBT del Comune di Torino l'OSCAD ha realizzato due corsi (come "formazione di formatori") in favore di 60 funzionari PS e CC in servizio presso istituti di istruzione ed uffici/reparti operativi di tutto il territorio nazionale; simili iniziative sono state effettuate a Bologna e a Roma (febbraio 2015, 40 unità). Ancora l'Osservatorio ha programmato la realizzazione, entro la fine del 2016, di corsi brevi a livello regionale: 8 di essi sono già stati conclusi (2 a Milano, 4 a Napoli e 2 a Palermo) o da concludere (2 a Roma), per la formazione di 300 unità complessive.

Una specifica collaborazione in materia è stata condotta con Amnesty International Italia e Rete Lenford - associazione di avvocati specializzati nei diritti delle persone LGBT. Per la prima volta, al fine di migliorare l'efficacia della formazione e l'interazione tra formatori e discenti, 1850 unità sono state suddivise in classi di 30-50 unità. Le attività seminariali sono state sviluppate in



6 periodi, concentrandosi l'attenzione su particolari argomenti trattati da esperti competenti sui seguenti temi:

- OSCAD: organizzazione e mandato; crimini d'odio; definizione ed impatto; misure legislative contro i crimini d'odio
- OSCAD: profilazione etnica nelle attività di polizia
- UNAR: diversità nella popolazione italiana; stereotipi, minacce e discriminazione: definizione ed impatto; profilazione etnico-razziale
- AMNESTY INTERNATIONAL: diritti umani: ricostruzione storico-giuridica ed esperienze pratiche a livello nazionale ed internazionale
- RETE LENFORD: lessico LGBTI; legislazione nazionale ed internazionale; discriminazione basata su orientamento sessuale ed identità di genere
- POLIZIA INVESTIGATIVA E RAPPORTI CON LE VITTIME VULNERABILI: buone pratiche ed analisi della casistica.

L'OSCAD ha utilizzato questo modello per la formazione nel 2015, destinata a circa 1800 unità nelle Accademie Nazionali di Polizia.

Nell'ottobre 2015, in qualità di partner del progetto PRISM l'OSCAD, in collaborazione con l'UNICRI ha organizzato un corso di formazione di tre giorni per gli appartenenti a Forze di polizia allo scopo di incrementare la conoscenza circa le modalità di prevenzione e repressione degli atti discriminatori, con particolare riferimento ai crimini d'odio e al discorso d'odio. Al corso hanno partecipato 20 operatori PS/CC, insieme ad esperti giuridici e a rappresentanti della società civile; tra le materie affrontate, a partire da una ricostruzione dei concetti di razzismo ed anti-discriminazione, vi sono il quadro giuridico internazionale, europeo e nazionale in materia di discorso d'odio e crimine d'odio, e le modalità proprie dell'azione investigativa e di *reporting*, focalizzate sull'assistenza alle vittime. Lo stesso approccio formativo è stato utilizzato per il progetto "Experience Crime", costituito da seminari formativi, a Roma e Firenze, destinati complessivamente a 40 operatori PS/CC.

Nel maggio 2013, sulla scorta della comune rilevanza attribuita ai crimini d'odio in quanto grave violazione dei diritti umani nonché minaccia allo stato di diritto ed alla stabilità democratica, l'OSCAD ha siglato un Memorandum d'Intesa con l'OSCE-ODIHR per l'attuazione del programma formativo TAHCLE. Si tratta di una attività di formazione dei formatori per migliorarne le modalità operative in relazione alla comprensione, al riconoscimento ed all'azione investigativa in materia di crimini d'odio, alla prevenzione ed alla risposta ai crimini d'odio attraverso l'interazione diretta con le vittime, al rafforzamento della collaborazione tra attori pubblici. Nel quadro di tale programma, nel febbraio 2014, sono stati realizzati seminari formativi della durata di mezza giornata in favore di 100 commissari PS e 60 ufficiali CC, ed un seminario di tre giorni (formazione di formatori), per 15 funzionari PS e 15 ufficiali CC.

Nel dicembre 2014 l'OSCAD, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, Amnesty International e l'UNAR ha organizzato un seminario per 100 commissari PS, specificamente finalizzato ad incrementare le conoscenze e le competenze degli operatori della Polizia di Stato rispetto alle articolate problematiche relative alle popolazioni Rom e Sinti. Inoltre, nel settembre 2015, sempre in ambito Consiglio d'Europa, è stato realizzato un incontro di brainstorming sul tema, coinvolgendo esperti provenienti da 17 Paesi e, ovviamente, i rappresentanti delle forze dell'ordine italiane.

L'OSCAD, in ultimo, è membro del Gruppo di Lavoro dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali competente per la materia dei crimini d'odio, creato nel novembre 2014 in risposta alle Conclusioni del Consiglio nelle quali gli Stati membri erano invitati ad adottare adeguate misure per favorire il *reporting* sul fenomeno da parte delle vittime e dei testimoni. In questo ambito i membri hanno identificato tre aree-chiave: incoraggiare le vittime a denunciare, agevolando in tal modo il monitoraggio del fenomeno; rafforzare il partenariato multi-agenzie; formare gli operatori di polizia e di giustizia sul tema. L'OSCAD co-dirige il sotto-gruppo competente per il tema della formazione. I risultati delle attività del Gruppo di Lavoro saranno inclusi in una pubblicazione sulle buone pratiche, di prossima uscita.

#### 4. Politiche di integrazione

##### - Integrazione dei Rom<sup>2</sup>

*Dati e sviluppi recenti nella legislazione, nella giurisprudenza e nelle politiche*

*86. L'ECRI raccomanda di completare la raccolta di dati statistici in tutte le aree relative all'integrazione dei Rom per poter stabilire un ordine di priorità per l'attuazione della Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom; di completare l'istituzione di gruppi di lavoro regionali; di stanziare un finanziamento speciale per la Strategia; e di fornire all'UNAR le risorse necessarie per poter coordinare, monitorare e valutare la Strategia.*

Prestando attenzione al rispetto dei contenuti della Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011 e della Raccomandazione del Consiglio del dicembre 2013 sulle 'Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri' (insieme ad altre Raccomandazioni assunte negli anni passati a livello internazionale), l'UNAR ha avviato nel 2015 un processo di verifica delle misure attuative della Strategia Nazionale per l'integrazione delle Comunità Rom, contestualmente al passaggio dalla precedente all'attuale Programmazione dei Fondi Europei per il 2014-2020. In questo contesto l'UNAR, in quanto Punto di contatto nazionale (NRCP) ha iniziato a revisionare la Strategia al fine di renderla più mirata per il conseguimento dei risultati attesi, ed in linea con la predetta Programmazione.

A conclusione del semestre di Presidenza italiana dell'Unione, nel 2015, l'UNAR ha deciso di lavorare su due settori-chiave: la nuova Programmazione ed il suo Obiettivo 9.5, dal momento che molti progetti realizzati a livello nazionale si sono conclusi; la ridefinizione e l'aggiornamento dei progetti, delle azioni e delle misure introdotte nella Strategia per il periodo 2012-2020 per essere ri-orientati in termini di obiettivi/risultati. In questo modo l'UNAR ha concentrato l'attenzione sulle migliori modalità di allocazione delle risorse disponibili, ovvero la gestione di un importo pari a circa 15 milioni di euro, per interventi su alcuni settori prioritari (non discriminazione, prospettiva di genere, approccio basato sui diritti umani) e per ulteriori settori rispetto alla pregressa Programmazione (sviluppo urbano, azioni mirate ed integrate di inclusione sociale in materia di alloggio, lavoro, salute, educazione).

All'inizio del 2016 l'UNAR ha lanciato una serie di consultazioni con attori rilevanti al livello centrale, quali i Dicasteri della Salute, dell'Istruzione, delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Interno. L'obiettivo principale è quello di avviare proficue collaborazioni per la gestione degli insediamenti e al superamento degli stessi. L'Ufficio sta anche verificando e monitorando gli interventi posti in essere dagli enti locali, per poterli sviluppare ulteriormente ricorrendo a risorse finanziarie europee e locali, ed ha lavorato con le autorità di gestione competenti per i Piani nazionali operativi (i Programmi 'Inclusion/Metro') e con alcune Regioni per promuovere azioni sinergiche e coerenti. A questo scopo è stato organizzato un incontro tecnico per avviare il Gruppo di Lavoro inter-istituzionale sul tema dell'alloggio coinvolgendo, insieme ai Dicasteri sopra menzionati, i principali Comuni interessati (Roma, Milano e Torino), anche nel quadro dei relativi piani locali, insieme agli altri Comuni che hanno recentemente pianificato progetti specifici comprensivi di misure per la gestione dell'inclusione abitativa ordinaria (Cagliari, Alghero, Bologna - che ha già un piano locale specifico) e all'ANCI che presenterà i risultati finali della sua indagine sugli insediamenti.

Come già detto, per quanto riguarda l'allocazione dei Fondi della Programmazione europea per il 2014-2020 - Obiettivo 9.5, in riferimento alla Strategia Nazionale ed alla sua attuazione sul territorio nazionale, la disponibilità ammonta a circa 165 milioni di Euro da suddividersi in

---

<sup>2</sup> Nel resto di questo rapporto, il termine "Rom" include Rom, Sinti e Camminanti (nomadi).

relazione ai diversi Programmi Operativi: multi-fondi (Metro; Calabria) e mono-fondi (Inclusione Sociale, Toscana, Campania), insieme ad altri Programmi Operativi non mirati. In relazione ai Programmi Operativi inerenti l'inclusione socio-economica delle Comunità marginalizzate, come i Rom, si può fare riferimento al Programma Operativo 'Citta' Metropolitane', ai Programmi Operativi Toscana, Sicilia, Campania e Calabria.

In merito alla raccolta dati, in osservanza delle limitazioni di natura legislativa in materia di riservatezza e protezione dei dati personali, per le quali non è possibile recepire dati disaggregati per etnia o religione, sono stati attuati alcuni progetti-pilota in linea con gli indicatori elaborati dal competente Gruppo di Lavoro dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali - al quale l'UNAR ha partecipato contribuendo in modo incisivo (come occorso per la predisposizione della scheda adottata dalla Commissione europea, corredata da un rapporto descrittivo sullo stato delle attività in quanto Punto di contatto). In questa direzione va anche l'esercizio di monitoraggio condotto dall'ANCI, con il supporto dell'UNAR, conclusosi nel 2015, insieme al parallelo esercizio, incluso nel predetto progetto-pilota, posto in essere dall'ISTAT, tutti menzionati negli incontri tenutisi a Vienna e a Roma, durante il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea. I risultati del progetto, che ha riguardato i Comuni italiani con più di 15.000 abitanti, registrano una partecipazione di 738 di essi (il 59% della popolazione italiana) su un totale di 8000 (606 hanno risposto puntualmente al questionario dell'ANCI). 206 Comuni hanno confermato la presenza delle Comunità Rom, Sinti e Camminanti sul proprio territorio ed hanno adottato misure mirate in materia finanziaria e/o per la gestione dei servizi educativi (55%), per la somministrazione di servizi legati al sistema scolastico (vedi i trasporti, 30%), per l'erogazione di servizi sociali (62%), per l'accesso a servizi socio-sanitari mirati (26%), per corsi educativi destinati agli adulti (12%), per attività formative indirizzate ai gruppi vulnerabili, compresi i Rom, funzionali all'accesso al mondo lavorativo (19%), per percorsi di carattere socio-economico (26%).

L'ANCI sta incrementando il proprio impegno per far fronte alle esigenze delle autorità locali e dell'Amministrazione centrale (Ministero dell'Interno) allo scopo di superare la politica degli insediamenti. Su questo punto nel 2015 l'UNAR ha lavorato sugli aspetti del monitoraggio, della valutazione e della partecipazione per la realizzazione di un apposito sito web e per il lancio di una specifica piattaforma nazionale, che coinvolga gli attori-chiave, accanto al sistema di governo, con il fine di rafforzare il carattere rappresentativo ed il numero di partecipanti - in forma di gruppo di lavoro - per l'attuazione dei piani locali di inclusione sociale. In tale contesto l'Ufficio ha promosso degli incontri mirati con alcune autorità regionali e locali (Piemonte, Liguria, Toscana, Emilia Romagna, Sardegna, Lazio, Campania, Puglia, Veneto, Sicilia; Genova, Milano, Rovigo, Bologna, Torino, Bari, Palermo, Catania, Roma e Napoli). Nel 2015 la Regione Emilia Romagna ha promulgato la Legge n. 11/2015 sulla inclusione dei Rom, in linea con la Strategia Nazionale.

Nel contempo l'UNAR ha esercitato il proprio mandato istituzionale in questo settore, rafforzando il Contact Centre, promuovendo attività di sensibilizzazione, informazione e formazione per un effettiva integrazione di tali Comunità, in linea con le campagne del Consiglio d'Europa e con le opportunità di gemellaggio e di cooperazione offerte sul piano internazionale, in riferimento alle iniziative legate a Shoah/Porrajmos, in occasione della Giornata Internazionale dei Rom, nel quadro delle settimane contro la violenza ed il razzismo, in collaborazione con enti quali CAHROM, l'Agenzia europea per i diritti fondamentali, EuRoma ed altri.

**88. L'ECRI raccomanda vivamente che le autorità approvino una nuova legge o riformino la legge sull'accesso alla cittadinanza (vedi anche paragrafo 70) in modo tale che nessun bambino nato in Italia sia apolide.**

Da un punto di vista legislativo, in ordine alla definizione dello status giuridico delle Comunità Rom, Sinti e Camminanti, con Legge n. 162/2015 l'Italia ha ratificato il 29 settembre 2015 la Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dell'apolidia del 1961. Inoltre, su proposta dell'allora Ministro per l'Integrazione Kyenge, si è provveduto per l'introduzione di una specifica misura riservata in particolar modo ai minori e agli adolescenti de facto. Con Decreto Legge n. 69/2013, convertito in Legge n. 98/2013, si è inteso semplificare il processo di acquisizione della cittadinanza per coloro che hanno raggiunto l'età richiesta e che non possono comprovare la residenza permanente nel nostro Paese nei 18 anni precedenti, per difficoltà amministrative non dipese da essi ma dalla negligenza dei genitori o dei funzionari competenti per la registrazione all'anagrafe. Nel 2013 un ampio numero di richieste ha avuto riscontro positivo (+54%, 101.712), presentate prevalentemente nel nord Italia (72%) rispetto al Sud e alle isole (rispettivamente il 34.2% ed il 27.2%).

In ottobre 2015 la Camera dei Deputati ha approvato la riforma dell'istituto della cittadinanza, includendo due gruppi di soggetti stranieri: 1) i minori nati in Italia da genitori che hanno un permesso di lungo soggiorno a livello europeo; 2) i minori stranieri che sono arrivati in Italia prima del compimento dei 12 anni e che hanno completato il ciclo scolastico quinquennale. La riforma è ora in discussione al Senato.

#### **- Integrazione della comunità musulmana**

*91. In questo contesto, l'ECRI attira l'attenzione sul suo GPR N°5 sulla lotta contro l'intolleranza e la discriminazione nei confronti dei musulmani, raccomandando che venga dedicata una particolare attenzione alla rimozione di ostacoli giuridici o amministrativi non necessari alla costruzione di un numero sufficiente di luoghi idonei di culto per la pratica dell'Islam e dei suoi riti funerari.*

Si rinvia ai contenuti del Piano d'Azione Nazionale contro il razzismo e alla rinnovata istituzione del Gruppo di Lavoro nazionale sulle religioni.

#### **II. Temi specifici all'Italia**

##### **1. Raccomandazioni sul 4° ciclo oggetto di un monitoraggio intermedio**

**- Adottare misure per migliorare il ruolo e l'indipendenza dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)**

92. L'ECRI ha già esaminato nei paragrafi 24 e seguenti, la misura adottata sulla raccomandazione riguardante l'UNAR rivolta alle autorità nel suo 4 rapporto.

**- Garantire che tutti i Rom che vengono allontanati dalle loro abitazioni godano della piena protezione di tutte le garanzie del diritto internazionale in materia**

Nel 2013 l'UNAR ha prodotto in lingua italiana le Linee guida delle Nazioni Unite sugli sgomberi forzati, trasmesse a tutte le amministrazioni locali. A ciò si aggiunge il progetto-pilota condotto con l'ANCI e conclusosi di recente attraverso il quale è stata effettuata una ricognizione delle soluzioni abitative, quale primo importante passaggio per l'adozione di una serie di misure (ed eventualmente di un Piano d'Azione settoriale) per gestire in modo definitivo il tema degli insediamenti.

L'8 aprile 2016 l'Ufficio ha convocato la prima riunione del Gruppo di Lavoro inter-istituzionale in materia di alloggio, invitando le principali amministrazioni comunali (Roma, Napoli e Milano), l'ANCI ed i Dicasteri competenti (Interno, Infrastrutture e Trasporti, Salute, Istruzione), nell'ambito della Programmazione dei Fondi europei per il 2014-2020, anche per trattare del tema dell'uso del razzismo nel discorso pubblico diretto ai Rom (competenza attribuita al summenzionato Osservatorio che procederà per la valutazione di questo aspetto in occasione

delle prossime elezioni amministrative locali) e dei dati quantitativi inerenti il fenomeno degli sgomberi forzati così come raccolti dal Contact Centre.

Sul punto l'UNAR sta lavorando per la compilazione di un documento di analisi/guida sugli insediamenti, gli sgomberi ed i ricollocamenti, aggiornato e comprensivo delle future linee strategiche, per affrontare casi di attacchi di matrice discriminatoria in termini preventivi e repressivi.

**- Adottare tutte le misure necessarie per garantire che il principio di non-respingimento sia pienamente rispettato e garantire accesso alle procedure di asilo**

Con Decreto Legislativo n. 142 del 18 agosto 2015 l'Italia ha recepito le Direttive 2013/32 e 2013/33 sulle procedure di armonizzazione per il rilascio e la cessazione dello status di protezione internazionale e sugli standard per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Il nostro Paese ha indicato la data del 20 luglio 2019, con Legge n. 154/2014 (art. 7), quale termine ultimo per la codificazione del diritto d'asilo, atteso che sulla base dell'accordo siglato tra Stato e Regioni nel 2014 la distribuzione territoriale dei richiedenti asilo risulta molto più bilanciata rispetto al passato.

Il numero delle Commissioni e Sotto-Commissioni territoriali competenti per l'attribuzione dello status di rifugiato è passato da 20 a 42, a cui si aggiungeranno altre 5 Sotto-Commissioni da crearsi entro la fine del 2016.

In via generale, nel 2015 hanno raggiunto il territorio italiano 153.842 migranti e richiedenti asilo, nei cui confronti maggiori sentimenti di ostilità sono stati registrati nel nord Italia, anche per la trattazione politica del tema allo scopo di diffondere paura nella società e preoccupazioni di carattere securitario dipese dai flussi migratori; al contrario nel sud Italia, a fronte di un alto numero di migranti nel 2014, l'attitudine dei cittadini italiani è sempre stata ispirata da sentimenti di solidarietà e di supporto all'accoglienza.

In questa fase le procedure per il rilascio dello status di rifugiato sono state sensibilmente ridotte: in linea con i dati della competente Commissione Nazionale, nel 2014 il tempo medio stimato è stato di 296,35 giorni, nel 2015 di 156,81 giorni e, nel 2016 esso raggiungerà i 150 giorni (massimo 180), in conformità al dettato della Direttiva 2013/32.

Sempre nel 2015 i membri delle Commissioni e Sotto-Commissioni territoriali (attualmente pari a 430 unità) hanno partecipato a percorsi formativi ad hoc per acquisire le conoscenze richieste per l'esame delle domande d'asilo, in osservanza del Decreto Legislativo n. 25/2008 (art. 5) e del DPR n. 21/2015 (art. 2.2), affrontando i seguenti temi: formazione di base su aspetti procedurali del riconoscimento della protezione internazionale; formazione specialistica *on line* ed in aula sui modelli EASO sull'inclusione, sulle informazioni inerenti il Paese d'origine, sulle interviste tecniche.

## **2. Politiche per combattere discriminazione e intolleranza nei confronti delle persone LGBT<sup>3</sup>**

### **- Legislazione**

*105. L'ECRI accoglie con favore questo sviluppo recente e incoraggia le autorità italiane a completare l'iter legislativo per l'adozione di una legge che disciplini i rapporti delle coppie dello stesso sesso quanto prima.*

Nel febbraio 2015, in osservanza delle due pronunce della Corte Costituzionale n. 138/2010 e n. 170/2014, il Senato ha approvato il c.d. DDL Cirinnà - 'Nuovo Testo unificato dei disegni di legge nn. 14, 197, 314, 909, 1211, 1231, 1316, 1360, 1745, e 1763, il quale dispone in ordine all'istituto delle unioni civili per coppie dello stesso sesso, approvata in via definitiva l'11 maggio 2016.

Atteso che l'istituto rappresenta una figura sociale conforme all'art. 2 della Costituzione, la Legge prevede quanto segue: l'unione civile si costituisce "di fronte all'ufficiale di stato civile e alla presenza di due testimoni" e l'atto viene registrato "nell'archivio dello stato civile". Le parti "per la durata dell'unione civile, possono stabilire di assumere un cognome comune scegliendolo tra i loro cognomi. La parte può anteporre o posporre al cognome comune il proprio cognome". "Dall'unione deriva l'obbligo reciproco all'assistenza morale e materiale e alla coabitazione". "Entrambe le parti sono tenute ciascuna in relazione alle proprie sostanze e alla propria capacità di lavoro professionale e casalingo, a contribuire ai bisogni comuni" (vedi ad esempio

<sup>3</sup> Per la terminologia, vedi le definizioni ne 'Discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere', 2° edizione, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 2011.

l'assistenza in carcere e in ospedale, la donazione di organi). Il regime patrimoniale ordinario è rappresentato dalla comunione dei beni, a meno che le parti pattuiscano diversamente, ivi incluse le regole che attengono all'istituto della successione (al partner superstite va la legittima, cioè il 50%, e il restante va agli eventuali figli), in materia di locazione ed alimenti. La legge non disciplina l'adozione di minore.

Il nostro Paese sul tema ha aderito al Programma del Consiglio d'Europa attivato con Raccomandazione CM/Rec(2010)5, compilando un apposito Piano d'Azione Nazionale da parte dell'UNAR.

Nel recente dispositivo legislativo di riforma del sistema scolastico del settembre 2015 particolare attenzione è stata riservata alla promozione dell'eguaglianza di genere e alla prevenzione della violenza di genere e di ogni forma di discriminazione nelle scuole di ogni ordine e grado. Appositi programmi per gli studenti, i genitori e gli insegnanti dovranno essere posti in essere partendo da questi aspetti, insieme ad un altro importante tema ovvero il contrasto al bullismo ed al cyber-bullismo, promosso attraverso una serie di rilevanti iniziative (vedi 'Svita il Bullo') ed in occasione delle già menzionate Settimane nazionali dedicate al razzismo ed alla violenza.

#### - Educazione e sensibilizzazione

*118. L'ECRI raccomanda che le autorità attuino nelle scuole di ogni livello, che sia nell'ambito dell'attuazione della legge N° 107/15 sulla "buona scuola" o nel contesto della prosecuzione della Strategia Nazionale LGBT, misure atte a promuovere la tolleranza ed il rispetto reciproci a scuola, a prescindere dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere. In particolare, queste misure devono fornire a tutti gli allievi e studenti le informazioni, la protezione e il supporto ad essi necessari per vivere in armonia con il loro orientamento sessuale e la loro identità di genere.*

L'art.1, comma 16, della Legge n. 107/2015 sulla "buona scuola", prevede la realizzazione dei principi di pari opportunità, promuovendo, nelle scuole di ogni ordine e grado, l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni. Per dare piena attuazione al suddetto comma è stato istituito, presso il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, un Gruppo di Lavoro tecnico con il mandato di elaborare apposite Linee guida da destinare alle scuole di ogni ordine e grado per fornire orientamenti sulle attività e sulle iniziative atte a sensibilizzare alunni e studenti su temi sopra indicati.

Si segnala, inoltre, che il Ministero ha attivato, da alcuni anni, un portale web dedicato alle pari opportunità nella scuola (<http://www.noisiamopari.it>), dove vengono raccolte le esperienze realizzate sul tema dalle istituzioni scolastiche, anche in collaborazione con esperti, associazioni ed Enti. L'intento è quello di sostenere l'impegno della scuola nella costruzione dell'identità sociale e personale dei giovani, nella scoperta dell'orientamento sessuale e della relazione con l'altro sesso, contrastando ogni forma di discriminazione e aggressione contro la dignità della persona, comprese l'omofobia e la violenza sulle donne.





