

**Commissione Europea  
contro il razzismo e l'intolleranza**

**Terzo Rapporto sull'Italia**

Adottato il 16 dicembre 2005

Strasburgo, 16 maggio 2006



Per ulteriori informazioni riguardanti il lavoro della Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) ed altre attività del Consiglio d'Europa in questo campo, si prega di rivolgersi a:

Secretariat of ECRI  
Directorate General of Human Rights – DG II  
Council of Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

Visitate il nostro sito web: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)

## SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>5</b>
<b>SINTESI GENERALE .....</b>	<b>6</b>
<b>I. SEGUITO DATO AL SECONDO RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA.....</b>	<b>7</b>
STRUMENTI LEGALI INTERNAZIONALI .....	7
DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI E ALTRE DISPOSIZIONI FONDAMENTALI .....	7
- Legislazione sulla cittadinanza .....	7
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO PENALE.....	8
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO CIVILE E AMMINISTRATIVO .....	10
AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA.....	12
- Assistenza legale .....	12
ORGANI SPECIALIZZATI E ALTRE ISTITUZIONI .....	13
EDUCAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE .....	15
ACCOGLIENZA E SITUAZIONE GIURIDICA DEI NON CITTADINI.....	16
- Immigrati legali.....	16
ACCESSO AI SERVIZI PUBBLICI .....	18
- Educazione .....	18
- Alloggio.....	19
- Altri servizi .....	20
OCCUPAZIONE .....	21
INCIDENTI A SFONDO RAZZISTA, XENOFOBO E ANTISEMITA.....	22
GRUPPI VULNERABILI.....	23
- Immigrati e richiedenti asilo.....	23
- Comunità Rom .....	23
- Comunità musulmane .....	23
- Vittime della tratta .....	24
ANTISEMITISMO.....	25
MEDIA .....	25
COMPORAMENTO DI FUNZIONARI DELLE FORZE DELL'ORDINE.....	26
MONITORAGGIO DELLA SITUAZIONE .....	26
<b>II. QUESTIONI SPECIFICHE .....</b>	<b>27</b>
USO DI DISCORSI RAZZISTI O XENOFABI IN POLITICA.....	27
SITUAZIONE DELLE POPOLAZIONI ROM E SINTI.....	29
IMMIGRATI E RICHIEDENTI ASILO .....	31
- Richiedenti asilo.....	31
- Immigrati senza status legale.....	33
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>36</b>



## **Introduzione**

*La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), istituita dal Consiglio d'Europa, è un organo indipendente di monitoraggio indipendente per la tutela dei diritti dell'uomo, 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.*

*Uno dei cardini del programma di lavoro dell'ECRI è costituito dal suo approccio "paese per paese", mediante il quale effettua un'analisi approfondita della situazione relativa al razzismo e all'intolleranza in ciascuno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e formula suggerimenti e proposte su come affrontare i problemi individuati.*

*L'approccio "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 lavoro di monitoraggio prevede l'elaborazione di rapporti, suddivisi in cicli di 4/5 anni, che analizzano ogni anno la situazione di 9/10 paesi. I rapporti relativi al primo ciclo sono stati completati alla fine del 1998 e quelli riguardanti il secondo ciclo alla fine del 2002. La fase relativa al terzo ciclo è iniziata nel gennaio 2003.*

*I rapporti del terzo ciclo si concentrano sull' "attuazione". Passano cioè in rassegna l'attuazione delle principali raccomandazioni dell'ECRI contenute nei rapporti precedenti, e ne esaminano gli esiti e l'efficacia. I rapporti del terzo ciclo affrontano inoltre delle "questioni specifiche", di maggiore interesse in funzione delle situazioni riscontrate nei vari paesi, ed analizzate in modo più approfondito.*

*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 il 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 fondano su un vasto numero di 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 delle informazioni dettagliate. Il dialogo confidenziale impostato con le autorità nazionali consente alle stesse di proporre degli emendamenti alla bozza di rapporto, se lo ritengono opportuno, per correggere ogni eventuale errore relativo ad elementi fattuali. A conclusione del dialogo, le autorità nazionali possono richiedere, se del caso, che le loro opinioni siano allegate al rapporto finale dell'ECRI.*

***Il presente rapporto è stato preparato dall'ECRI sotto la propria completa responsabilità. Copre la situazione fino alla data del 16 dicembre 2005 e qualsiasi eventuale evoluzione intervenuta dopo tale data non viene trattata nell'analisi esposta nel presente rapporto, né viene presa in considerazione nelle conclusioni e nelle proposte ivi formulate dall'ECRI.***

### **Sintesi generale**

Dalla pubblicazione del secondo rapporto dell'ECRI sull'Italia, datato 23 aprile 2002, sono intervenuti dei progressi in un certo numero di settori, che erano stati evidenziati in occasione del precedente rapporto. Tra i mutamenti che le autorità italiane hanno introdotto nelle disposizioni legislative contro la discriminazione, occorre segnalare l'istituzione di un organo specializzato per contrastare la discriminazione razziale, incaricato di assistere le vittime e di sensibilizzare il vasto pubblico nei confronti di tale fenomeno. In alcuni casi, la legislazione contro la discriminazione è stata applicata in materia di occupazione e di alloggio. E' stato introdotto un monitoraggio dei risultati scolastici ripartiti in base alla nazionalità degli allievi, per valutare i divari esistenti. Oltre ad intensificare i programmi scolastici orientati alla conoscenza delle tematiche attinenti all'Olocausto e alla lotta all'antisemitismo, sono state rafforzate le iniziative destinate a sensibilizzare gli studenti su tali questioni. Sono proseguiti, con esito positivo, gli sforzi per tutelare e assistere le vittime della tratta di esseri umani. Inoltre, una procedura speciale messa in atto nel 2003 ha permesso la regolarizzazione in Italia di circa 650 000 lavoratori extracomunitari.

Si constata nondimeno che un certo numero di raccomandazioni formulate nel secondo rapporto dell'ECRI non sono state attuate, o sono state applicate soltanto parzialmente. E' aumentato in Italia il ricorso a discorsi razzisti e xenofobi in politica, riguardanti essenzialmente gli extracomunitari, i Rom, i Sinti e i musulmani. I membri di tali gruppi hanno continuato a subire pregiudizi e discriminazioni in molti settori. La legislazione sull'immigrazione ha reso più precaria la situazione di molti cittadini extracomunitari, e la sua applicazione, soprattutto nei confronti degli immigrati illegali, li espone a un maggiore rischio di violazione dei loro diritti umani. In assenza di un indirizzo politico nazionale orientato a migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti e a combattere i pregiudizi e la discriminazione nei loro confronti, molti membri di tali gruppi continuano a vivere in condizioni di emarginazione, che li mantengono praticamente segregati dal resto della popolazione italiana. Si segnala un deterioramento della situazione anche per i membri delle comunità musulmane, dovuto soprattutto alla tendenza riscontrata nei dibattiti pubblici e nei media a passare subito alle generalizzazioni e ad assimilare l'appartenenza a tali comunità al terrorismo. La vulnerabilità dei membri di questi e di altri gruppi di fronte al razzismo e alla discriminazione razziale è aumentata, vista l'assenza di un supporto politico per la tutela degli individui contro l'incitamento alla violenza e alla discriminazione razziale.

Nel presente rapporto, ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare ulteriori provvedimenti in un certo numero di settori, comprendenti: la necessità di rendere più adeguato l'ordinamento giuridico relativo alla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale, grazie anche alla ratifica del Protocollo n°12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; la necessità di garantire una completa applicazione delle vigenti disposizioni in materia di diritto penale e civile contro il razzismo e la discriminazione razziale e in particolare la legislazione penale nei confronti dell'incitamento all'odio razziale e dei reati a sfondo razziale; la necessità di garantire il completo rispetto dei diritti umani degli immigrati, ivi compresi i clandestini intercettati in mare o arrestati al momento del loro ingresso illegale in Italia. Nel presente rapporto, l'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti contro l'uso di discorsi razzisti e xenofobi in politica. Raccomanda che vengano migliorati i sistemi di monitoraggio degli incidenti a sfondo razzista, xenofobo e antisemita. L'ECRI raccomanda altresì delle misure per contrastare la discriminazione razziale e promuovere le pari opportunità per le minoranze, e in special modo per i cittadini extracomunitari, i Rom, i Sinti e i musulmani.

## I. SEGUITO DATO AL SECONDO RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA

### Strumenti legali internazionali

1. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato all'Italia di ratificare il Protocollo n° 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e la Convenzione europea sulla nazionalità. Aveva inoltre raccomandato all'Italia di estendere al Capitolo C, relativo al diritto di eleggibilità e di voto dei residenti stranieri, l'applicazione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale. L'ECRI nota che l'Italia non ha ancora ratificato il Protocollo n°12 alla CEDU e prende atto del fatto che è attualmente in esame presso il Parlamento una legge relativa alla ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. D'altro canto, l'applicazione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale non è stata ancora estesa al suo Capitolo C, per quanto un certo numero di proposte di legge in tal senso siano state presentate dopo il secondo rapporto dell'ECRI<sup>1</sup>.
2. L'ECRI fa inoltre osservare che l'Italia non ha ancora ratificato la Convenzione sulla Cybercriminalità e il suo Protocollo addizionale relativo all'incriminazione di atti di natura razzista o xenofoba commessi mediante sistemi informatici. Le autorità italiane hanno comunicato che sono in corso dei lavori in vista dell'eventuale ratifica di questi due strumenti. Non pare invece che sia prevista la ratifica della Convenzione internazionale per la tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie.

#### **Raccomandazioni:**

3. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di ratificare quanto prima il Protocollo n° 12 alla CEDU. Raccomanda inoltre di ratificare la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, la Convenzione europea sulla nazionalità, il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla cybercriminalità e la Convenzione internazionale per la tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. L'ECRI ribadisce il suo invito alle autorità italiane affinché estendano l'applicazione della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale al Capitolo C della suddetta convenzione.

### Disposizioni costituzionali e altre disposizioni fondamentali

#### - **Legislazione sulla cittadinanza**

4. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva affermato la necessità che la legislazione italiana sulla cittadinanza facilitasse maggiormente l'acquisizione della cittadinanza italiana per i bambini nati o cresciuti in Italia e i residenti di lungo periodo. Da allora, sono state presentate delle proposte di legge miranti essenzialmente ad estendere l'applicazione del principio dell'*jus soli* e a ridurre il periodo di residenza richiesto per presentare una domanda di cittadinanza. Da notare, tuttavia, che nessuna di tali proposte è stata adottata a tutt'oggi.
5. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di aumentare la trasparenza e di ridurre il carattere discrezionale dell'esame delle richieste di naturalizzazione, in particolare normalizzando e semplificando le procedure necessarie. Da allora, però, l'ECRI ha continuato a

<sup>1</sup> Sul diritto di eleggibilità e di voto per i residenti extracomunitari, si veda qui appresso "Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini – Immigrati con status legale".

ricevere segnalazioni indicanti che le decisioni in merito alle richieste di naturalizzazione, e segnatamente quelle in base alla residenza nel paese, sono estremamente restrittive e discrezionali, oltre ad essere spesso caratterizzate da un'assenza di trasparenza in merito ai motivi del rifiuto. Inoltre, per quanto le autorità italiane abbiano adottato dei provvedimenti per accelerare l'esame delle domande, e sia stato fissato per legge un termine massimo di 730 giorni, l'ECRI nota che spesso intercorre un periodo notevolmente più lungo, prima che i richiedenti ricevano una risposta. Al riguardo, l'ECRI prende atto di casi di domande relative a minori di più di 14 anni, che hanno raggiunto l'età adulta prima che sia stata esaminata la loro richiesta e hanno dovuto presentare una nuova domanda di naturalizzazione, basata però su procedure più severe.

#### **Raccomandazioni:**

6. L'ECRI raccomanda 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 i necessari emendamenti alla legislazione sulla cittadinanza.
7. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di accertarsi che le disposizioni relative alla naturalizzazione vengano applicate in tutti i casi in maniera non discriminatoria. A tal fine, raccomanda in particolare alle autorità italiane di migliorare la trasparenza delle loro decisioni in materia di naturalizzazione. L'ECRI sollecita le autorità italiane a prendere dei provvedimenti per garantire che le decisioni relative alla naturalizzazione vengano prese entro termini ragionevoli e che gli eccessivi ritardi indipendenti dalla volontà del richiedente non incidano negativamente sulla sua situazione.

#### **Disposizioni in materia di diritto penale**

8. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per migliorare l'applicazione delle vigenti disposizioni penali contro il razzismo e la discriminazione razziale<sup>2</sup>, e in particolare quelle che stabiliscono che la motivazione razzista costituisce una circostanza aggravante per tutti i reati e quelle relative all'incitamento alla discriminazione e alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.
9. Pur non disponendo ancora di dati sull'applicazione di queste disposizioni che coprano tutti i livelli del sistema giudiziario penale<sup>3</sup>, in certi casi queste disposizioni sono state applicate dopo la pubblicazione del secondo rapporto dell'ECRI. Le autorità italiane indicano, per esempio, che sono state emesse

---

<sup>2</sup> L'articolo 3(1) a della legge n° 654/1975 emendata dalla Legge n° 205/1993 vieta la propaganda di idee basate sulla superiorità razziale o etnica o sull'odio razziale e l'incitamento a commettere o il fatto di commettere atti discriminatori per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. L'articolo 3(1) b della stessa legge così emendata punisce chi incita a commettere o chi commette atti di violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. L'articolo 3(2) della medesima legge modificata vieta la costituzione di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi creati allo scopo di incitare alla discriminazione razziale o all'odio, nonché il fatto di parteciparvi o di dare loro assistenza. L'articolo 2 della Legge n° 205/1993 vieta l'ostentazione di emblemi o di simboli di organizzazioni, associazioni o movimenti che incitano alla discriminazione, oppure alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, soprattutto se il fatto avviene nel corso di riunioni pubbliche o di manifestazioni sportive. L'articolo 3 della Legge n° 205/1993 aggiunge la circostanza generale aggravante per tutti i reati commessi allo scopo di discriminare per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, oppure per aiutare organizzazioni che perseguono tali scopi. La Legge stabilisce inoltre che qualsiasi reato commesso con l'aggravante del motivo razziale venga perseguito *ex officio*.

<sup>3</sup> Si veda qui appresso "Monitoraggio della situazione".

sentenze di condanna per reati con l'aggravante della motivazione razziale in tre casi nel 2001, in quattro nel 2002, in due casi nel 2003 e che non ce ne sono stati nel 2004. Per quanto riguarda l'istigazione alla discriminazione razziale e alla violenza, le autorità italiane segnalano che tali disposizioni sono state applicate tanto per i casi di graffiti di natura razzista, i cui autori sono rimasti ignoti, quanto per i casi di opinioni espresse sulla stampa scritta da giornalisti, nei confronti dei quali, tuttavia, è stato giudicato che il fatto non costituiva reato. Dopo la pubblicazione del suo secondo rapporto, è stato segnalato all'ECRI unicamente un caso (riguardante sei esponenti della Lega Nord<sup>4</sup>), per il quale è stata pronunciata una sentenza di condanna per incitamento alla discriminazione razziale e alla violenza.

10. Le organizzazioni non governative dichiarano che tali cifre non riflettono il numero reale delle manifestazioni di razzismo e di discriminazione razziale in Italia, che comprendono le aggressioni per motivi razziali, fenomeno che non pare tuttavia frequente nella società italiana, sebbene le organizzazioni della società civile ritengano che non sia sufficientemente denunciato<sup>5</sup>.
11. L'ECRI nota che, quantunque le forze di polizia, i magistrati della procura e i giudici non abbiano ricevuto una formazione generale imperniata soprattutto sulle vigenti disposizioni legali per contrastare il razzismo e la discriminazione razziale, come raccomandato dall'ECRI nel suo secondo rapporto, i giudici hanno tuttavia ricevuto una formazione sui diritti dell'uomo e sulle problematiche multiculturali.
12. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva inoltre raccomandato alle autorità italiane di sensibilizzare tutti gli operatori del sistema giuridico penale sulla necessità di combattere attivamente i reati commessi per motivi razziali, come pure l'incitamento alla discriminazione razziale e alla violenza. L'ECRI si dichiara però preoccupata per il fatto che, dopo la pubblicazione del suo secondo rapporto, sia stata riscontrata e espressa pubblicamente a più riprese in alte sfere politiche un'assenza di sostegno alle attività di protezione contro l'incitamento all'odio razziale e talvolta una decisa ostilità nei confronti di tale protezione. L'ECRI nota in particolare che la sopraccitata condanna degli esponenti della Lega Nord ha suscitato vivaci reazioni da parte di alcuni politici. Inoltre, l'ECRI si rammarica del fatto che, dopo tale decisione, sia stata resa meno severa la legislazione destinata a combattere l'incitamento alla discriminazione e alla violenza razziale<sup>6</sup>.

#### **Raccomandazioni :**

13. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di accertarsi che esistano adeguate disposizioni in materia di diritto penale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale. In modo particolare, l'ECRI raccomanda alle autorità italiane di rivedere le vigenti disposizioni destinate a combattere l'incitamento alla violenza e alla discriminazione razziale e a renderle conformi con la Raccomandazione di politica generale n° 7 dell'ECRI, sulla legislazione

<sup>4</sup> Sezione II, "Uso di discorsi razzisti e xenofobi in politica".

<sup>5</sup> Si veda qui appresso, "Incidenti a sfondo razzista, xenofobo e antisemita"

<sup>6</sup> La durata massima della pena di carcere per la violazione di tali disposizioni è passata da tre anni a diciotto mesi ed è stata introdotta la possibilità per il giudice di sostituire la prigione con una pena pecuniaria.

nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale<sup>7</sup>, che stabilisce che occorrono sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per contrastare tali reati.

14. L'ECRI incoraggia vivamente le autorità italiane a migliorare l'applicazione delle vigenti disposizioni penali in materia di garanzie 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 razziale e alla violenza razziale. A tal fine, l'ECRI raccomanda segnatamente alle autorità italiane di mettere a disposizione di quanti operano nel quadro dell'ordinamento penale, dagli avvocati ai membri delle forze di polizia, ai pubblici ministeri e ai giudici, una completa conoscenza specifica di tali disposizioni. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di fornire l'orientamento politico necessario affinché quanti operano nell'ambito del sistema giudiziario penale siano pienamente consapevoli della necessità di contrastare con ferma e completa determinazione ogni manifestazione di razzismo e di discriminazione razziale.

### **Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo**

15. Per quanto siano state introdotte in Italia fin dal 1998<sup>8</sup> delle disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo, per combattere la discriminazione, l'ECRI aveva raccomandato all'Italia, nel suo secondo rapporto, di adottare delle disposizioni più organiche in materia di diritto civile e amministrativo al fine di contrastare la discriminazione basata sulla razza, il colore, la lingua, la nazionalità o l'origine etnica. L'ECRI nota con soddisfazione che, nel 2003, sono stati adottati due decreti legislativi per recepire le due Direttive del Consiglio europeo 2000/43 e 2000/78<sup>9</sup>: il decreto legislativo n° 215/2003<sup>10</sup> e il decreto legislativo n° 216/2003<sup>11</sup>.
16. L'ECRI apprezza il fatto che un certo numero di elementi contenuti nella sua Raccomandazione di politica generale N°7<sup>12</sup> si ritrovino nel quadro legislativo contro la discriminazione, frutto del rimaneggiamento delle disposizioni del 1998 e del 2003. Ciò nonostante, altri aspetti di questa Raccomandazione di politica generale non sono stati inclusi nella legislazione, oppure si rispecchiano meno chiaramente in questo quadro giuridico, a causa di un'assenza di coordinamento tra le disposizioni del 1998 e del 2003. A titolo di esempio, la discriminazione per motivi legati alla nazionalità viene presa in considerazione dalla legislazione del 1998, ma non da quella del 2003. Malgrado il fatto che sia stato stabilito nel 2003, per i casi di discriminazione

<sup>7</sup> CRI (2003) 8: Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n°7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale, Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, Consiglio d'Europa, febbraio 2003. Si veda in particolare il paragrafo 23 (e il paragrafo 49 della Nota esplicativa)

<sup>8</sup> Articoli 43 e 44 del Decreto amministrativo n° 286/1998

<sup>9</sup> 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 e Direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione europea istituente un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

<sup>10</sup> Decreto legislativo n° 215 del 9 luglio 2003. – Recepimento della Direttiva dell'Unione europea 2000/43/CE in applicazione del principio della parità di trattamento tra le persone senza distinzione di origine razziale o etnica, Gazzetta ufficiale n°186 del 12 agosto 2003.

<sup>11</sup> 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

<sup>12</sup> Si veda il precedente paragrafo "Disposizioni in materia di diritto penale"

razziale, che l'onere della prova spetti in ugual misura alla presunta vittima e al presunto colpevole di un atto di discriminazione, tale disposizione è stata adottata in un modo che ne riduce notevolmente l'efficacia<sup>13</sup>. Non è stato imposto alle autorità pubbliche il dovere statutario di promuovere l'uguaglianza e di prevenire la discriminazione nell'espletamento delle loro funzioni, elemento che, secondo l'ECRI, potrebbe aiutare a ottenere positivi cambiamenti al riguardo in seno alle amministrazioni pubbliche. Infine, l'ECRI apprezza la recente introduzione della possibilità offerta alle associazioni di agire in giudizio in nome e per conto di vittime di discriminazione, identificate o meno. Alcune organizzazioni della società civile si sono nondimeno dichiarate inquiete, poiché temono che l'obbligo loro imposto di essere registrate presso il Dipartimento delle pari opportunità per avvalersi di tale facoltà possa ridurre nella pratica l'efficacia di questa disposizione.

17. In materia di applicazione delle disposizioni legislative, l'ECRI aveva fatto osservare nel suo secondo rapporto che le disposizioni del 1998 in materia di lotta contro la discriminazione sono state applicate molto raramente. L'ECRI riscontra che, da allora, tali disposizioni sono state utilizzate in un certo numero di casi riguardanti il diritto all'accesso all'alloggio e all'occupazione<sup>14</sup>, alcuni dei quali hanno avuto una vasta pubblicità. E' stato nondimeno segnalato che la maggior parte dei casi riguardava delle norme e delle politiche discriminatorie formali e che non sono ancora stati citati in giudizio degli atti o delle pratiche discriminatorie commessi da singoli individui. Per quanto riguarda le disposizioni del 2003 contro la discriminazione, l'ECRI constata che per il momento nessun caso portato dinanzi a un tribunale ha applicato tali disposizioni. Sebbene l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale (UNAR)<sup>15</sup> abbia ricevuto un certo numero di denunce di violazioni di tali disposizioni, tali casi, per il momento, sono stati risolti in maniera informale, attraverso procedure di mediazione, e le presunte vittime non hanno richiesto l'assistenza dell'UNAR per agire in giudizio. E' stato sottolineato che l'assenza di azioni formali potrebbe anche essere dovuta alla scarsa conoscenza che ha il vasto pubblico del quadro giuridico in vigore contro la discriminazione razziale. Al riguardo, l'ECRI nota che le attività di sensibilizzazione in materia giuridica figurano tra i campi d'azione prioritari dell'UNAR.

#### **Raccomandazioni:**

18. L'ECRI incoraggia gli sforzi compiuti dalle autorità italiane per garantire che le disposizioni giuridiche in campo civile e amministrativo siano atte a fornire un'adeguata tutela contro la discriminazione. Raccomanda inoltre alle autorità italiane di continuare a sottoporre a revisione le attuali disposizioni contro la discriminazione razziale. Richiama in tal senso l'attenzione delle autorità italiane sulla sua Raccomandazione di politica generale n°7, segnatamente per quanto riguarda i seguenti punti: la necessità di tutelare gli individui contro la discriminazione fondata su motivi quali la "razza", il colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale ed etnica; la necessità di disposizioni eque ed efficaci in materia di onere della prova nei casi di

<sup>13</sup> Conformemente al decreto legislativo n° 215, la persona che si ritiene vittima di un comportamento discriminatorio può dedurre in giudizio, anche sulla base di dati statistici, elementi di fatto, in termini gravi, precisi e concordanti, che il giudice valuta ai sensi delle disposizioni del codice civile, che lasciano alla sua "prudenza" le presunzioni semplici.

<sup>14</sup> Si veda qui appresso "Accesso ai servizi pubblici – Alloggio e Occupazione.

<sup>15</sup> Si veda qui appresso, "Organi specializzati e altre istituzioni".

discriminazione razziale<sup>16</sup>; la necessità di fare obbligo alle autorità pubbliche di promuovere l'uguaglianza e di prevenire la discriminazione nell'esercizio delle loro funzioni<sup>17</sup>. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di accertarsi che tutte le organizzazioni che operano a favore della lotta al razzismo e alla discriminazione razziale siano in grado di agire in giudizio in nome delle presunte vittime di tali fenomeni.

19. L'ECRI invita vivamente le autorità italiane a prendere delle misure per migliorare l'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo contro la discriminazione razziale. Raccomanda che tali misure comprendano sforzi intensificati per innalzare i livelli di conoscenza del vigente quadro legislativo civile e amministrativo contro la discriminazione presso il vasto pubblico, i gruppi vulnerabili al fenomeno della discriminazione razziale e l'insieme degli operatori giuridici.

### **Amministrazione della giustizia**

20. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di condurre indagini circa l'eccessiva proporzione di stranieri tra la popolazione carceraria italiana. Le cifre ufficiali disponibili a fine settembre 2005 indicavano che circa un terzo dei detenuti adulti era costituito da non cittadini, la maggior parte dei quali si trovava in carcere per reati contro la proprietà o legati allo spaccio di stupefacenti, e, in proporzione minore, per reati collegati allo status di clandestinità sul territorio italiano. Le autorità italiane hanno sottolineato che contribuiscono notevolmente a determinare tale situazione la povertà, l'emarginazione, ma anche una scarsa conoscenza delle vigenti disposizioni legislative in materia penale. Hanno inoltre posto in risalto che praticamente tutti i detenuti non cittadini presenti nelle carceri italiane sono privi di status legale. In tale contesto, è stato tuttavia segnalato all'ECRI che le comunicazioni ufficiali trasmesse ai media e al pubblico non pongono in risalto l'assenza quasi totale di non cittadini con status legale tra la popolazione carceraria.

#### **- Assistenza legale**

21. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di migliorare le possibilità di accesso dei non cittadini ai servizi di traduzione e di interpretariato e all'assistenza di un difensore. Nel constatare che in pratica la maggior parte dei non cittadini irregolari non aveva avuto accesso al sistema del gratuito patrocinio, l'ECRI aveva inoltre raccomandato alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per porre rimedio a tale situazione. Per quanto la legge preveda il diritto alla traduzione e all'assistenza di un interprete per tutte le persone nel corso dei procedimenti giudiziari, l'ECRI ha continuato a ricevere segnalazioni indicanti che tali diritti non sono sempre garantiti nella pratica, e, in modo particolare, che l'assistenza di un interprete professionale non è sempre disponibile per coloro che non parlano italiano. Per quanto riguarda il gratuito patrocinio, le autorità italiane indicano che la legislazione introdotta nel 2001<sup>18</sup> accorda ai non cittadini e agli apolidi gli stessi diritti degli italiani in materia di accesso al gratuito patrocinio nei procedimenti penali e

---

<sup>16</sup> Raccomandazione di politica generale n° 7 dell'ECRI, paragrafo 11 (e paragrafi 29-30 della Nota esplicativa).

<sup>17</sup> Raccomandazione di politica generale n° 7 dell'ECRI, paragrafo 8 (e paragrafo 27 della Nota esplicativa).

<sup>18</sup> Legge n° 134 del 29 marzo 2001.

civili<sup>19</sup>. Le autorità italiane indicano inoltre che i non cittadini rappresentano il 13% del totale degli adulti e il 27% del totale dei minori cui viene concesso un avvocato d'ufficio.

#### **Raccomandazioni:**

22. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di continuare a rivedere la situazione in merito all'eccessiva proporzione di non cittadini tra la popolazione carceraria italiana e di garantire che non dipenda da un'eventuale discriminazione diretta o indiretta.
23. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che tutti i non cittadini, compresi quelli senza status giuridico, abbiano accesso, nella pratica, come hanno diritto, ai servizi di traduzione e all'assistenza di un interprete. Raccomanda alle autorità italiane di accertarsi che tutti i non cittadini che non dispongono di mezzi sufficienti, ivi compresi quelli senza status giuridico, possano usufruire, nella pratica, di un patrocinio di buona qualità a spese dello Stato.

#### **Organi specializzati e altre istituzioni**

24. Nel suo secondo rapporto l'ECRI aveva raccomandato all'Italia di istituire un organo specializzato, incaricato di vigilare in modo efficace e indipendente sulla situazione relativa al razzismo e alla discriminazione razziale e di favorire l'applicazione della legislazione contro la discriminazione. L'ECRI prende atto che il decreto legislativo n° 215/2003<sup>20</sup> prevede l'istituzione di un Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR). Tale ente, istituito nell'ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato incaricato di svolgere varie funzioni, tra cui: assistere le vittime di comportamenti discriminatori, procedendo tra l'altro a indagini in merito alle loro denunce e assistendole nel quadro dei procedimenti intrapresi sia in sede amministrativa, che giurisdizionale; sensibilizzare il pubblico in genere sul fenomeno del razzismo e della discriminazione razziale, in particolare grazie ad attività di formazione e di ricerca; riferire al Parlamento e al Comitato dei Ministri circa l'applicazione del principio dell'uguaglianza di trattamento, senza distinzione di origine razziale o etnica. L'ECRI esprime soddisfazione per l'istituzione dell'UNAR, in quanto tappa importante verso una migliore tutela contro la discriminazione razziale delle persone che risiedono in Italia. Tuttavia, come già sottolineato nella sua Raccomandazione di politica generale n° 2 relativa agli enti specializzati a livello nazionale nella lotta al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo e all'intolleranza<sup>21</sup>, e nella sua Raccomandazione di politica generale n° 7, l'ECRI pone in risalto la necessità che tali organi siano pienamente indipendenti, ai fini della loro efficacia.

<sup>19</sup> In modo particolare, l'Articolo 9 della Legge stabilisce il diritto della persona cui viene accordato il gratuito patrocinio di nominare consulenti o investigatori privati al fine di esercitare il proprio diritto alla difesa. L'Articolo 20 stabilisce che presso il Consiglio dell'Ordine degli avvocati è istituito un servizio per fornire informazioni sui costi dei procedimenti giudiziari, sui requisiti e sugli obblighi per avere accesso al gratuito patrocinio, nonché sulle modalità e sugli obblighi per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

<sup>20</sup> Si veda qui sopra, "Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo".

<sup>21</sup> CRI (97) 36: Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n° 2, relativa agli enti specializzati a livello nazionale nella lotta al razzismo, alla xenofobia, all'antisemitismo e all'intolleranza, Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, Consiglio d'Europa, giugno 1997.

25. L'ECRI apprezza il fatto che, tra gli sforzi compiuti per assistere le vittime, l'UNAR abbia istituito un Centro di contatto multilingue, a cui si possono denunciare i casi di discriminazione razziale. Fa osservare che nei primi nove mesi di attività, dal dicembre 2004 al settembre 2005, il Centro ha ricevuto oltre 2500 chiamate, di cui solamente 300, però, rientravano nell'ambito della sfera di competenza dell'UNAR. Le autorità italiane hanno specificato che la maggior parte di tali denunce riguardava problemi legati all'occupazione, all'accesso all'alloggio, ai servizi pubblici e ai rapporti con la polizia e che nessuna di esse ha dato luogo all'avvio di un procedimento giudiziario o amministrativo, fino ad ora<sup>22</sup>. Pur apprezzando l'istituzione del Centro di contatto, le organizzazioni della società civile hanno informato l'ECRI che, per il momento, si deve constatare che sono state limitate le reali iniziative intraprese per porre rimedio alle denunce di casi di discriminazione.
26. Come già indicato nel secondo rapporto dell'ECRI, il decreto legislativo n° 286/1998<sup>23</sup> ha previsto l'istituzione di centri regionali incaricati di procedere a un monitoraggio della discriminazione razziale e di fornire consulenze giuridiche e informazioni alle vittime del fenomeno. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva incoraggiato le autorità italiane a vigilare affinché tali centri fossero effettivamente istituiti a livello delle regioni. Nota che per il momento sono stati creati soltanto pochi osservatori regionali e che, inoltre, non è stata istituita, in virtù del decreto legislativo n° 215/2003, alcuna forma di coordinamento tra l'UNAR e i centri regionali. L'UNAR ha in ogni modo comunicato all'ECRI di essere favorevole all'istituzione di tali centri nelle regioni e che si stanno esaminando le possibilità di garantire l'uniformità e l'armonizzazione delle loro reciproche attività.

#### **Raccomandazioni :**

27. L'ECRI invita le autorità italiane 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. A tal fine, l'ECRI richiama l'attenzione delle autorità italiane sulle sue Raccomandazioni di politica generale n° 2 e n° 7, che contiene delle linee guida dettagliate relative all'istituzione, alle funzioni e ai metodi operativi di tali enti. L'ECRI attira in particolare l'attenzione delle autorità italiane sulla necessaria indipendenza di tale ente e sulle linee guida che ha elaborato relative ai mezzi per garantire tale indipendenza<sup>24</sup>. Attira inoltre l'attenzione delle autorità italiane sulle linee guida elaborate in merito alle prerogative di cui dovrebbe disporre tale organo specializzato<sup>25</sup>.
28. L'ECRI incoraggia vivamente le autorità italiane a garantire che i centri regionali per il monitoraggio della discriminazione razziale previsti dalla legge siano istituiti in tutte le regioni senza ulteriori indugi. Raccomanda alle autorità italiane di predisporre un completo coordinamento delle attività di tali centri in coerenza con quelle dell'UNAR.

---

<sup>22</sup> Si veda qui sopra, "Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo".

<sup>23</sup> Si veda qui sopra, "Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo".

<sup>24</sup> Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n°2, Principio 5.

<sup>25</sup> Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n°7, paragrafo 24 (e paragrafi 50-55 della Nota esplicativa) e Raccomandazione di politica generale dell'ECRI N°2, Principio 3.

## Educazione e sensibilizzazione

29. Dopo il secondo rapporto dell'ECRI, sono state intraprese un certo numero di iniziative a livello locale e nazionale a favore della sensibilizzazione del vasto pubblico e di certi gruppi specifici sui problemi del razzismo e della discriminazione razziale. Esse comprendono delle manifestazioni, ricerche e attività di formazione condotte sotto l'egida dell'UNAR o per iniziativa di altre autorità pubbliche. Delle attività di ricerca particolarmente efficaci sono inoltre state condotte nell'ambito del progetto triennale "Sicurezza per lo sviluppo del Meridione d'Italia", finanziato dall'Unione europea. Oltre a promuovere dei servizi di mediazione culturale<sup>26</sup>, il progetto intende procedere a un monitoraggio della situazione degli immigrati e prendere in esame i processi di accoglienza e di integrazione loro dedicati in sei regioni del sud dell'Italia. In maniera generale, tuttavia, è stato segnalato all'ECRI che, nella pratica, le ricerche esistenti sono state utilizzate solo raramente per predisporre linee politiche nei settori in cui le persone subiscono una discriminazione razziale.
30. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di intensificare gli sforzi a favore della formazione degli insegnanti, perché possano impartire un'educazione interculturale agli alunni. Le autorità italiane hanno comunicato al riguardo che, conformemente alla riforma dell'insegnamento realizzata nel 2003<sup>27</sup>, gli allievi delle scuole elementari devono ricevere un'educazione ai principi fondamentali della convivenza civile e che gli insegnanti hanno ricevuto la dovuta formazione in materia. Sempre nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di introdurre l'insegnamento obbligatorio dei diritti umani, in particolar modo a livello delle scuole secondarie. L'ECRI prende nota del fatto che i diritti umani non sono insegnati in quanto materia separata, ma fanno parte del programma generale di educazione civica, materia obbligatoria in certe classi.

### **Raccomandazioni:**

31. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di proseguire e intensificare gli sforzi a favore della sensibilizzazione sui fenomeni del razzismo e della discriminazione razziale, sia presso l'opinione pubblica, che presso gruppi specifici. Raccomanda loro di garantire che le ricerche esistenti vengano utilizzate nella pratica per predisporre delle linee programmatiche nei campi in cui le persone subiscono una discriminazione razziale.
32. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di proseguire gli sforzi affinché gli insegnanti, a tutti i livelli dell'insegnamento, ricevano una formazione completa che consenta loro di impartire un'educazione interculturale agli allievi. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di accordare maggiore spazio ai diritti umani nelle lezioni di educazione civica. A più lunga scadenza, raccomanda poi alle autorità italiane di prendere in considerazione la possibilità di rendere obbligatorio lo studio dei diritti umani, ivi compresa la non discriminazione, sia nelle scuole primarie, che secondarie.

<sup>26</sup> Si veda qui appresso, "Accesso ai servizi pubblici– Altri servizi".

<sup>27</sup> Legge n° 53 del 28 marzo 2003.

## Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini

33. Dopo il secondo rapporto dell'ECRI, il numero di non cittadini residenti legalmente in Italia è salito da 1 500 000 a circa 2 200 000, rappresentando quindi approssimativamente il 4% della popolazione totale<sup>28</sup>. Si devono poi aggiungere a tale cifra le persone che vivono attualmente in Italia senza uno status legale, il cui numero viene stimato intorno a 500 000. Dopo il secondo rapporto dell'ECRI, sono stati introdotti dei cambiamenti significativi nella legislazione in materia di immigrazione, in particolare dalla Legge N° 189/2001 (la cosiddetta Legge Bossi-Fini), che disciplina vari aspetti del diritto di asilo e dell'immigrazione, ivi compreso il controllo alle frontiere, il permesso di soggiorno e le espulsioni. Le autorità italiane hanno sottolineato che la nuova legislazione relativa all'immigrazione mira essenzialmente a combattere l'immigrazione clandestina e a favorire l'integrazione delle persone che risiedono legalmente in Italia. Nondimeno, le organizzazioni non governative che operano nel settore della lotta alla discriminazione razziale e della promozione dei diritti degli immigrati hanno segnalato all'ECRI che, dall'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, tutte le categorie di non cittadini viventi in Italia hanno assistito a un deterioramento della loro situazione, compreso sotto il profilo del rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione. L'ECRI tratta in questo capitolo della situazione degli immigrati con status legale. La situazione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli immigrati senza status legale viene esposta nella Sezione II del presente rapporto.

### - *Immigrati legali*

34. Dopo l'ultimo rapporto dell'ECRI, è stata sospesa la possibilità per i non cittadini di ottenere un permesso di soggiorno che permetta loro di recarsi in Italia per cercare lavoro (il cosiddetto programma di "sponsorizzazione"). La legge Bossi-Fini ha introdotto il cosiddetto permesso di "soggiorno per motivi di lavoro". Da allora, gli immigrati possono unicamente ottenere un permesso di ingresso in Italia per ragioni di lavoro se dispongono di un contratto di lavoro. Inoltre, ai fini dell'ottenimento del suddetto permesso, il datore di lavoro deve fornire un alloggio e depositare una somma per il rimpatrio del dipendente. In caso di disoccupazione, il tempo concesso per ritrovare un lavoro, evitando quindi l'espulsione, è stato ridotto della metà, poiché è passato da un anno a sei mesi. Le autorità italiane hanno sottolineato che tali disposizioni sono necessarie per garantire agli immigrati un lavoro e un alloggio. Le organizzazioni non governative si lamentano al contrario che tali disposizioni stabiliscono un legame eccessivamente stretto tra il rapporto di lavoro e il soggiorno in Italia e hanno reso più precaria la situazione giuridica degli immigrati. Evidenziano inoltre che i nuovi obblighi imposti ai datori di lavoro hanno rappresentato un disincentivo all'offerta di un'occupazione ai non cittadini e che solo quei datori di lavoro che non hanno altre alternative continuano ad impiegarli.

35. Dopo il secondo rapporto dell'ECRI, l'Italia ha continuato ad applicare un sistema di quote di ingressi per regolare l'immigrazione nel paese. Viene in tal modo stabilita annualmente una quota globale dei nuovi permessi di lavoro, basata sulle necessità del mercato del lavoro. Nel quadro di tale quota globale, le autorità italiane riservano quote specifiche per i cittadini di quei paesi con cui l'Italia ha firmato degli accordi di cooperazione, segnatamente

---

<sup>28</sup> Per maggiori informazioni sul processo per la regolarizzazione dello status di immigrante irregolare, si veda qui appresso il paragrafo dedicato all' "Occupazione".

nel campo del controllo dell'immigrazione. Le autorità italiane hanno fatto notare che tale sistema si è dimostrato efficace per favorire l'immigrazione regolare e per contrastare l'immigrazione clandestina proveniente da certi paesi. Alcune organizzazioni della società civile hanno espresso l'opinione che tale sistema sia discriminatorio, poiché limita in modo eccessivo, senza giustificazioni ragionevoli, la possibilità per i cittadini di certi paesi di ottenere un permesso di lavoro. Al riguardo, le autorità hanno comunicato all'ECRI che le quote riservate ai cittadini di certi paesi specifici non superano il 25% del totale globale delle quote. L'ECRI riferisce tuttavia di avere altresì ricevuto segnalazioni secondo le quali, negli ultimi anni, è stato più facile ottenere permessi di lavoro per persone provenienti dai paesi dell'Europa orientale, piuttosto che per persone provenienti da altre zone geografiche, quali l'Africa settentrionale, da dove proveniva tradizionalmente un notevole numero di immigrati.

36. L'ECRI fa rilevare che la Legge Bossi-Fini ha in modo generale accorciato la durata dei permessi di soggiorno – che devono ora essere rinnovati più frequentemente- e nel contempo ha sottoposto il rilascio di tali permessi a criteri più severi. E' stato costantemente riferito all'ECRI che, in un contesto generale di eccessivi ritardi per il disbrigo delle pratiche amministrative per l'insieme dei cittadini, tali nuove condizioni hanno creato serie difficoltà per i non cittadini. Per esempio, viene indicato da più parti che non di rado dei non cittadini ottengono il rilascio del proprio permesso dopo che ne è già scaduta la validità. Le autorità hanno indicato che uno dei decreti applicativi della Legge Bossi-Fini ha istituito un sistema di *sportello unico* riservato soprattutto ai non cittadini nelle Prefetture, allo scopo tra l'altro di accelerare le procedure amministrative che li riguardano. Nondimeno, viene segnalato che i tempi di attesa per i non cittadini hanno ancora una durata inaccettabile, e che incidono negativamente sulle loro possibilità di accedere a certi servizi.
37. L'ECRI, nel suo secondo rapporto, aveva raccomandato alle autorità italiane di accordare il diritto di elettorato attivo e passivo agli extracomunitari residenti di lungo periodo per le elezioni comunali. L'ECRI prende atto del fatto che, in mancanza di una legislazione nazionale che preveda tali diritti, alcune città e regioni hanno cambiato il proprio statuto, in modo da poter accordare tali diritti ai loro residenti locali extracomunitari. L'ECRI rileva che le autorità italiane si sono opposte a tali iniziative sostenendo che è necessaria al riguardo una legge nazionale.
38. Da un punto di vista più generale, l'ECRI si dichiara preoccupata per il fatto che, malgrado certi sforzi a livello regionale, non esista una politica di integrazione organica in Italia a livello nazionale. Le organizzazioni della società civile hanno sottolineato che non esiste attualmente nessun quadro giuridico unico o organico, politico o istituzionale a livello centrale che possa garantire coerenza e solidità agli sforzi intrapresi localmente per promuovere l'integrazione tra la maggioranza della popolazione e le comunità minoritarie, e in particolare tra le comunità dei cittadini italiani e quelle dei non cittadini. Sostengono che tale ambito legale e istituzionale esiste unicamente per certi aspetti dell'immigrazione legati alla sicurezza e al controllo, come è indicato dai livelli di priorità che tali questioni hanno assunto nel quadro della Legge Bossi-Fini. L'ECRI osserva inoltre che l'adozione di una politica nazionale coerente di integrazione è anche ostacolata dall'accresciuta devoluzione delle competenze alle autorità regionali, realizzata in Italia in questi ultimi anni, e in particolare dopo l'ultimo rapporto dell'ECRI. L'ECRI fa notare che, a seguito di tale situazione, si stanno accrescendo le differenze di impostazione e di

priorità tra le varie regioni in merito alla questione dell'integrazione, e che tale situazione impedisce l'instaurarsi in Italia di una società realmente integrata. In tale contesto, l'ECRI nota con rammarico che è stata abolita la Commissione per l'integrazione, organo che essa, nel suo secondo rapporto, aveva invece raccomandato di rafforzare e di sostenere.

#### ***Raccomandazioni:***

39. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che i provvedimenti che disciplinano il rilascio del permesso di soggiorno non provochino situazioni maggiormente precarie per gli immigrati.
40. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a mantenere allo studio il sistema delle quote e la pratica del rilascio dei permessi di lavoro, al fine di evitare che tali politiche o pratiche provochino una discriminazione diretta o indiretta nei confronti di alcuni individui in settori che rientrano nella sua sfera di competenza.
41. Invita vivamente le autorità italiane ad adottare provvedimenti per garantire che i non cittadini ottengano il rilascio dei permessi di soggiorno entro termini ragionevoli e che il ritardo nel rilascio di tali permessi non abbia ripercussioni negative per l'accesso ai servizi.
42. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire agli extracomunitari residenti di lungo periodo il diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali.
43. L'ECRI raccomanda fermamente alle autorità italiane di stabilire un quadro unico giuridico, politico e istituzionale a livello centrale, per fornire coerenza e perennità agli sforzi compiuti a livello locale a favore della promozione dell'integrazione tra le comunità della maggioranza e le comunità minoritarie, e in particolare tra comunità dei cittadini e dei non cittadini.

#### **Accesso ai servizi pubblici**

##### **- *Educazione***

44. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI, dopo aver notato che il numero di bambini non italiani ha registrato un netto aumento nelle scuole elementari, aveva raccomandato alle autorità italiane di intensificare gli sforzi per fornire a tali bambini un adeguato insegnamento dell'italiano come seconda lingua. Da allora, il numero di alunni non italiani ha continuato ad aumentare, sia nelle scuole elementari, che nelle scuole secondarie. Le autorità italiane hanno indicato che stanno assegnando risorse supplementari agli istituti scolastici con necessità particolari, come per esempio quelli frequentati da una netta percentuale di bambini stranieri, e che offrono un supporto linguistico particolare ai bambini che non parlano bene l'italiano. Tuttavia, alcune organizzazioni non governative hanno segnalato all'ECRI che tali sforzi sono ben lungi dal soddisfare le attuali necessità e che per il momento è ancora molto scarso il numero di docenti con una formazione adeguata per l'insegnamento dell'italiano come seconda lingua. Tali organizzazioni si rammaricano inoltre del fatto che, dopo il secondo rapporto dell'ECRI, esse stesse siano state sempre meno in grado di fornire un supporto, compresi dei servizi linguistici, ai bambini stranieri, vista la riduzione dei finanziamenti pubblici in favore delle loro attività.

45. L'ECRI esprime soddisfazione per il fatto che, dopo il suo secondo rapporto, le autorità italiane abbiano introdotto un sistema di monitoraggio dei risultati scolastici degli allievi, ripartiti in base alla nazionalità. I dati ottenuti indicano che i divari tra i risultati scolastici degli allievi italiani e stranieri, che si constatano a ogni livello dell'istruzione, aumentano man mano che gli allievi proseguono gli studi e sono molto importanti a livello dell'istruzione secondaria superiore, dove si riscontra un insuccesso scolastico per oltre il 25% degli allievi non italiani. La ricerca condotta indica inoltre che, in proporzione, un numero più elevato (ossia il 40% del totale) di allievi non italiani si iscrive in istituti tecnici e di orientamento professionale rispetto ai ragazzi italiani.
46. L'insegnamento della religione cattolica fa parte del programma scolastico della scuola elementare e secondaria. Ne sono tuttavia esentati gli alunni i cui genitori esprimono il desiderio di non avvalersi di tali corsi, e presentano una dichiarazione in tal senso all'inizio dell'anno scolastico. E' stato tuttavia riferito all'ECRI che gli alunni che non frequentano le lezioni di religione cattolica sarebbero talvolta esposti ad atteggiamenti di stigmatizzazione e a pregiudizi da parte dei compagni, degli insegnanti o dei genitori degli altri allievi. Le autorità italiane indicano che le lezioni di religione cattolica sono frequentate da una vasta maggioranza di allievi, compresi molti non cattolici. Per quelli esentati, possono essere organizzati dei corsi alternativi, su domanda, ma, nella pratica, nella maggior parte dei casi tali allievi semplicemente lasciano la classe durante l'ora di religione.

#### **Raccomandazioni:**

47. L'ECRI raccomanda 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. Raccomanda in particolare che venga migliorata la disposizione relativa a un insegnamento di buona qualità dell'italiano in quanto seconda lingua. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di concentrare i loro sforzi in tali settori a tutti i livelli dell'istruzione, compresa la scuola secondaria, e di fornire un sostegno finanziario adeguato alle organizzazioni della società civile che si adoperano per promuovere le pari opportunità per tutti gli allievi.
48. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per affrontare e 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.

#### **- Alloggio**

49. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva sollecitato le autorità italiane a porre rimedio al problema della discriminazione diretta e indiretta cui sono esposte le minoranze in Italia in materia di alloggio, applicando in modo più incisivo le vigenti disposizioni antidiscriminazione, e sviluppando delle attività di sensibilizzazione. L'ECRI nota che, dopo il suo secondo rapporto, la legislazione contro la discriminazione è stata applicata in un certo numero di casi di discriminazione diretta nei confronti di non cittadini, sia nel settore pubblico, che in quello privato<sup>29</sup>. Per quanto riguarda il settore pubblico, è stato tuttavia riferito all'ECRI che, dalla pubblicazione del suo secondo rapporto, le politiche a livello comunale e regionale hanno in molti casi limitato l'accesso degli immigrati all'abitazione. In tale contesto, è stato inoltre

<sup>29</sup> Si veda qui sopra, "Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo".

sottolineato il ruolo svolto dalla discriminazione indiretta. Per il settore privato, viene comunicato che la discriminazione, in particolare nei confronti degli extracomunitari, è ancora molto diffusa, come lo dimostra la proliferazione di annunci immobiliari riservati unicamente ai cittadini italiani, oppure che escludono esplicitamente dei cittadini appartenenti a certe nazionalità. Le autorità italiane indicano che, nel quadro di un progetto sostenuto finanziariamente dall'Ue, è stata realizzata una ricerca sulle migliori prassi locali relative all'assegnazione di alloggi agli immigrati, i cui risultati sono stati dibattuti nel corso di un seminario internazionale, il che permetterà ora di promuovere in tutta Italia le migliori prassi individuate in materia.

#### **Raccomandazioni:**

50. L'ECRI raccomanda 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. Raccomanda loro di garantire che la vigente legislazione contro la discriminazione sia pienamente applicata al fine di combattere la discriminazione in materia di diritto all'alloggio e che le migliori prassi per facilitare agli immigrati l'accesso all'abitazione individuate a livello locale vengano estese e applicate a livello nazionale.

#### **- Altri servizi**

51. L'ECRI nota che, dal suo secondo rapporto, si è proceduto al decentramento delle responsabilità in materia di servizi sanitari. Sebbene sia sempre lo Stato a determinare i livelli essenziali dei servizi sanitari e a fissare le priorità nel campo della sanità nell'ambito del Progetto sanitario nazionale, è diventato più difficile per le politiche nazionali stanziare delle risorse per progetti destinati a risolvere particolari esigenze sanitarie di gruppi minoritari specifici. L'ECRI si compiace tuttavia del fatto che il Piano sanitario nazionale 2003-2005 abbia individuato alcune linee di azione prioritarie indirizzate a migliorare le condizioni sanitarie degli immigrati, tra cui dei provvedimenti per accrescere la flessibilità dei servizi sanitari, in modo che recepiscano meglio e possano soddisfare le esigenze particolari di questa parte della popolazione italiana.
52. Le autorità italiane hanno posto l'accento sul fatto che il ruolo dei mediatori culturali è essenziale per dare concretezza agli sforzi destinati a migliorare l'accesso degli immigrati alle cure mediche e che sono attuate delle misure per estendere maggiormente tali servizi. In modo più generale, le autorità italiane hanno sottolineato che i servizi di mediazione culturale sono stati promossi dopo il secondo rapporto dell'ECRI, al fine di migliorare l'accesso da parte dei gruppi minoritari a tutti i servizi pubblici, segnatamente grazie al programma intitolato "Sicurezza per lo sviluppo del Meridione d'Italia"<sup>30</sup>.
53. L'ECRI ha ricevuto segnalazioni indicanti che dei membri dei gruppi minoritari, e in particolare dei non cittadini, sono vittime di discriminazione in materia di accesso ai servizi da parte del settore privato, per quanto riguarda, per esempio, l'ottenimento di crediti bancari o l'assicurazione auto.

---

<sup>30</sup> Si veda qui sopra, "Educazione e sensibilizzazione".

**Raccomandazioni:**

54. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di proseguire e intensificare gli sforzi volti a garantire una migliore disponibilità di servizi sanitari e un migliore accesso ai servizi sanitari da parte dei gruppi minoritari.
55. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di effettuare indagini ed esaminare il problema della discriminazione razziale in materia di accesso ai servizi finanziari o assicurativi.

**Occupazione**

56. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva osservato che molti non cittadini lavoravano nell'economia sommersa. Viene indicato che il mercato del lavoro italiano, soprattutto nelle regioni meridionali, è ancora caratterizzato da una notevole componente di attività irregolari. Si tratta di un fenomeno che interessa in modo particolare i non cittadini, che sono maggiormente esposti, di conseguenza, ai rischi di sfruttamento e alla relativa discriminazione. L'ECRI nota tuttavia che, dal suo secondo rapporto, le autorità italiane hanno avviato una procedura di regolarizzazione, che impone alle persone che occupavano irregolarmente dei cittadini extracomunitari di regolarizzare la posizione dei loro dipendenti. A seguito di tale procedura, circa 650 000 persone, corrispondenti approssimativamente al 90% del numero totale delle pratiche avviate, hanno ottenuto lo status legale. L'ECRI apprezza tali evoluzioni, sebbene le sia stato segnalato che molti datori di lavoro hanno preferito licenziare i dipendenti, piuttosto di regolarizzarli, e che altri hanno imposto ai dipendenti di pagare essi stessi le multe legate alla procedura di regolarizzazione.
57. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di affrontare la questione della discriminazione nel campo dell'occupazione mediante varie misure, tra cui una migliore applicazione della vigente legislazione antidiscriminazione. L'ECRI nota che ci sono stati casi di applicazione delle vigenti disposizioni antidiscriminazione in materia di occupazione, ma le è stato riferito che, sebbene le vigenti disposizioni antidiscriminazione consentano di agire in giudizio per i casi di discriminazione da parte di privati, per il momento tali casi hanno unicamente riguardato dei ricorsi presentati da non cittadini nei confronti di leggi o regolamenti legati all'impiego pubblico. L'ECRI nota che tale situazione potrebbe rispecchiare le difficoltà incontrate nel richiedere una tutela contro atti e pratiche di discriminazione da parte di singoli individui nel settore privato, dovute all'assenza di un adeguato funzionamento delle disposizioni in materia di inversione dell'onere della prova nei casi di discriminazione razziale<sup>31</sup>. L'ECRI nota inoltre che hanno continuato a verificarsi dei casi di offerte di lavoro discriminatorie, che escludevano i non cittadini.
58. Le altre disposizioni che l'ECRI aveva raccomandato di adottare nel suo secondo rapporto riguardavano delle ricerche per verificare la portata del fenomeno della discriminazione razziale in materia di impiego e delle attività di sensibilizzazione. L'ECRI nota che, da allora, i lavori di ricerca condotti in collaborazione con l'Organizzazione internazionale del Lavoro, che hanno utilizzato norme e metodologie di verifica hanno posto in risalto che la

<sup>31</sup> Si veda qui sopra, "Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo".

discriminazione, tanto in materia di accesso all'occupazione, che in ambito lavorativo, rimane ancora un serio problema in Italia. L'ECRI nota inoltre che l'UNAR prevede delle iniziative per sensibilizzare i sindacati e le associazioni datoriali sulle questioni legate alla non discriminazione e sulla situazione degli extracomunitari nel mercato del lavoro.

#### **Raccomandazioni :**

59. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare ulteriori provvedimenti per ridurre le disparità tra i cittadini e i non cittadini sul mercato del lavoro. Raccomanda in particolare di prestare maggiore attenzione ai problemi di discriminazione in campo occupazionale che si pongono alle minoranze. Al riguardo, raccomanda loro di vigilare affinché le disposizioni legislative antidiscriminazione in campo occupazionale siano adeguate e pienamente applicate.

#### **Incidenti a sfondo razzista, xenofobo e antisemita**

60. Le autorità italiane hanno comunicato che sono relativamente rari in Italia gli episodi di razzismo, xenofobia e antisemitismo e che negli ultimi anni si è constatata piuttosto una tendenza al calo. Per esempio, i dati raccolti dal Ministero dell'interno, e comunicati dalla Commissione contro la discriminazione e l'antisemitismo creata nel 2004 in seno a tale ministero, indicano che si sono verificati 67 incidenti di tale natura nel 2002, 83 nel 2003, 45 nel 2004 e 23 nel primo semestre del 2005. Le autorità insistono sul fatto che la grande maggioranza di tali incidenti consiste in comportamenti di piccola criminalità, quali insulti verbali e scritte sui muri, e che solo molto raramente assume delle forme più aggressive, quali atti di violenza contro persone o cose. La maggior parte degli incidenti si sono verificati nel nord e nel centro dell'Italia (rispettivamente il 53% e il 40% del numero complessivo di incidenti constatati nel 2004), e il restante 7% nel Sud. Le autorità italiane comunicano inoltre che, malgrado queste cifre relativamente modeste, il numero di individui arrestati o denunciati alla polizia in relazione ai suddetti incidenti è notevole (21 persone arrestate e 65 denunciate nel 2003, 17 persone arrestate e 19 denunciate nel 2004).
61. Le organizzazioni della società civile, pur confermando generalmente che in Italia sono rari i reati commessi per motivazioni razziste, xenofobe e antisemite, pongono però in risalto il fatto che tali episodi, tra cui i casi di aggressioni motivate dal razzismo o dalla xenofobia, non sono sempre denunciati. Sottolineano in particolare che la motivazione razzista o xenofoba del reato viene sovente trascurata dal sistema giudiziario penale e in particolare dalla polizia, e che tali reati sono di conseguenza, di norma, trattati come reati ordinari. Pare che sia soprattutto il caso quando il razzismo o la xenofobia non sono gli unici motivi che hanno determinato la commissione del reato.
62. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva inoltre fatto notare la presenza sui siti internet locali di materiale razzista, xenofobo e antisemita. Le autorità italiane hanno informato l'ECRI che, dopo la pubblicazione dell'ultimo rapporto, è stato chiuso un certo numero di siti internet di tale tipo, e in particolare quelli a connotazione antisemita. Hanno però anche indicato che la maggior parte di tali siti internet si trova all'estero e che stanno pertanto intensificando la cooperazione internazionale per combattere questo fenomeno.

63. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI si era dichiarata preoccupata dalle manifestazioni di razzismo e di antisemitismo durante le partite di calcio negli stadi italiani e aveva vivamente invitato le autorità italiane a reagire con fermezza nei confronti di tali episodi. L'ECRI nota che, dal suo secondo rapporto, si sono verificati numerosi e gravi incidenti di razzismo e di antisemitismo negli stadi italiani nel corso di partite. Nota ugualmente che le autorità italiane hanno adottato dei provvedimenti per impedire tali manifestazioni, promuovendo delle iniziative di sensibilizzazione o creando unità speciali all'interno delle forze di polizia, incaricate di operare in stretta collaborazione con le tifoserie per impedire il verificarsi di comportamenti penalmente repressibili. L'ECRI nota inoltre che il Ministero dell'Interno e le federazioni calcistiche hanno adottato delle misure repressive, tra cui la possibilità di sospendere la partita o di multare le associazioni sportive.

#### **Raccomandazioni:**

64. L'ECRI incoraggia fermamente le autorità italiane a continuare e ad intensificare gli sforzi per il controllo di incidenti di natura razzista, xenofoba e antisemita in Italia. Chiede loro inoltre di garantire che la motivazione razzista, xenofoba e antisemita di tali episodi sia trattata come tale dal sistema giudiziario penale. A tal fine, raccomanda in particolare alle autorità italiane di migliorare il sistema utilizzato dalla polizia per il monitoraggio degli incidenti a sfondo razzista, xenofobo e antisemita.
65. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi destinati a contrastare la diffusione di materiale di propaganda razzista, xenofoba e antisemita via internet.
66. L'ECRI raccomanda 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. Sottolinea che l'approccio seguito dalle autorità italiane nei confronti di tali manifestazioni dovrebbe rispecchiare chiaramente la priorità accordata al rispetto della dignità umana.

#### **Gruppi vulnerabili**

##### **- Immigrati e richiedenti asilo**

67. Si veda la Sezione II qui appresso

##### **- Comunità Rom**

68. Si veda la Sezione II qui appresso

##### **- Comunità musulmane**

69. Dal secondo rapporto dell'ECRI, i membri delle comunità musulmane viventi in Italia hanno indicato di essere sempre maggiormente esposti a pregiudizi e a discriminazione. Dopo gli eventi dell'11 settembre 2001, in particolare, i pregiudizi già esistenti nei confronti dei membri di queste comunità sono stati alimentati da frequenti generalizzazioni e dall'assimilazione che viene fatta nei dibattiti pubblici e dai media tra i musulmani e il fondamentalismo o il terrorismo. Come indicato oltre<sup>32</sup>, dopo il secondo rapporto dell'ECRI, i musulmani sono diventati sempre più oggetto di discorsi politici improntati al

<sup>32</sup> Uso di discorsi razzisti e xenofobi in politica.

razzismo e alla xenofobia. Presso il vasto pubblico, le manifestazioni di sentimenti anti musulmani hanno spesso assunto la forma di insulti verbali, per quanto si debbano anche lamentare danni a beni e aggressioni commesse per motivazioni razziali. I musulmani hanno inoltre indicato di essere sottoposti in modo spropositato, rispetto ad altri membri della popolazione, a controlli e perquisizioni da parte della polizia. L'ECRI nota inoltre che un certo numero di sondaggi di opinioni sembra indicare che è piuttosto frequente presso la popolazione italiana la percezione che l'Islam e i musulmani rappresentino una minaccia per la sicurezza e per la preservazione della cultura e delle tradizioni. Le autorità italiane hanno sottolineato l'importanza accordata, dopo l'ultimo rapporto dell'ECRI, a iniziative volte a promuovere il dialogo interreligioso e la comprensione a livello locale e nazionale.

70. L'ECRI nota che le autorità italiane hanno concluso degli accordi, le cosiddette Intese, con numerose confessioni religiose delle minoranze, al fine di accordare ai membri di tali religioni certi vantaggi, quali per esempio la possibilità di destinare una percentuale delle tasse a tali confessioni religiose, di organizzare l'insegnamento religioso nelle scuole, l'assistenza spirituale nelle istituzioni collettive o il riconoscimento delle loro festività religiose. Le autorità italiane hanno sottolineato che, malgrado i tentativi di concludere intese di questo tipo con rappresentanti delle comunità musulmane, non è stato ancora possibile realizzarlo.

#### **Raccomandazioni:**

71. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di prendere dei provvedimenti per combattere le manifestazioni di pregiudizio, di discriminazione e di violenza nei confronti di membri delle comunità musulmane. Raccomanda segnatamente alle autorità italiane di avvalersi di ogni opportunità per contestare ogni assimilazione nei dibattiti pubblici tra queste comunità e il terrorismo. A tal fine, l'ECRI richiama l'attenzione delle autorità italiane sulle sue raccomandazioni di politica generale n° 5, sulla lotta all'intolleranza e alle discriminazioni nei confronti dei musulmani<sup>33</sup> e n° 8 sulla lotta al razzismo combattendo il terrorismo<sup>34</sup>.
72. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a proseguire il dialogo con i rappresentanti delle comunità musulmane, per garantire che i membri di tali comunità non siano in posizione svantaggiata rispetto alle possibilità offerte ai membri di altre confessioni religiose.

#### **- Vittime della tratta**

73. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva incoraggiato le autorità italiane a proseguire gli sforzi per proteggere le vittime della tratta, in particolare accordando i permessi di residenza speciali predisposti ai sensi dell'Articolo 18 del decreto legge n°286/98 a favore di tali vittime. L'ECRI nota con soddisfazione che tali sforzi proseguono. Le autorità italiane hanno comunicato che, tra il 2000 e il 2004, 4.287 donne hanno ottenuto tali permessi, che danno accesso a servizi sociali e assistenziali e all'iscrizione presso gli uffici di collocamento. L'ECRI ha potuto inoltre constatare che sono

<sup>33</sup> CRI (2000) 21: Raccomandazione di politica generale n° 5 dell'ECRI: Lotta all'intolleranza e alle discriminazioni nei confronti dei musulmani. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, Consiglio d'Europa, aprile 2000.

<sup>34</sup> CRI (2004) 26: Raccomandazione di politica generale n° 8 dell'ECRI: Lotta al razzismo combattendo il terrorismo. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, Consiglio d'Europa, marzo 2004.

stati stanziati dei fondi per dei progetti di protezione sociale – tra il 1999 e il 2005 sono stati finanziati 371 progetti in questo settore – destinati a donne e bambini vittime della tratta. L'ECRI nota inoltre che, dal suo ultimo rapporto, è stata estesa la penalizzazione del comportamento ai sensi della legislazione contro la tratta, conformemente alle norme internazionali, e sono state rese più severe le pene per la violazione di tale legislazione.

#### **Raccomandazioni:**

74. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a proseguire gli sforzi a favore della protezione delle vittime della tratta, ivi compreso rilasciando permessi di residenza speciali e finanziando progetti di protezione sociale.

#### **Antisemitismo**

75. Dopo l'ultimo rapporto dell'ECRI, viene segnalato che la maggior parte degli incidenti antisemiti consiste tuttora in minacce verbali o scritte, insulti verbali e graffiti. Per quanto si siano verificati alcuni casi di aggressioni contro ebrei o i loro beni, le autorità italiane e le organizzazioni della società civile sono concordi nell'affermare che la violenza a sfondo antisemita è un fenomeno raro in Italia. Secondo i dati raccolti dal Ministro dell'interno,<sup>35</sup> gli incidenti antisemiti sono diminuiti dei due terzi dal 2003 al 2004. Si segnala tuttavia che tali incidenti hanno registrato impennate in relazione ad eventi in Medio Oriente. L'ECRI nota d'altronde che i sondaggi sembrano indicare che i pregiudizi e gli stereotipi nei confronti degli ebrei sono ancora presenti nella società italiana.
76. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva incoraggiato le autorità italiane a proseguire le iniziative nel campo dell'insegnamento dell'Olocausto, e contro l'antisemitismo. L'ECRI nota con soddisfazione che, da allora, le autorità italiane hanno adottato un certo numero di iniziative indirizzate a sensibilizzare gli allievi delle scuole primarie e secondarie sui pericoli dell'antisemitismo. Alcune di tali iniziative si sono svolte nell'ambito della commemorazione del 27 gennaio, proclamata nel 2000 Giornata della Memoria.

#### **Raccomandazioni:**

77. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di procedere a un attento esame della questione delle manifestazioni di antisemitismo in Italia. Raccomanda loro di proseguire gli sforzi volti all'insegnamento dell'Olocausto e a sensibilizzare gli studenti, come pure il vasto pubblico, sui pericoli dell'antisemitismo.

#### **Media**

78. Dal secondo rapporto dell'ECRI, alcuni settori dei media hanno continuato a riferire episodi riguardanti degli immigrati utilizzando stereotipi e titoli sensazionalisti. In special modo dopo gli eventi dell'11 settembre 2001, viene riferito che alcuni giornali hanno spesso associato i musulmani e l'Islam con attività terroristiche. Inoltre, dall'ultimo rapporto, la stampa scritta appartenente a una certa corrente ha pubblicato del materiale anti musulmano, ed è stata denunciata e processata<sup>36</sup> ai sensi della legislazione contro l'incitamento alla discriminazione e alla violenza razziale. Le autorità italiane hanno tuttavia riferito che tanto i media elettronici, quanto la stampa, hanno dimostrato vivo

<sup>35</sup> Si veda qui sopra "Episodi a sfondo razzista, xenofobo e antisemita".

<sup>36</sup> Si veda qui sopra, "Disposizioni in materia di diritto penale".

interesse e hanno fornito la loro completa collaborazione per la promozione di campagne di sensibilizzazione su questioni che rientrano nella sfera di competenza dell'ECRI.

#### ***Raccomandazioni :***

79. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a rendere partecipi i media, senza interferire con la loro indipendenza redazionale, della necessità di garantire che quanto riferiscono non contribuisca a creare un'atmosfera di ostilità e di rifiuto nei confronti di membri di qualsiasi minoranza, ivi compresi gli extracomunitari, i Rom, i Sinti e i musulmani. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di avviare un dibattito con i media e con membri degli altri gruppi interessati della società civile sulle migliori modalità per ottenere risultati positivi in questo campo.

#### **Comportamento di funzionari delle forze dell'ordine**

80. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato all'Italia di istituire una commissione indipendente per indagare su tutte le presunte violazioni dei diritti umani da parte della polizia, compresi gli atti di razzismo o di discriminazione razziale. L'ECRI nota che tale ente non è stato istituito.

#### ***Raccomandazioni:***

81. L'ECRI ribadisce il suo invito alle autorità italiane a istituire una commissione indipendente incaricata delle indagini su tutte le presunte violazioni dei diritti umani da parte della polizia, ivi compresi gli atti di razzismo e di discriminazione razziale.

#### **Monitoraggio della situazione**

82. L'ECRI nota che, al fine di procedere a un monitoraggio della situazione riguardante i gruppi minoritari in vari settori, compresa l'istruzione, l'alloggio e l'occupazione, le autorità italiane stanno attualmente raccogliendo essenzialmente dei dati suddivisi in base alla nazionalità. Le autorità italiane hanno posto l'accento sul fatto che la raccolta di dati suddivisi per motivi specifici, quali l'origine etnica o la religione, è sottoposta alla tutela particolare relativa alla salvaguardia dei dati e che il dibattito sull'utilizzo di questo tipo di dati in quanto strumento per combattere la discriminazione razziale sta soltanto iniziando in Italia. L'ECRI comprende che il monitoraggio in base alla nazionalità rispecchia una situazione in cui la maggior parte dei membri dei gruppi minoritari sono non cittadini. Sottolinea però che ci sono membri di gruppi minoritari che hanno la cittadinanza italiana e che il loro numero è destinato a crescere rapidamente. C'è pertanto la necessità di prendere in esame dei mezzi per adattare alla mutata situazione i sistemi utilizzati per monitorare la situazione dei gruppi minoritari.
83. Le autorità italiane non raccolgono sistematicamente dei dati riguardanti l'applicazione delle disposizioni in materia di diritto penale, civile e amministrativo relative alla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale. L'ECRI è stata d'altro canto informata che il Ministero di Grazia e Giustizia e l'UNAR stanno collaborando per migliorare la raccolta di questo tipo di dati per quanto riguarda il sistema giudiziario penale.

**Raccomandazioni:**

84. L'ECRI raccomanda 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, e di garantire che in tutti i casi vengano debitamente rispettati i principi della riservatezza, del consenso informato dell'interessato e dell'auto identificazione volontaria delle persone in un determinato gruppo specifico. Tali sistemi dovrebbero inoltre prendere in considerazione la dimensione di genere, soprattutto dal punto di vista dell'eventuale discriminazione doppia o multipla.
85. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di raccogliere dati già facilmente disponibili e precisi sulle disposizioni legislative in vigore in materia di diritto penale, civile e amministrativo contro il razzismo e la discriminazione razziale. Tali dati dovrebbero riferirsi al numero e alla natura delle denunce presentate, alle indagini effettuate e ai loro risultati, alle decisioni adottate e/o ai risarcimenti e/o ai compensi accordati.

**II. QUESTIONI SPECIFICHE****Uso di discorsi razzisti o xenofobi in politica**

86. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva espresso preoccupazione per l'uso diffuso in Italia di discorsi a sfondo razzista e xenofobo da parte di esponenti di certi partiti politici. Aveva osservato che alcuni membri della Lega Nord erano stati particolarmente inclini a ricorrere a questo tipo di discorso, pur non essendo gli unici, poiché era stato rilevato che anche degli esponenti di altri partiti avevano talvolta utilizzato discorsi xenofobi o sotto altri punti di vista intolleranti. L'ECRI nota con rammarico che, da allora, alcuni membri della Lega Nord hanno intensificato l'uso di discorsi razzisti e xenofobi in ambito politico. Pur rilevando che si sono espressi in tal senso soprattutto dei rappresentanti eletti locali di questo partito, anche certi importanti leader politici a livello nazionale hanno rilasciato dichiarazioni razziste e xenofobe. Tali discorsi hanno continuato a prendere di mira essenzialmente gli immigrati extracomunitari, ma anche altri membri di gruppi minoritari, ad esempio i Rom e i Sinti. Inoltre, dall'ultimo rapporto dell'ECRI, sono aumentati i discorsi politici a sfondo razzista e xenofobo nei confronti dei musulmani. In certi casi, questo tipo di discorso consiste in generalizzazioni su questi gruppi minoritari o in affermazioni che intendono attribuire loro caratteristiche umilianti o degradanti, anche sotto forma di propaganda tendente a rendere responsabili i non cittadini, Rom, Sinti, musulmani e altri gruppi minoritari, del deterioramento delle condizioni della sicurezza pubblica in Italia. I discorsi razzisti e xenofobi hanno persino presentato i membri di tali gruppi come una minaccia per la salute pubblica e per la preservazione dell'identità nazionale o locale, giungendo in certi casi a costituire un incitamento alla discriminazione, alla violenza o all'odio nei loro confronti.
87. Nel suo secondo rapporto, ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di garantire che fossero pienamente applicate le vigenti disposizioni in materia di diritto penale contro l'incitamento alla discriminazione e alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. L'ECRI nota che nel dicembre del 2004, il tribunale di prima istanza di Verona ha giudicato colpevoli di incitamento all'odio razziale sei esponenti locali della Lega Nord, in relazione a una

campagna organizzata per cacciare un gruppo di Sinti da un campo temporaneo sul territorio locale. Le sei persone furono condannate a sei mesi di prigione, e al pagamento di 45 000 Euro per danni morali, con divieto di partecipare a qualsiasi attività di propaganda elettorale per tre anni e di presentarsi alle elezioni nazionali e locali.

88. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI oltre a raccomandare alle autorità italiane di garantire un'effettiva applicazione delle vigenti disposizioni legislative in materia di diritto penale contro l'incitamento all'odio razziale, aveva chiesto loro di adottare delle disposizioni giuridiche riguardanti specificamente l'uso dei discorsi razzisti e xenofobi da parte di esponenti di partiti politici. Nota che non sono state adottate tali disposizioni dopo la pubblicazione del suo secondo rapporto.
89. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI si era dichiarata inquieta per il fatto che l'influenza esercitata sul clima politico generale dalla Lega Nord, appartenente alla coalizione di governo, potesse favorire l'adozione di linee politiche e di pratiche non sempre rispettose dei diritti umani e del principio dell'uguaglianza di trattamento, che l'ECRI ha per missione di tutelare. Come illustrato in altre parti di questo rapporto, l'ECRI ritiene che, da allora, tali preoccupazioni si siano fatte più pressanti.

#### **Raccomandazioni:**

90. L'ECRI ribadisce la sua raccomandazione ai partiti politici di resistere alla tentazione di presentare le questioni riguardanti gli extracomunitari e i membri di altri gruppi minoritari sotto una luce negativa, e di porre in risalto, invece, il contributo positivo fornito dalle varie minoranze alla società, all'economia e alla cultura italiana. I partiti politici dovrebbero adottare una posizione ferma contro ogni forma di razzismo, di discriminazione e di xenofobia. L'ECRI ribadisce la sua raccomandazione di promuovere in Parlamento un dibattito annuale sul tema del razzismo e dell'intolleranza cui sono esposti i membri dei gruppi minoritari.
91. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per combattere l'uso di discorsi razzisti e xenofobi in politica. A tal fine, ricorda in questo contesto particolare le proprie raccomandazioni formulate più sopra sulla necessità di garantire un'effettiva applicazione della legislazione esistente contro l'incitamento alla discriminazione razziale e alla violenza<sup>37</sup>. L'ECRI sollecita inoltre le autorità italiane ad adottare delle disposizioni giuridiche ad hoc riguardanti specificamente l'uso dei discorsi razzisti e xenofobi da parte di esponenti di partiti politici, includendo, per esempio, delle disposizioni legali finalizzate a permettere la soppressione dei finanziamenti pubblici per quei partiti politici i cui membri sono responsabili di atti di razzismo o di discriminazione. Al riguardo, l'ECRI attira l'attenzione delle autorità italiane sulle disposizioni contenute nella sua Raccomandazione di politica generale n°7<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Si veda qui sopra, "Disposizioni in materia di diritto penale".

<sup>38</sup> Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n°7, paragrafo 16 (e paragrafo 36 della Nota esplicativa).

## Situazione delle popolazioni Rom e Sinti

92. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva ampiamente trattato la questione dell'emarginazione, degli svantaggi e della discriminazione cui erano esposte le popolazioni Rom e Sinti in Italia.<sup>39</sup> Aveva formulato delle raccomandazioni alle autorità italiane affinché fosse migliorata la situazione di questa parte della popolazione italiana in settori essenziali, quali l'alloggio, il rilascio di documenti di identità, l'istruzione, l'occupazione, la sanità, l'amministrazione della giustizia e i rapporti con le forze di polizia. L'ECRI deve tuttavia constatare con rammarico che sono stati compiuti da allora ben pochi progressi sull'insieme dei settori che erano stati posti in luce nel precedente rapporto.
93. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato che venisse elaborata a livello nazionale una politica globale per migliorare in vari settori la situazione delle popolazioni Rom e Sinti, in possesso o meno della nazionalità italiana, e per combattere la discriminazione nei loro confronti. L'ECRI nota che non ci sono state evoluzioni in merito all'elaborazione di tale politica e che non si riscontra a livello nazionale un significativo coordinamento con le attività promosse dalle regioni in tali settori, né un sostegno in loro favore. Le organizzazioni della società civile hanno invero sempre sottolineato con grande fermezza che la situazione di svantaggio, di emarginazione e di discriminazione di cui soffrono i Rom e i Sinti è tale che, se manca un coordinamento e una guida a livello nazionale, non potrà essere affrontata in modo valido.
94. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato di estendere ai Rom e ai Sinti la legislazione in vigore relativa al diritto delle minoranze linguistiche storiche. Le autorità italiane hanno ribadito che l'estensione di tale tutela viene impedita dal fatto che i Rom e i Sinti non sono ricollegabili a nessuna parte specifica del territorio italiano. Hanno tuttavia comunicato che stanno prendendo in esame l'elaborazione di una legislazione – di cui l'ECRI non conosce i dettagli - destinata a favorire l'insediamento sul territorio italiano delle popolazioni Rom e Sinti non sedentarie e che l'inclusione dei Rom e Sinti di nazionalità italiana nella legislazione generale relativa alla tutela delle minoranze linguistiche storiche potrebbe essere attuata in seguito.
95. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva fatto notare la tendenza delle autorità italiane ad affrontare tutte le questioni riguardanti i Rom e i Sinti partendo dal presupposto che i membri di tali gruppi siano dei nomadi. L'ECRI aveva ritenuto particolarmente urgente mutare tale approccio, che aveva causato, in particolare, la relegazione forzata di molti Rom e Sinti in campi nomadi. Le organizzazioni della società civile hanno comunicato all'ECRI che i Rom e i Sinti sono ancora considerati delle popolazioni nomadi nelle politiche ufficiali, segnatamente a livello nazionale. L'ECRI constata ciononostante che sono stati compiuti dei progressi in alcune regioni, dove le autorità locali, in collaborazione con le comunità interessate, hanno cominciato ad eliminare parzialmente i campi, come suggerito dal secondo rapporto dell'ECRI. In generale, però, la situazione rimane immutata rispetto a quella descritta nel secondo rapporto dell'ECRI, e si rileva che circa un terzo dei Rom e dei Sinti, sia cittadini, che non cittadini, è praticamente segregato dal resto della società,

<sup>39</sup> In mancanza di dati disponibili, le stime generalmente accettate indicano la presenza di circa 120 000 - 150 000 Rom e Sinti in Italia. Circa il 60% dei Rom e dei Sinti è di nazionalità italiana. La maggior parte del restante 40% è costituita da Rom provenienti dai Balcani e in numero crescente, dopo il secondo rapporto dell'ECRI, dalla Romania.

e vive in campi nomadi, in molti casi senza avere accesso ai servizi più basilari.

96. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva sollecitato le autorità italiane a risolvere la questione dell'assenza di documenti per i Rom e i Sinti, ivi compreso il passaporto italiano e i permessi di residenza. L'ECRI ha continuato a ricevere segnalazioni secondo le quali molti Rom/Sinti nati in Italia, o che hanno vissuto in Italia per la maggior parte della loro vita e i loro figli, non hanno la cittadinanza italiana. In molti casi, tali persone dispongono unicamente di un permesso di soggiorno di breve durata, e in alcuni casi non hanno alcun permesso di soggiorno. L'ECRI è stata informata che vivono attualmente in Italia alcune centinaia di bambini Rom apolidi.
97. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di intensificare gli sforzi per garantire che tutti gli allievi Rom e Sinti godano pienamente del diritto all'istruzione obbligatoria. Le autorità italiane annunciano che oltre 13 000 bambini Rom e Sinti sono iscritti a scuola, per quanto non tutti frequentino regolarmente le lezioni. Le organizzazioni della società civile comunicano tuttavia che almeno 20 000 bambini Rom, praticamente tutti non cittadini, e provenienti dai Balcani e dalla Romania, non sono iscritti nel sistema scolastico obbligatorio. L'ECRI è al corrente della firma di un Protocollo tra il Ministero della pubblica istruzione e Opera Nomadi, un'organizzazione del volontariato, al fine di risolvere questo problema. Apprezza il fatto che le autorità italiane rifiutino di relegare i bambini Rom in classi separate, ma ha anche ricevuto delle informazioni secondo le quali, a seguito della decisione dei genitori di bambini non Rom di togliere i loro figli dalle scuole frequentate dai bambini Rom, ci sono ora delle classi in certe scuole in cui si trovano unicamente dei bambini Rom. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di prendere dei provvedimenti atti ad agevolare la frequenza scolastica di allievi Rom e Sinti a livello dell'istruzione superiore. Le è stato però indicato che, in certi casi, l'assenza del permesso di soggiorno ha impedito a dei ragazzi Rom di continuare gli studi come avrebbero voluto.

#### **Raccomandazioni:**

98. L'ECRI sollecita le autorità italiane ad istituire una politica globale a livello nazionale per risolvere la situazione di emarginazione, svantaggi e discriminazione delle popolazioni Rom e Sinti. A tal fine, invita le autorità italiane a stabilire un meccanismo di effettivo coordinamento a livello nazionale, cui partecipino le autorità nazionali e locali, dei rappresentanti dei Rom e dei Sinti, delle organizzazioni della società civile e altri partner pertinenti.
99. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di trovare adeguati mezzi giuridici per tutelare i Rom e i Sinti, corrispondenti a quelli attuati per le minoranze linguistiche storiche e di coordinare le politiche regionali esistenti e gli sforzi per superare l'ostacolo della loro non appartenenza a un territorio specifico.
100. L'ECRI riafferma che le autorità italiane non dovrebbero basare le loro politiche relative ai Rom e ai Sinti sul presupposto che i membri di tali gruppi preferiscono vivere come nomadi. Raccomanda vivamente alle autorità italiane di affrontare la questione dell'alloggio delle popolazioni Rom e Sinti in stretta collaborazione con le comunità stesse, e raccomanda che l'obiettivo sul lungo periodo delle politiche abitative dovrebbe essere quello dell'eliminazione

dei campi nomadi.

101. L'ECRI invita le autorità italiane ad adottare provvedimenti immediati per affrontare la questione della mancanza di passaporto e di permesso di soggiorno dei Rom e dei Sinti.
102. L'ECRI invita le autorità italiane a garantire che tutti i bambini Rom e Sinti siano iscritti a scuola e ad intensificare gli sforzi, in collaborazione con le comunità interessate, per facilitare la frequenza scolastica regolare da parte di tali bambini. L'ECRI ribadisce l'invito alle autorità italiane, perché agevolino la presenza di allievi Rom e Sinti a livello dell'istruzione secondaria e superiore.
103. L'ECRI ribadisce che solo una politica organica relativa ai vari settori nei quali i Rom e i Sinti sono esposti a svantaggi e a discriminazione potrà riuscire a migliorare la loro situazione in modo duraturo. Raccomanda quindi alle autorità italiane di prendere iniziative urgenti, oltre a quelle relative ai settori indicati precedentemente, per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti in altri campi, tra cui l'occupazione, la sanità, i rapporti con la polizia, l'amministrazione della giustizia e i pregiudizi generali all'interno della società.

## Immigrati e richiedenti asilo

### - **Richiedenti asilo**

104. Per quanto non si disponga di statistiche precise relative alle domande di asilo, le autorità italiane indicano che tra il 2002 e il 2004, il numero di domande è calato da circa 16 900 a circa 8 700. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva raccomandato all'Italia di adottare una legge organica sull'asilo. Costata che tale legge non è ancora in vigore. Esistono tuttavia in vari settori dell'ordinamento giuridico italiano delle disposizioni relative al diritto di asilo e in particolare in varie leggi relative all'immigrazione. Dopo il secondo rapporto dell'ECRI, la Legge Bossi-Fini<sup>40</sup> ha introdotto cambiamenti importanti nelle procedure di asilo, alcuni dei quali costituiscono un miglioramento. Nondimeno, l'ECRI ritiene che alcune delle nuove disposizioni destino serie preoccupazioni.
105. La Legge Bossi-Fini ha istituito sette Commissioni territoriali per le procedure di asilo, ripartite su tutto il territorio nazionale, responsabili di esaminare le domande di protezione internazionale e di accordare l'asilo o la protezione umanitaria. L'ECRI nota con soddisfazione che l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) è rappresentato e ha diritto di voto in seno alle suddette commissioni. La Legge istituisce due procedure distinte. La prima (l'ordinaria) si applica ai richiedenti asilo che sono entrati legalmente sul territorio italiano, mentre la seconda (la procedura semplificata) si applica ai richiedenti asilo che sono entrati illegalmente o che hanno presentato una richiesta di asilo dopo aver ricevuto l'ordine di espulsione (ossia la gran maggioranza dei richiedenti asilo). L'ECRI nota che per entrambe le procedure i tempi per le decisioni sono molto brevi, e sono state espresse preoccupazioni sul fatto che, a meno che vengano messe a disposizione ingenti risorse finanziarie e umane, potrebbe incidere negativamente sulla qualità delle decisioni adottate. L'ECRI nota inoltre che le domande di appello contro una decisione di rifiuto dell'asilo non hanno un effetto sospensivo sull'espulsione.

<sup>40</sup> Si veda qui sopra, Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini .

106. Per quanto venga comunicato che esistono buone strutture presso un certo numero di aeroporti e di punti di frontiera terrestri per facilitare a tali persone l'accesso alle procedure di asilo, l'ECRI è seriamente preoccupata dal fatto che dei candidati potenziali all'asilo siano stati allontanati senza aver usufruito della possibilità di presentare una domanda di asilo, soprattutto i clandestini intercettati in mare o arrestati mentre tentavano di entrare nel sud dell'Italia. L'ECRI tratterà di questo aspetto particolare qui appresso<sup>41</sup>.
107. L'ECRI è inoltre preoccupata per l'introduzione della detenzione generalizzata per i richiedenti asilo in Italia dopo il suo secondo rapporto. La Legge Bossi-Fini stabilisce che i richiedenti asilo non dovrebbero in linea di massima essere trattenuti. Stabilisce tuttavia un certo numero di eccezioni a tale principio, segnatamente che i richiedenti asilo entrati illegalmente in Italia (ossia quelli per i quali viene applicata la procedura semplificata) siano trattenuti, per 20 giorni al massimo, in Centri di identificazione. Non viene previsto alcun controllo giudiziario sulla decisione di trattenere dei richiedenti asilo in tali centri. E' stato fatto rilevare che tali disposizioni, abbinate all'istituzione della procedura semplificata testé menzionata, hanno creato un sistema secondo il quale praticamente tutti i richiedenti asilo sono automaticamente trattenuti per tutto il periodo in cui viene esaminata la loro domanda e che, in caso di rifiuto dell'asilo, vengono espulsi prima di poter finalizzare la domanda di appello. E' stato inoltre fatto rilevare, al riguardo, che in molti casi i centri di identificazione sono stati istituiti nelle immediate vicinanze o in quanto strutture separate dei Centri di permanenza temporanea e di assistenza, dove i non cittadini sono detenuti in vista della loro espulsione<sup>42</sup>.
108. E' stato inoltre comunicato all'ECRI che le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo non sono al momento soddisfacenti. Dopo aver presentato la domanda, i richiedenti asilo ricevono un sussidio finanziario per 45 giorni. Allo scadere di tale periodo, però, restano senza assistenza da parte dello Stato e sono spesso le organizzazioni del volontariato ad occuparsi delle persone senza risorse. L'ECRI nota che un programma, cui partecipano dal 2001 il Ministero dell'interno, l'UNHCR, enti locali e organizzazioni non governative ha fornito adeguati servizi di accoglienza, tra cui l'alloggio, l'assistenza sociale e giuridica, a un certo numero di richiedenti asilo. Si compiace che tale programma sia stato riconosciuto dalla Legge Bossi-Fini, ma nota che, in considerazione dei fondi limitati, tale programma può attualmente occuparsi di circa 2250 persone per volta, e che esistono notevoli disparità tra le regioni a livello dei fondi messi a sua disposizione. L'ECRI nota che l'introduzione del sistema dei Centri di identificazione, che è operativo solo dall'aprile 2005 ed è entrato nella fase di finalizzazione, avrà ovviamente un impatto negativo sull'accoglienza dei richiedenti asilo. Al riguardo, l'ECRI nota anche che le condizioni di vita in alcuni di questi centri vengono giudicate non conformi alle norme adeguate.
109. Infine, l'ECRI è preoccupata dal fatto che la mancanza di una politica organica di integrazione a livello nazionale, menzionata in altre sezioni del presente rapporto<sup>43</sup>, si rispecchia inoltre nell'assenza di un programma nazionale di integrazione per i rifugiati riconosciuti in quanto tali. Anche in tal caso, sono ancora gli enti locali o dei progetti sostenuti da fondi internazionali e realizzati

---

<sup>41</sup> Immigrati e richiedenti asilo – Immigrati senza status legale .

<sup>42</sup> Si veda Immigrati e richiedenti asilo – Immigrati senza status legale

<sup>43</sup> Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini – Immigrati con status legale.

dal settore del volontariato che possono avviare alla gravità della situazione. Tuttavia, se mancano tali possibilità, i rifugiati riconosciuti in quanto tali sono abbandonati a se stessi e devono affrontare da soli il problema di integrarsi nella società italiana.

#### **Raccomandazioni:**

110. L'ECRI ribadisce il suo invito alle autorità italiane ad adottare una legge organica relativa al diritto di asilo. Raccomanda loro di fornire tutte le necessarie risorse umane e finanziarie alle Commissioni d'asilo territoriali, per garantire che vengano prese decisioni di buona qualità sulle domande di asilo entro un lasso di tempo ragionevole. L'ECRI raccomanda di non procedere all'espulsione dei richiedenti asilo prima che venga pronunciata una decisione sulla procedura di appello.
111. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di accertarsi che i richiedenti asilo vengano tratti unicamente quando è assolutamente necessario, per brevi periodi e previo esame della situazione di ogni singolo caso. Sottolinea che in tutti gli altri casi dovrebbero essere utilizzate delle misure alternative alla detenzione. L'ECRI sollecita le autorità italiane ad accertarsi che i richiedenti asilo, se detenuti, abbiano accesso a condizioni di vita adeguate.
112. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che i richiedenti asilo non vengano lasciati senza risorse nell'attesa dell'esame della loro domanda.
113. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di stabilire un programma nazionale di integrazione per le persone con lo status di rifugiato e di stanziare a tal fine delle risorse adeguate.

#### **- Immigrati senza status legale**

114. Le autorità italiane hanno comunicato che la maggior parte degli immigrati senza status legale in Italia sono delle persone che, dopo essere entrate legalmente nel paese, rimangono allo scadere del loro visto, oppure sono giunte in Italia utilizzando mezzi fraudolenti. Sottolineano che solo una percentuale compresa tra il 5 e il 10% del numero totale degli immigrati senza status legale è giunta in Italia via mare. All'interno di tale gruppo, gli arrivi in provenienza dall'Albania sono praticamente cessati dopo il secondo rapporto dell'ECRI e la maggior parte delle persone giunge invece su battelli provenienti dalla Libia e dalla Tunisia. Le autorità italiane comunicano inoltre che, in cifre assolute, gli arrivi via mare sono diminuiti, passando da 23 700 nel 2002, a 13 600 nel 2004 e a 5.340 nel periodo compreso tra il 1 gennaio e il 15 giugno 2005. In questo capitolo l'ECRI, oltre a trattare questioni che interessano tutti gli immigrati presenti in Italia senza status legale, si concentra in modo più specifico sulla situazione degli immigrati arrivati via mare, riguardo ai quali, dopo la pubblicazione del secondo rapporto dell'ECRI, sono state espresse, sia a livello nazionale, che internazionale, preoccupazioni particolarmente serie sotto il profilo del rispetto dei diritti umani
115. L'ECRI si dichiara gravemente preoccupata dal fatto che, dopo il suo secondo rapporto, le autorità italiane non abbiano sempre rispettato il principio del divieto di respingimento, in virtù del quale l'Italia non può respingere delle persone verso paesi in cui correrebbero il rischio di subire serie violazioni dei diritti umani. In tale contesto, l'ECRI ha ricevuto precisi e coerenti rapporti indicanti che i clandestini, soprattutto quando sono intercettati in mare o arrestati al momento dell'ingresso illegale nella Sicilia meridionale e nell'Isola

di Lampedusa, sono stati in realtà privati del diritto di accesso alla procedura di asilo. In particolare, viene segnalato che molto spesso è negato tale accesso ai cittadini di certi paesi, o che si suppone appartengano a certi paesi, segnatamente l'Egitto, ma anche il Marocco e la Tunisia. Al riguardo, l'ECRI ha inoltre preso nota di segnalazioni secondo le quali nell'Isola di Lampedusa, in particolare, gli immigrati, e in certi casi anche dei minori, sono stati identificati in modo sbrigativo e rapidamente allontanati. Per quanto riguarda in particolare la situazione a Lampedusa, l'ECRI vede con favore che si progetta di aprire ora nell'isola un Ufficio dell'UNHCR.

116. L'ECRI prende inoltre nota di comunicazioni secondo le quali le espulsioni e gli allontanamenti coatti sono stati in alcuni casi condotti in violazione delle norme nazionali e internazionali, ivi compreso senza una notifica adeguata degli ordini di espulsione alle persone interessate. L'ECRI nota al riguardo che, in virtù di una sentenza pronunciata dalla Corte costituzionale nel 2004<sup>44</sup>, è stato ora istituito un controllo giudiziario degli ordini di espulsione. Infine, è stato segnalato all'ECRI da più fonti che la firma degli accordi non pubblici bilaterali tra l'Italia e la Libia ha aumentato notevolmente il rischio del respingimento di individui giunti da questo paese sulle coste italiane.
117. L'ECRI è inoltre preoccupata dalle segnalazioni secondo le quali il trattamento di immigrati senza status legale trattenuti non è sempre stato rispettoso dei diritti umani. Nel suo secondo rapporto, l'ECRI aveva già notato che gli immigrati senza status legale possono essere trattenuti in vista della loro espulsione in Centri di Permanenza e Temporanea Assistenza, (CPTA). L'ECRI nota che, da allora, la Legge Bossi-Fini ha esteso la durata massima di detenzione in tali centri, che è passata da 30 a 60 giorni. L'ECRI nota che viene segnalato che le condizioni dei CPTA non sono sempre adeguate e che, in quei Centri soggetti ad arrivi massicci e periodici di immigrati, il sovraffollamento e le conseguenti carenze igieniche possono essere particolarmente gravi e degradanti. Al riguardo, le autorità italiane hanno segnalato che sono in corso dei provvedimenti per risolvere l'inadeguatezza di alcuni di tali CPTA, tra cui quello di Lampedusa.
118. L'ECRI nota che sono in vigore norme e linee guida per garantire che gli immigrati trattenuti nei CPTA siano trattati conformemente ai diritti umani e che, dopo il suo secondo rapporto, sono state ulteriormente rafforzate. Esprime preoccupazione, inoltre, per gli episodi di presunti maltrattamenti, di trattamenti umilianti e di rifiuto di assistenza medica adeguata che si sarebbero verificati in tali centri. E' stato al riguardo sottolineato che le persone responsabili di gestire i CPTA, e in particolare di garantire la sicurezza, non hanno sempre ricevuto una formazione adeguata per questo tipo di lavoro, che richiede una buona conoscenza dei diritti umani. L'ECRI nota che è necessaria un'autorizzazione del Prefetto perché le organizzazioni e i singoli individui possano entrare nel CPTA e che tale autorizzazione, dalla pubblicazione del suo ultimo rapporto, è stata rifiutata in molti casi a delle organizzazioni che operano nel campo della tutela dei diritti umani dei richiedenti asilo e degli immigrati.

---

<sup>44</sup> Nella sua sentenza N° 222 dell'8-15 luglio 2004, la Corte costituzionale ha dichiarato anticostituzionale la disposizione contenuta all'Articolo 13, comma 5-bis del Testo unico sull'immigrazione (introdotta dal Decreto legge n° 51 del 2002, convertito nella Legge n° 106 del 2002) nella misura in cui non prevede che l'ordine di espulsione sia convalidato dall'autorità giudiziaria e lo straniero sia sentito dal giudice, prima della convalida dell'esecuzione dell'ordine e con le garanzie di una difesa

**Raccomandazioni:**

119. L'ECRI raccomanda fermamente alle autorità italiane di prendere provvedimenti urgenti per garantire in tutti i casi il rispetto del principio del divieto di respingimento. A tal fine raccomanda in particolare alle autorità italiane di garantire che venga pienamente rispettato il diritto degli individui di domandare asilo in ogni caso, senza discriminazioni, ivi compreso nei casi in cui gli immigrati sono intercettati in mare o sono stati arrestati al momento del loro ingresso illegale in Italia.
120. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che le condizioni di vita in tutti i CPTA soddisfino un insieme di norme adeguate. Sollecita le autorità italiane a promuovere delle indagini su tutti gli episodi di presunti maltrattamenti nei CPTA e a prendere provvedimenti per punire i colpevoli. Raccomanda alle autorità italiane di accrescere la trasparenza, facilitando l'accesso ai CPTA, in particolare alle organizzazioni attive nel campo della protezione dei diritti umani dei richiedenti asilo e degli immigrati.

## 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.

1. CRI (2002) 4: *Second Report on Italy*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 23 April 2002
2. CRI (98) 48: *Report on Italy*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 15 June 1998
3. CRI (96) 43: *ECRI General Policy Recommendation n° 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, October 1996
4. CRI (97) 36: *ECRI General Policy Recommendation n° 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
5. CRI (98) 29: *ECRI General Policy Recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (98) 30: *ECRI General Policy Recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
7. CRI (2000) 21: *ECRI General Policy Recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
8. CRI (2001) 1: *ECRI General Policy Recommendation N° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet*, European Commission against Racism and Intolerance, December 2000
9. CRI (2003) 8: *ECRI General Policy Recommendation n° 7: National legislation to combat racism and racial discrimination*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2002
10. CRI (2004) 26: *ECRI General Policy Recommendation n° 8: Combating racism while fighting terrorism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 2004
11. CRI (2004) 37: *ECRI General Policy Recommendation n° 9: The fight against antisemitism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 2004
12. CRI (98) 80 rev: *Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 2000
13. Ministero per le Pari Opportunità, *Un nuovo ufficio per dire stop alle discriminazioni razziali*, 2004
14. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Indagine sugli esiti degli alunni con cittadinanza non italiana - Anno scolastico 2003-2004*, January 2005
15. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Alunni con cittadinanza non italiana - Anno scolastico 2003-2004*, September 2004
16. Ministry of Justice, Department of the Italian Penitentiary Administration, *Data and Analysis of the Italian Penitentiary System*, Rome 2003
17. Ministero dell'Interno, *Linee guida e convenzioni tipo per la gestione di Centri di permanenza e di centri di identificazione (già d'accoglienza)*, Prot. 3154/D.C.S./11.6. del 27 Novembre 2002
18. ACFC/SR/II(2004)006: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second report submitted by Italy pursuant to Article*

- 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, May 2004
19. ACFC/INF/OP/II(2005)003: Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of National Minorities, *Second opinion on Italy*, Council of Europe, Strasbourg 24 February 2005
  20. GVT/COM/INF/OP/II(2005)003: *Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of National Minorities*, Comments of the Government of Italy on the Second Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the protection of National Minorities in Italy, Council of Europe, 25 October 2005
  21. A/56/18, paras. 298-320 (Concluding Observations/Comments), *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Italy*, 8 August 2001
  22. CCPR/C/ITA/CO/5, *Concluding observations of the Human Rights Committee: Italy*, 28 October 2005
  23. E/C.12/1/Add.103: *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Italy*, 14 December 2004
  24. CCPR/C/ITA/2004/5 Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant, Fifth Periodic Report – Italy*, 15 April 2004
  25. E/C.12/4/Add.13, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – Fourth Periodic Reports submitted by State Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant*, Addendum Italy, 23 April 2003
  26. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), *Manifestations of Antisemitism in the EU 2002-2003: Part on Italy, 2004*
  27. Allasino, Reyneri, Venturini, Zincone, *Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Italy*, International Migration Papers 67, International Labour Office, September 2004
  28. International Helsinki Federation for Human Rights, *Intolerance and Discrimination against Muslims in the EU – Developments since September 11*, March 2005
  29. Amnesty International, *Italy – Temporary Stay-Permanent Rights: The treatment of foreign nationals detained in “Temporary stay and assistance centres” (CPTAs)*, AI Index: EUR 30/004/2005, 20 June 2005
  30. International Federation for Human Rights (FIDH), *Right to Asylum in Italy: Access to Procedures and Treatment of Asylum Seekers*, June 2005
  31. Simoni, Alessandro, *Executive Summary – Discrimination Based on Racial or Ethnic Origin: Italy* in Migration Policy Group, *The implementation of European anti-discrimination legislation: work in progress*, December 2004
  32. Simoni, Alessandro, *Executive Summary – Discrimination on the Grounds of Religion and Belief: Italy* in Migration Policy Group, *The implementation of European anti-discrimination legislation: work in progress*, December 2004
  33. Enwereuzor, Udo C., COSPE, RAXEN National Focal Point for Italy, *Analytical Report on Education*, 2004
  34. Vassallo Paleologo, Fulvio, COSPE, RAXEN National Focal Point Italy, *Analytical Report on Legislation*, Vienna 2004
  35. CNEL, *Indici di inserimento territoriale degli immigrati in Italia*, Documenti 44, Rome, September 2004
  36. Caritas/Migrantes, *Immigrazione – Dossier statistico 2004, XIV Rapporto*, Rome, October 2004
  37. Caritas/Migrantes, *Contemporary Immigration in Italy – Current trends and Future Prospects*, Rome, September 2003
  38. European Migration Network, *The Impact of Immigration on Italy’s Society*, Rome, December 2004



