

# **RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA**

**(quinto ciclo di monitoraggio)**

Adottato il 18 marzo 2016

Pubblicato il 7 giugno 2016

ECRI Secretariat  
Directorate General II - Democracy  
Council of Europe  
F-67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: + 33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

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

# **RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA**

## **(quinto ciclo di monitoraggio)**

Adottato il 18 marzo 2016

Pubblicato il 7 giugno 2016

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



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>7</b>
<b>SINTESI</b> .....	<b>9</b>
<b>CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b> .....	<b>11</b>
<b>I. TEMI COMUNI</b> .....	<b>11</b>
1. LEGISLAZIONE CONTRO IL RAZZISMO E LA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE.....	11
- PROTOCOLLO N. 12 ALLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO ...	11
- QUADRO GIURIDICO GENERALE .....	11
- DIRITTO PENALE .....	11
- DIRITTO CIVILE E AMMINISTRATIVO.....	14
- ORGANI NAZIONALI SPECIALIZZATI .....	15
2. DISCORSO DELL'ODIO .....	17
- DATI .....	17
- IL RAZZISMO NEI DISCORSI POLITICI.....	18
- GRUPPI ESTREMISTI .....	19
- IL RAZZISMO NEI MEDIA E SU INTERNET .....	19
- IL RAZZISMO NELLO SPORT.....	21
3. LA VIOLENZA RAZZISTA E OMOFOBICA E TRANSFOBICA .....	22
- DATI .....	22
- LA RISPOSTA DELLE AUTORITÀ .....	22
4. POLITICHE DI INTEGRAZIONE .....	24
- INTEGRAZIONE DEI CITTADINI DI NAZIONALITÀ NON ITALIANA .....	24
- INTEGRAZIONE DEI ROM.....	28
- INTEGRAZIONE DELLA COMUNITA MUSULMANA .....	30
<b>II. TEMI SPECIFICI ALL'ITALIA</b> .....	<b>31</b>
1. RACCOMANDAZIONI DEL 4° CICLO OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO .....	31
- ADOTTARE MISURE PER MIGLIORARE IL RUOLO E L'INDIPENDENZA DELL'UNAR (UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI).....	31
- GARANTIRE CHE TUTTI I ROM CHE VENGONO ALLONTANATI DALLE LORO ABITAZIONI GODANO DELLA PIENA PROTEZIONE DI TUTTE LE GARANZIE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE IN MATERIA .....	31
- ADOTTARE TUTTE LE MISURE NECESSARIE PER GARANTIRE CHE IL PRINCIPIO DI NON-RESPINGIMENTO SIA PIENAMENTE RISPETTATO E GARANTIRE ACCESSO ALLE PROCEDURE DI ASILO .....	31
2. POLITICHE PER COMBATTERE DISCRIMINAZIONE E INTOLLERANZA NEI CONFRONTI DELLE PERSONE LGBT .....	33
- DATI .....	33
- LEGISLAZIONE .....	33
- ENTE NAZIONALE SPECIALIZZATO .....	34
- ASILO .....	34
- OCCUPAZIONE E SALUTE.....	34
- EDUCAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE .....	35
<b>RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO</b> .....	<b>37</b>
<b>LISTA DI RACCOMANDAZIONI</b> .....	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>43</b>
<b>ALLEGATO: OSSERVAZIONI DEL GOVERNO</b> .....	<b>47</b>



## INTRODUZIONE

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), istituita dal Consiglio d'Europa, è un organo indipendente di monitoraggio in materia di diritti umani 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 competenza nel campo della lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

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

Il monitoraggio "paese per paese" svolto dall'ECRI permette di prendere in esame allo stesso modo e su un piede di parità tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale attività è svolta in cicli di 5 anni, e permette di analizzare ogni anno la situazione di 9/10 paesi. I rapporti relativi al primo ciclo sono stati completati alla fine del 1998, quelli riguardanti il secondo ciclo alla fine del 2002, quelli del terzo ciclo alla fine del 2007 e quelli del quarto ciclo all'inizio del 2014. La fase relativa al quinto ciclo è iniziata nel novembre 2012.

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

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

I rapporti relativi ai paesi del quinto ciclo di monitoraggio si concentrano su quattro temi comuni a tutti gli Stati membri: (1) questioni legislative, (2) discorso dell'odio, (3) violenza, (4) politiche di integrazione, e comportano inoltre un certo numero di temi specifici relativi a ciascun paese. Saranno ugualmente esaminate in questa sede le raccomandazioni specifiche formulate in occasione del quarto ciclo di monitoraggio, per le quali era stato richiesto un processo di monitoraggio intermedio e che non sono state ancora attuate o lo sono state soltanto parzialmente nel corso del quarto ciclo di monitoraggio.

Nell'ambito del quinto ciclo di monitoraggio, è nuovamente richiesta un'attuazione prioritaria per due raccomandazioni specifiche selezionate tra quelle formulate nel rapporto. Un processo di monitoraggio intermedio per queste due raccomandazioni sarà effettuato dall'ECRI entro due anni dalla pubblicazione del presente rapporto.

**Il presente rapporto è stato elaborato dall'ECRI sotto la sua piena e completa responsabilità. Rispecchia la situazione fino al 10 dicembre 2015; salvo quando espressamente indicato, qualsiasi eventuale evoluzione intervenuta dopo tale data non è trattata nell'analisi contenuta nel presente rapporto, né è presa in considerazione nelle conclusioni e proposte formulate dall'ECRI nel presente rapporto.**



## SINTESI

**Dall'adozione del quarto rapporto dell'ECRI sull'Italia, il 6 dicembre 2011, si constatano progressi in un certo numero di settori trattati in tale rapporto.**

Sono stati presentati dei disegni di legge che prevedono importanti miglioramenti della legislazione contro il razzismo e la discriminazione razziale, tra cui, ad esempio: la ratifica del Protocollo n.12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica; pene più severe quando la propaganda razzista e il pubblico incitamento ai crimini dettati dall'odio sono basati sulla negazione dell'Olocausto, e infine la decisione di considerare l'omofobia come circostanza aggravante per qualsiasi reato.

Un crescente numero di episodi di discorsi di incitamento all'odio ha dato luogo a procedimenti giudiziari contro gli autori delle espressioni offensive.

Il nuovo Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza propone interventi per contrastare il discorso dell'odio e la violenza razzista, omofobica e transfobica, tra cui in particolare il miglioramento degli strumenti per la raccolta dei dati su incidenti di questo tipo.

La creazione dell'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) è una misura pratica per facilitare le segnalazioni di crimini d'odio e migliorare la comunicazione tra le forze di polizia e le vittime.

Le statistiche disponibili indicano risultati positivi riguardanti gli Accordi di integrazione stipulati. Se sarà promulgata, una nuova legge agevolerà l'accesso alla cittadinanza italiana per numerosi minori stranieri in Italia. Tra le altre iniziative positive figura lo studio sui dati riguardanti l'integrazione dei Rom e il loro accesso all'alloggio.

Uno dei principali obiettivi della Legge n.107/15 sulla "buona scuola" è quello di fornire un sostegno significativo in termini finanziari e di potenziamento dell'organico alle scuole che accolgono un numero importante di alunni stranieri.

Un disegno di legge per la regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso è stato approvato dal Senato nel febbraio 2016 e la sua entrata in vigore è prevista in un prossimo futuro. Sforzi notevoli sono stati compiuti a livello nazionale e locale per assicurare un'adeguata accoglienza ai numerosi richiedenti asilo che sono approdati sulle coste dell'Italia meridionale.

Nell'ambito della Strategia nazionale LGBT 2013-2015, sono stati organizzati dei programmi di formazione per le forze di polizia e i funzionari delle pubbliche amministrazioni, come pure sui luoghi di lavoro.

**L'ECRI esprime soddisfazione per queste evoluzioni positive in Italia. Malgrado i progressi compiuti, tuttavia, permangono alcuni motivi di preoccupazione.**

La legge non considera reato penalmente perseguibile la discriminazione fondata sul colore o sulla lingua e le sanzioni previste non rappresentano sempre una risposta efficace, proporzionata e dissuasiva per i reati di stampo razzista e atti di discriminazione razziale.

L'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) non rispetta il principio di indipendenza degli organi nazionali specializzati nella lotta contro il razzismo e l'intolleranza e non dispone di poteri sufficienti.

Le autorità non sono sempre in grado di raccogliere i dati sui discorsi dell'odio o su altri episodi o reati motivati dall'odio in modo sistematico e coerente.

Altra fonte di preoccupazione sono le disparità geografiche riscontrate in materia di integrazione degli stranieri e della popolazione Rom in Italia.

L'attuazione della Strategia nazionale di integrazione dei Rom, che risale al 2012, ha subito notevoli ritardi. Proseguono gli sgomberi forzati dei Rom dagli insediamenti abusivi, talvolta senza garanzie procedurali, ad esempio senza un preavviso scritto, e, aspetto ancora più importante, senza che siano previste soluzioni abitative alternative.

La questione dell'educazione sessuale nelle scuole, in particolare in materia di identità di genere e orientamento sessuale, rimane materia controversa in Italia e incontra forti opposizioni da parte di certe autorità regionali.

**Nel presente rapporto, l'ECRI invita le autorità italiane a intraprendere ulteriori iniziative in un certo numero di settori e formula una serie di raccomandazioni, tra cui in particolare quanto segue.**

Occorre valutare l'efficacia delle disposizioni destinate a contrastare la diffusione di idee razziste e l'incitamento a commettere o il fatto di commettere atti discriminatori o motivati dall'odio.

La completa indipendenza dell'UNAR dovrebbe essere garantita *de jure* e *de facto* e le sue competenze dovrebbero chiaramente estendersi alla discriminazione fondata sul colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale.\*

Un sistema coerente di raccolta sistematica di dati riguardanti gli episodi legati al discorso dell'odio e ad altri reati motivati dall'odio dovrebbe essere sviluppato per individuare le varie categorie di motivazioni razziste e le persone coinvolte. Tali dati dovrebbero essere pubblicati regolarmente, con indicazioni sul numero dei procedimenti aperti, le ragioni della mancata incriminazione e gli esiti dei procedimenti giudiziari avviati.

Nell'ambito delle relazioni tra lo Stato e le regioni, le autorità dovrebbero garantire un supporto sufficiente a ogni regione per favorire il processo di integrazione.

Dovrebbe essere stabilito un ordine di priorità per l'attuazione della Strategia nazionale di integrazione dei Rom, con obiettivi quantificabili in tutti i settori coperti dalla Strategia, e tutti i gruppi di lavoro regionali dovrebbero essere istituiti il prima possibile. Un preavviso scritto sufficientemente in anticipo dovrebbe essere inviato agli interessati per ogni decisione di sgombero di qualsiasi insediamento Rom, indicando la possibilità di rialloggiarli in condizioni adeguate.

Si dovrebbero adottare dei provvedimenti negli istituti scolastici per promuovere la reciproca tolleranza e il rispetto, indipendentemente dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.\*

---

\* Le raccomandazioni formulate nel presente paragrafo saranno oggetto di una procedura di monitoraggio intermedio condotta dall'ECRI non oltre due anni dopo la pubblicazione del presente rapporto.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### I. Temi comuni

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

##### - Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo

1. L'Italia non ha ancora ratificato il Protocollo n.12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che ha firmato nel 2000 e che introduce il divieto generale di discriminazione. La ratifica del Protocollo, in quanto parte essenziale della lotta contro il razzismo e l'intolleranza, è prevista nel disegno di legge n.1633, presentato al Senato nel settembre 2014.
2. L'ECRI raccomanda all'Italia di completare quanto prima l'iter legislativo per la ratifica del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

##### - Quadro giuridico generale

3. L'articolo 3 della Costituzione italiana garantisce pari dignità sociale a tutti i cittadini, senza distinzioni fondate, tra l'altro, sulla razza, la lingua o la religione. Ai sensi del secondo capoverso dell'articolo 3, è compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.
4. Tuttavia, il ramo legislativo non ha mai adottato una legge ordinaria generale relativa alla parità di trattamento, al divieto della discriminazione e all'attuazione del principio di uguaglianza. Esiste una proliferazione di leggi frammentate che rischiano di creare lacune e incoerenze, soprattutto in materia civile e amministrativa. La seguente analisi si riferisce alle linee guida contenute nella Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n.7 sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale.

##### - Diritto penale

5. La Legge n. 654 del 13 ottobre 1975 (nota come "Legge Reale"), modificata dalla Legge n. 205 del 25 giugno 1993 (nota come "Legge Mancino") e dalla Legge n. 85 del 24 febbraio 2006, criminalizza a) l'istigazione alla discriminazione razziale, b) la discriminazione razziale, c) l'istigazione alla violenza razziale, d) la violenza razziale, e) la propaganda di idee basate sulla superiorità razziale o l'odio etnico o razziale<sup>3</sup> e f) l'istituzione o la gestione, la partecipazione o l'assistenza a qualsiasi organizzazione, associazione, movimento o gruppo che abbia tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza razziale.<sup>4</sup> La Legge Mancino vieta inoltre l'ostentazione in pubblico di simboli o emblemi di tali organizzazioni<sup>5</sup> e prevede l'applicazione di circostanze aggravanti per qualsiasi reato commesso con finalità di discriminazione.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Ai sensi del testo della Raccomandazione di politica generale n.7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale, per "razzismo" si intende il convincimento che un motivo quale la "razza", il colore, la lingua, la religione, la nazionalità, o l'origine nazionale o etnica giustifichi il disprezzo nei confronti di una persona o di un gruppo di persone, o l'idea della superiorità di una persona o di un gruppo di persone.

<sup>2</sup> Ai sensi della Raccomandazione di politica generale n.7 dell'ECRI, la "discriminazione razziale" indica qualsiasi differenza di trattamento fondata su un motivo quale la "razza", il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, che non ha alcuna giustificazione oggettiva e ragionevole.

<sup>3</sup> Articolo 3.1 a) e b).

<sup>4</sup> Articolo 3.3.

<sup>5</sup> Articolo 2.1.

<sup>6</sup> Articolo 3.

6. L'ECRI ritiene che il diritto penale italiano contempri un vasto numero di fattispecie di reato che si possono qualificare come razzismo o discriminazione razziale. Tuttavia, per quanto riguarda l'applicazione della propria Raccomandazione di politica generale n.7, rileva un certo numero di lacune.
7. La Legge Reale, quale è formulata, non comprende la lingua<sup>7</sup> come motivo di discriminazione, né include il colore tra i motivi di discriminazione, sebbene tale legge sia stata promulgata ai fini della ratifica e dell'esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, che comprende tale motivo nella sua definizione di discriminazione razziale.<sup>8</sup> Inoltre, mentre la Raccomandazione di politica generale n.7 raccomanda di criminalizzare "la divulgazione pubblica o la distribuzione o la produzione o la conservazione a fini di diffusione o di distribuzione al pubblico, a scopo razzista, di scritti, immagini, o altro materiale"<sup>9</sup>, la Legge Reale contiene unicamente un riferimento a "promuovere le idee".<sup>10</sup>
8. L'ECRI raccomanda che, in linea con le disposizioni della propria Raccomandazione di politica generale n. 7, le autorità vigilino affinché il colore e la lingua siano espressamente inclusi tra i motivi di comportamento razzista e di discriminazione razziale punibili ai sensi del Codice penale e che la divulgazione pubblica o la distribuzione o la produzione o la conservazione a fini di diffusione o di distribuzione al pubblico, a scopo razzista, di scritti, immagini, o altro materiale che costituisca un incitamento alla discriminazione razziale e alla violenza razziale sia riconosciuta come reato penale.
9. Come indicato dall'ECRI nel suo 4° rapporto, occorre inoltre notare che la Legge n. 85 del 24 febbraio 2006 ha sostituito il termine "diffusione", utilizzato nella Legge Mancino, con il termine "propaganda" di idee fondate sulla superiorità o sull'odio etnico o razziale. L'ECRI aveva ritenuto che la sostituzione del termine "diffusione" con il termine "propaganda" costituisse un passo indietro legislativo, che potrebbe ridurre la portata della legge e la possibilità del perseguimento penale, in particolare per certe frasi razziste scambiate in forum di discussione su internet. L'ECRI era giunta a tale conclusione sulla base, tra l'altro, del fatto che nel 2007 la Corte di Cassazione aveva concluso che uno degli effetti della sostituzione del termine "diffusione" con "propaganda" era stato quello di ridurre il campo d'applicazione del divieto di diffondere idee razziste, limitandolo (unicamente) ai casi in cui tali idee sono diffuse allo scopo di influenzare o condizionare il comportamento o gli atteggiamenti di un vasto pubblico, al fine di ottenerne l'adesione intorno a tali idee.<sup>11</sup> Da allora, la Corte di Cassazione ha dovuto pronunciarsi sulla portata della nuova formulazione in numerose occasioni: nel 2008 e nuovamente nel 2012, ha dichiarato che sussiste una continuità tra i due termini e che la nozione della propaganda di idee razziste è già contenuta nell'interpretazione del termine "diffusione", come si evince dalla giurisprudenza, e include le stesse idee in forme diverse.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Pur essendo vero che l'articolo 18*bis*, comma 1, della Legge n. 482/1999 per la tutela delle minoranze linguistiche storiche stabilisce che la Legge Reale "si applica al fine di prevenire e combattere atti di intolleranza e di violenza contro persone appartenenti a minoranze linguistiche", l'ECRI ritiene che non sia assimilabile al divieto di razzismo e di discriminazione razziale fondata sulla lingua.

<sup>8</sup> "In questa Convenzione, il termine "discriminazione razziale" sta a indicare ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica..." Articolo 1, Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale.

<sup>9</sup> Raccomandazione di politica generale n. 7, paragrafo 18 f.

<sup>10</sup> Su questo punto si veda inoltre la Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio europeo sulla lotta contro certe forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

<sup>11</sup> Corte di Cassazione, Bragantini e altri n. 13234/08.

<sup>12</sup> Corte di Cassazione, Mereu n. 37581/08 e Corte di Cassazione G.E. N. IL (omissis) n. 47894/12.

10. L'ECRI continua tuttavia ad essere preoccupata per il fatto che il termine "propaganda" restringe la definizione di atti che costituiscono un reato. Rileva che il termine "diffusione" è nuovamente utilizzato nel disegno di legge per il contrasto dell'omofobia, che propone di modificare le Leggi Reale e Mancino al fine di includere l'orientamento sessuale tra i motivi di discriminazione vietati.<sup>13</sup> L'ECRI accoglie quindi con favore la tendenza di introdurre nuovamente tale termine nella legge, al fine di facilitare il perseguimento penale in casi di incitamento all'odio.
11. Altra questione che è causa di preoccupazione per l'ECRI è la riduzione delle pene introdotta dalle modifiche del 2006, tenendo conto del fatto che, ai sensi della sua Raccomandazione di politica generale n.7, la legge dovrebbe prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive per tali reati.<sup>14</sup> Tali riduzioni di pena rendono inoltre più difficile la possibilità di imporre sanzioni accessorie all'autore del reato, quali l'obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività.<sup>15</sup>
12. L'ECRI raccomanda nuovamente alle autorità italiane di valutare l'efficacia delle disposizioni per combattere la diffusione di idee razziste e l'incitamento a commettere o il fatto di commettere atti discriminatori motivati dall'odio. In particolare, dovrebbero vigilare affinché non sia troppo difficile per le autorità giudiziarie dimostrare che sussistono i requisiti necessari perché si possa configurare il reato e procedere al perseguimento penale di condotte miranti alla diffusione di idee razziste, e che le pene per gli autori del reato siano effettive, proporzionate e dissuasive.
13. L'ingiuria, la diffamazione o la minaccia<sup>16</sup> in pubblico nei confronti di una persona o di un gruppo di persone sono reati ai sensi del Codice penale e non viene fatta una distinzione se sono commessi per motivi basati sulla razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica. Secondo l'ECRI, la diffamazione e la minaccia intenzionali contro una persona o gruppo di persone per uno qualsiasi dei motivi sopra indicati dovrebbero essere considerate come reati distinti, conformemente alle raccomandazioni contenute nella sua Raccomandazione di politica generale n. 7.
14. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di introdurre delle disposizioni nel Codice penale per criminalizzare l'ingiuria e la diffamazione o le minacce proferite in pubblico contro una persona o un gruppo di persone per motivi basati sulla razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, conformemente alla propria Raccomandazione di politica generale n. 7, commi 18, b e c.
15. Ad eccezione dell'apologia del genocidio,<sup>17</sup> la legge non criminalizza esplicitamente la negazione, la banalizzazione o la giustificazione con motivazione razzista dei crimini di genocidio, né la negazione, la minimizzazione o la giustificazione con motivazione razzista o l'apologia di crimini contro l'umanità o di crimini di guerra.<sup>18</sup> Un disegno di legge prevede una pena più severa<sup>19</sup> per i casi in cui la propaganda razzista e l'incitamento

<sup>13</sup> Disegno di legge n. 245 Parlamento, 15 marzo 2013.

<sup>14</sup> Si ricorda che la Legge n. 85/2006 ha ridotto le pene previste all'articolo 3.1 a) della Legge Reale come modificata dalla Legge Mancino per i reati riguardanti la propaganda di idee basate sulla superiorità razziale o etnica, o sull'odio, e l'istigazione a commettere o la commissione di atti di discriminazione. La pena massima è quindi stata ridotta, passando dalla reclusione a tre anni, alla reclusione a diciotto mesi o a una multa fino a 6.000 euro.

<sup>15</sup> Articolo 1-bis a) Legge Mancino.

<sup>16</sup> "Ingiuria" (Articolo 594 c.p.), "diffamazione" (Articolo 595 c.p.) e "minaccia" (Articolo 612 c.p.).

<sup>17</sup> Legge n. 962 del 9 ottobre 1967.

<sup>18</sup> Raccomandazione di politica generale n. 7, comma 18, e.

<sup>19</sup> Disegno di legge n. 54 presentato al Senato, 11 febbraio 2015.

pubblico ai crimini di odio si fondano in tutto o in parte sulla negazione dell'Olocausto (Shoa), dei crimini di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, quali definiti nello Statuto della Corte penale internazionale (Articoli 6, 7 e 8), ratificato dall'Italia con Legge n.232 del 1989.

16. Secondo il legislatore, la scelta di considerare come circostanza aggravante la negazione dell'Olocausto e gli altri crimini sopraccitati, piuttosto che come reati separati, è stata fatta per evitare di introdurre un reato (reato di opinione) che potrebbe essere in conflitto con la libertà di espressione garantita dall'articolo 21 della Costituzione. Tuttavia, ai sensi della Raccomandazione di politica generale n. 7 e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'ECRI ritiene che la libertà di espressione non sia un diritto assoluto e non possa essere esercitata in maniera incompatibile con altri diritti umani. Allo stesso modo, il dovere di memoria, di vigilanza e di resistenza nei confronti della negazione dell'Olocausto sono parte integrante della tutela e promozione dei diritti umani universali e indivisibili.
17. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di completare quanto prima la legge per la prevenzione e la repressione del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, in modo che il negazionismo, la banalizzazione e la giustificazione o l'apologia in pubblico di tali delitti per motivazioni razziste siano considerati reati penalmente perseguibili.

#### - **Diritto civile e amministrativo**

18. Le principali disposizioni di diritto civile e amministrativo per combattere la discriminazione razziale figurano nella Legge n. 300 del 1970 relativa allo statuto dei lavoratori,<sup>20</sup> nel Decreto legislativo n. 286 del 1998 sull'immigrazione (noto come "Legge Turco-Napolitano")<sup>21</sup> e nei Decreti legislativi n. 215 e 216 del 2003, per il recepimento nel diritto italiano delle Direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE<sup>22</sup>. I motivi di discriminazione vietati in questo quadro giuridico, nel loro complesso, coincidono con quelli contenuti nella Raccomandazione di politica generale n. 7, con l'eccezione della discriminazione fondata sulla lingua e la nazionalità, per la quale la legge non prevede nessuna disposizione.
19. Per quanto concerne il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, si rileva quanto segue: in conformità con l'articolo 43 del Decreto legislativo del 1998 sull'immigrazione, la discriminazione fondata sull'origine nazionale è interpretata nel senso di comprendere ugualmente la nazionalità. Lo si constata, ad esempio, nella giurisprudenza sull'accesso degli stranieri al pubblico impiego.<sup>23</sup> La discriminazione fondata sulla nazionalità è specificamente vietata dalla Convenzione ILO n. 143 del 1975, riguardante le migrazioni in condizioni abusive e la promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti,<sup>24</sup> ratificata dall'Italia nel 1981 e a cui il Decreto legislativo sull'immigrazione è tenuto a conformarsi, in virtù del suo articolo 2; sebbene la discriminazione fondata sulla nazionalità, tra gli altri motivi, sia espressamente vietata soltanto dall'articolo 43 del Decreto legislativo sull'immigrazione, l'articolo 43.3 applica tale divieto non soltanto agli immigrati provenienti da paesi non appartenenti all'UE, ma ha efficacia *erga omnes*

<sup>20</sup> Articolo 15 "Atti Discriminatori".

<sup>21</sup> Articolo 43 "Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi".

<sup>22</sup> Direttiva del Consiglio 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento tra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; Direttiva del Consiglio 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro.

<sup>23</sup> Tribunale di Firenze, sez. lavoro, ordinanza 23/01/2014 (accesso al pubblico impiego per cittadini non appartenenti a uno Stato membro dell'Unione europea). Si veda ugualmente Tribunale di Brescia, ordinanza 26/01/2009 (versamento della prestazione economica per la nascita di un figlio unicamente ai cittadini italiani).

<sup>24</sup> Regolarmente soggiornanti nel paese.

(compresi i cittadini italiani, apolidi e cittadini di Stati membri dell'Unione europea); e tale divieto *erga omnes* della discriminazione fondata sulla nazionalità è stato mantenuto nella successiva legislazione antidiscriminazione mediante una clausola speciale inserita nei Decreti legislativi 215/2003 e 216/2003, mirante a mantenere le disposizioni del Decreto legislativo sull'immigrazione.

20. Tali argomentazioni potrebbero sostenere l'ipotesi, ampiamente presente nella giurisprudenza, del carattere complementare del sistema di protezione contro la discriminazione per quanto riguarda i motivi di discriminazione vietati.<sup>25</sup> Tuttavia, un divieto giuridico esplicito della discriminazione per motivi fondati sulla nazionalità, nonché della discriminazione fondata sulla lingua, come previsto all'articolo 3 della Costituzione italiana, contribuirebbe a rafforzare il sistema di protezione contro la discriminazione razziale in Italia.
  21. Inoltre, l'idea della complementarietà del sistema di protezione contro la discriminazione dovrebbe ugualmente applicarsi al diritto delle associazioni di agire in giudizio a nome delle vittime, disciplinato diversamente nel Decreto legislativo sull'immigrazione<sup>26</sup> e nel Decreto per il recepimento della Direttiva UE sulla discriminazione.<sup>27</sup> L'ECRI è del parere che tali sistemi dovrebbero essere unificati, per consentire a ogni associazione con un legittimo interesse nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale di rappresentare le vittime dinanzi a un tribunale, anche nei casi di discriminazione collettiva, senza doversi registrare ed essere iscritte nell'apposito elenco, come previsto all'articolo 5 del Decreto legislativo n. 215 del 2003 recante recepimento della Direttiva 2000/43/CE.
  22. L'ECRI ribadisce le raccomandazioni alle autorità di a) introdurre disposizioni di legge che vietino la discriminazione basata non soltanto su motivi quali la "razza", la religione e l'origine etnica, ma anche la lingua, il colore e la nazionalità e b) accertarsi che tutte le organizzazioni attive nel campo della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale possano agire in giudizio a nome delle presunte vittime di tali fenomeni o nei casi di discriminazione collettiva.
  23. Come indicato nel 4° rapporto dell'ECRI, la normativa italiana non prevede disposizioni esplicite che obbligano le autorità pubbliche a promuovere l'uguaglianza e a prevenire la discriminazione nell'esercizio delle loro funzioni. Tuttavia, sulla base del principio della promozione della "uguaglianza sostanziale", enunciato all'articolo 3 (2) della Costituzione italiana, le autorità hanno elaborato e attuato numerose misure speciali temporanee miranti a prevenire o ad alleviare gli svantaggi, soprattutto nel caso di Rom e di stranieri (per maggiori dettagli, si veda la parte dedicata alle politiche di integrazione).
- **Organi nazionali specializzati**<sup>28</sup>
24. Nelle sue conclusioni del febbraio 2015 sull'attuazione delle raccomandazioni oggetto di un monitoraggio intermedio,<sup>29</sup> l'ECRI ha constatato che: le competenze conferite dalla legge all'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) restano limitate alla lotta contro la discriminazione

<sup>25</sup> Disposizioni di diritto civile contro la discriminazione etnica, razziale e religiosa, Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), 2013, pagg. 58-61.

<sup>26</sup> Articolo 44.

<sup>27</sup> Direttiva 2000/43/CE, Articolo 5.

<sup>28</sup> Le autorità indipendenti espressamente responsabili a livello nazionale della lotta al razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo, l'intolleranza e la discriminazione fondata, ad esempio, sull'origine etnica, il colore, la nazionalità, la religione e la lingua (discriminazione razziale).

<sup>29</sup> Pubblicate il 24 febbraio 2015: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-IFU-IV-2015-004-ENG.pdf>.

fondata sulla razza e l'origine etnica; l'UNAR stesso non gode ancora della legittimazione ad agire in giudizio, in caso di discriminazione; dal punto di vista strutturale, dipende ancora dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e il suo Direttore è un alto funzionario designato dal Governo.

25. Secondo le informazioni di cui dispone l'ECRI, la situazione è tuttora immutata. Di conseguenza, l'ECRI ritiene che, conformemente alle sue Raccomandazioni di politica generale n. 2, sugli enti specializzati a livello nazionale nella lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza, e n. 7, l'UNAR non soddisfa il principio di indipendenza e i suoi poteri sono incompleti. L'ECRI si rammarica pertanto che le proprie raccomandazioni non siano state seguite da effetto. Inoltre, l'ECRI è stata informata che l'UNAR non dispone delle risorse umane necessarie per lo svolgimento della sua notevole mole di lavoro. L'ECRI ritiene che l'applicazione delle proprie raccomandazioni sia essenziale per mantenere la fiducia del pubblico in tale organo e garantirgli un ruolo efficace nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale. Quest'ultima preoccupazione è ancora più seria, se si considera che l'UNAR è attualmente responsabile del coordinamento e dell'attuazione di un numero importante di progetti nazionali per combattere il razzismo e l'intolleranza.
26. Numerosi disegni di legge in preparazione prevedono la creazione di una Commissione nazionale per i diritti umani (o di un Difensore civico) con competenze e poteri nel campo della protezione e della promozione dei diritti umani, ispirati ai "Principi di Parigi" delle Nazioni Unite.<sup>30</sup>
27. I suddetti disegni di legge prevedono forme di cooperazione tra la futura istituzione e l'UNAR. In particolare, l'articolo 3 del disegno di legge sull'istituzione di un "Difensore" dei diritti umani prevede che tale istituto sia gestito dal personale dell'UNAR.<sup>31</sup> Tuttavia, per tutte le disposizioni relative all'organizzazione del personale e ai poteri rispettivi delle due istituzioni, che hanno competenze molto diverse, il disegno di legge fa riferimento a un decreto ministeriale. Ne consegue che alcuni rappresentanti della società civile temono che la legge miri semplicemente a una fusione tra l'UNAR e il nuovo istituto del "Difensore", al fine di ridurre al minimo i costi operativi della nuova autorità, senza prevedere alcuna disposizione per le risorse finanziarie o umane complementari che sono necessarie per far fronte al carico di lavoro supplementare.
28. L'ECRI accetta il fatto che gli organismi specializzati nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale possano assumere forme diverse. È tuttavia preferibile evitare di incorporare un organismo specializzato come l'UNAR in un istituto più grande con competenze più vaste senza dotarlo di sufficienti risorse. Tale decisione potrebbe privare l'UNAR della sua specificità e della sua competenza e generare una sorta di "competizione" controproducente tra le varie divisioni dell'organo che sarebbe così creato, a causa delle sue risorse limitate.
29. L'ECRI ribadisce la propria raccomandazione alle autorità italiane affinché garantiscano la completa indipendenza de jure e de facto dell'UNAR; raccomanda inoltre di estenderne le competenze in modo che le disposizioni legislative pertinenti contemplino chiaramente la discriminazione basata non solo sull'origine etnica e la razza, ma anche sul colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale e di riconoscerle il diritto di agire in giudizio. Le autorità dovrebbero anche garantire che qualsiasi progetto volto a incorporare l'UNAR in un'autorità indipendente più grande, con mandato più vasto, assicuri

<sup>30</sup> Principi approvati dalla Commissione per i diritti umani nel marzo 1992 (risoluzione 1992/54) e dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (risoluzione A/RES/48/134 del 20 dicembre 1993).

<sup>31</sup> Disegno di Legge n. 1998, Senato, 4 maggio 2015.

la piena applicazione delle raccomandazioni qui sopra esposte e fornisca tutte le risorse umane e finanziarie necessarie perché questo venga realizzato.

## 2. Discorso dell'odio<sup>32</sup>

### - Dati

30. Nel 4° rapporto dell'ECRI era stato indicato che le autorità italiane stavano preparando un sistema di raccolta dei dati sul razzismo e la discriminazione razziale. Le fonti principali dei dati sui reati legati al discorso dell'odio sono l'UNAR, l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), la banca dati del sistema di indagine della polizia giudiziaria (SDI), il Ministero della Giustizia e l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Tali sistemi di raccolta dati non utilizzano tuttavia le stesse categorie e non fanno sempre una distinzione tra il discorso dell'odio e altri reati riconducibili al razzismo e alla discriminazione razziale.
31. Le statistiche del sistema di indagine SDI della polizia giudiziaria indicano un totale di 123 indagini nel 2012 e di 130 nel 2013 per violazione di alcune disposizioni della legge Reale o della legge Mancino, che vietano tra l'altro il discorso dell'odio. Dal momento che il discorso dell'odio è ugualmente punibile ai sensi di altre disposizioni legislative più generali, riguardanti la diffamazione e le ingiurie, ad esempio, tali cifre non offrono un quadro completo della situazione. È vero che le stesse statistiche includono un totale di 78 indagini nel 2012 e di 153 nel 2013 ai sensi dell'articolo della Legge Mancino che considera circostanza aggravante la motivazione razziale di qualsiasi reato.<sup>33</sup> Tali statistiche sono tuttavia basate sulla violazione degli articoli delle Leggi Reale e Mancino e non sono ripartite secondo le diverse tipologie della motivazione razziale o del reato penalmente perseguibile. Altro problema è rappresentato dal fatto che le statistiche SDI non sono pubblicate in modo sistematico e non ci forniscono informazioni sulle vittime.<sup>34</sup>
32. Le statistiche dell'OSCAD, d'altro canto, sono pubblicate annualmente e forniscono informazioni sulla motivazione razziale del reato. In totale, tra settembre 2010 e novembre 2014 l'OSCAD ha ricevuto 1.187 segnalazioni, 583 delle quali sono state riconosciute come reati motivati dalla razza o dall'origine etnica della vittima (61.4%), la sua fede religiosa (19.8%) o il suo orientamento sessuale o identità di genere (16.4%). Ciò nonostante, come per i dati dell'UNAR, quelli forniti dall'OSCAD non fanno una distinzione tra discorso dell'odio e altri reati riconducibili al razzismo e alla discriminazione razziale, sono basati unicamente sui reclami ricevuti dall'OSCAD<sup>35</sup> e utilizzano delle categorie comprendenti ugualmente casi di discriminazione non ancora classificati come reati penalmente perseguibili, o come infrazioni del diritto civile, quali ad esempio le discriminazioni fondate sull'identità di genere.
33. In conclusione, l'ECRI ritiene che le autorità non siano ancora in grado di raccogliere dati sugli episodi o i reati in modo sistematico e coerente, sia per gli episodi di discorso dell'odio che per altri reati motivati dall'odio. Un passo avanti nella soluzione del problema figura nelle raccomandazioni del nuovo Piano d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza,<sup>36</sup> che propone le

<sup>32</sup> Questa parte del rapporto riguarda il discorso razzista e omofobo/transfobico. Per la definizione di "discorso dell'odio", si prega di consultare la Raccomandazione n. R (97) 20 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa al "discorso dell'odio", adottata il 30 ottobre 1997.

<sup>33</sup> Articolo 3.

<sup>34</sup> Ad esempio, lo studio condotto dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali contro l'antisemitismo in Europa rileva un'assenza di dati ufficiali su questo fenomeno in Italia tra il 2004 e il 2014, mentre l'Osservatorio antisemitismo indica un aumento significativo di incidenti antisemiti nel 2013 e 2014.

<sup>35</sup> Esiste un indirizzo e-mail a cui inviare i reclami, anche in modo anonimo (oscad@dcpc.interno.it).

<sup>36</sup> "Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza", adottato dal Decreto ministeriale il 7 agosto 2015.

seguenti misure: una pubblicazione regolare su internet di tutti i dati raccolti dalle varie fonti più sopra citate; il monitoraggio dei procedimenti giudiziari avviati in relazione all'episodio, a partire dal momento in cui è segnalato o in cui il tribunale interviene d'ufficio, fino alla decisione finale del tribunale; e la raccolta dei dati sulle vittime, al fine di individuare i gruppi più vulnerabili.

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

#### - **Il razzismo nei discorsi politici**

35. Un certo numero di episodi di discorsi dell'odio da parte di rappresentanti politici hanno avuto come bersaglio immigrati, rom, musulmani e persone LGBT.<sup>37</sup> Nel 2013, ad esempio, un responsabile politico locale del partito della Lega Nord ha pubblicato dei commenti offensivi su internet riguardanti il Ministro dell'Integrazione Cecile Kyenge, che è di origini congolese.<sup>38</sup> Nell'aprile 2013, in un'intervista radiofonica in occasione della giornata internazionale dei Rom, un europarlamentare della Lega Nord ha accusato in blocco tutti i Rom di essere dei ladri.<sup>39</sup> Nel 2013 un ex parlamentare ha affermato in un'intervista radiofonica che non avrebbe mai assunto una persona omosessuale.<sup>40</sup> Più recentemente, nel corso di un programma televisivo nel marzo 2015, un altro europarlamentare dello stesso partito politico ha dichiarato che i Rom sono "la feccia dell'umanità".<sup>41</sup>
36. L'ECRI esprime soddisfazione nel constatare che tutti i casi sopracitati hanno dato luogo a procedimenti giudiziari contro i responsabili delle frasi offensive. Il che non ha tuttavia impedito che continuasse ad essere utilizzato un linguaggio aggressivo ed offensivo e persino discorsi di incitamento all'odio nei dibattiti politici alla radio e alla televisione contro gruppi che rientrano nella sfera di competenza dell'ECRI.
37. L'ECRI sottolinea nuovamente che i politici devono resistere alla tentazione di alimentare il discorso dell'odio affrontando questioni riguardanti i membri dei gruppi minoritari in maniera negativa e allarmistica per i propri scopi elettorali. Devono al contrario adottare una posizione ferma contro ogni forma di discorso dell'odio e combatterlo nelle loro dichiarazioni, mostrando chiaramente che è basato su menzogne e che è inaccettabile.

---

<sup>37</sup> Da gennaio 2013 a marzo 2015, l'ONG European Roma Rights Centre ha documentato 35 casi di discorsi dell'odio da parte di politici, molti dei quali (15 casi) appartenevano al partito della Lega Nord. La rete europea contro il razzismo (ENAR) ha documentato otto episodi di discorso dell'odio da parte di politici italiani durante la campagna elettorale per il Parlamento europeo nel 2014: [http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/nohateep2014\\_report\\_-\\_3\\_july.pdf](http://www.enar-eu.org/IMG/pdf/nohateep2014_report_-_3_july.pdf)

<sup>38</sup> La persona è stata condannata a tredici mesi di carcere, con la condizionale, con esclusione da incarichi pubblici per tre anni e un'ammenda.

<sup>39</sup> Una ONG ha presentato un ricorso e l'11 luglio 2014 il Tribunale di prima istanza di Milano ha tenuto un'udienza preliminare sul caso.

<sup>40</sup> Nell'agosto 2014, il tribunale di Bergamo ha condannato l'ex parlamentare a versare un risarcimento di 10.000 Euro a una ONG che tutela i diritti delle persone LGBT, per la violazione del Decreto legislativo n. 216 del 2003 di recepimento della Direttiva 2000/78/CE nel diritto italiano. La Direttiva vieta, tra l'altro, la discriminazione nell'assunzione e nell'occupazione (e anche l'intenzione annunciata di discriminare) fondata sull'orientamento sessuale.

<sup>41</sup> Un gruppo di ONG ha presentato un esposto contro il parlamentare. ASGI, comunicato stampa del 28 maggio 2015: <http://www.asgi.it/notizia/associazioni-presentano-esposto-contro-leuroparlamentare-buonanno-e-the-dichiarazioni-contro-the-comunita-rom/>

## - **Gruppi estremisti**

38. L'estremismo politico in Italia con forte connotazione xenofoba e anti islamica è diventato fonte di preoccupazione nell'attuale contesto migratorio. Casa Pound è al momento il più attivo dei gruppi estremisti: sostiene di avere 4.000 militanti iscritti e dal 2008 è stato ufficialmente registrato come organizzazione caritativa; occupa circa dieci edifici in tutta Italia, che sono stati trasformati in centri socio-culturali, ed è molto presente in campo culturale, soprattutto in ambiti musicali e teatrali. Una decina di eletti locali si proclamano simpatizzanti di tale movimento.
39. Nel luglio 2015, la presenza di militanti di Casa Pound è stata filmata dalla televisione durante le proteste dei residenti che volevano impedire di ospitare un certo numero di richiedenti asilo in alloggi del loro quartiere a Quinto di Treviso nel Veneto e a Casale San Nicola, alla periferia di Roma. A Casale San Nicola sono state fatte sventolare bandiere italiane, con saluti fascisti e urla e insulti razzisti, al passaggio dei pullman che trasportavano i richiedenti asilo. Entrambe le dimostrazione sono degenerare in scontri con la polizia. A seguito degli incidenti di Roma, alcuni militanti di Casa Pound sono stati arrestati.<sup>42</sup>
40. Sebbene la legge preveda la possibilità di sciogliere i gruppi basati sull'ideologia del partito fascista,<sup>43</sup> tale disposizione non è molto efficace nella pratica, in parte perché è difficile dimostrare il collegamento diretto tra l'ideologia e gli atti perpetrati dai militanti appartenenti a questi gruppi estremisti. Al riguardo, l'ECRI ribadisce la raccomandazione formulata al paragrafo 12 sulla necessità di valutare l'efficacia delle disposizioni previste per combattere la diffusione di idee razziste e l'incitamento a commettere o il fatto di commettere atti discriminatori motivati dall'odio.

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

41. Secondo le statistiche dell'UNAR, le segnalazioni relative a discorsi di incitamento all'odio nei media (compreso Internet) rappresentano il 34.2% dell'insieme delle denunce ricevute dall'UNAR nel 2013, rispetto al 19.6% nel 2012. In considerazione del numero di messaggi offensivi contro certi gruppi vulnerabili trasmessi dalla radio e dalla televisione, nel gennaio 2014 il Presidente dell'AGCOM (autorità per le garanzie nelle comunicazioni) ha inviato una lettera a tutte le emittenti pubbliche e private radiofoniche e televisione attirando la loro attenzione sul rischio che tali messaggi siano trasmessi dai media.<sup>44</sup> L'ECRI prende ugualmente nota di tutte le attività dell'associazione di giornalisti "Carta di Roma",<sup>45</sup> che rappresentano un esempio di buone pratiche per affrontare le questioni relative ai migranti, ai richiedenti asilo e ai rifugiati, non solo per i giornalisti, ma anche per tutte le persone che lavorano nei media, al fine di prevenire il discorso dell'odio contro tutti i gruppi vulnerabili.

---

<sup>42</sup> "Roma, scontri anti-immigrati a Casale San Nicola: arrestati sei esponenti di Casa Pound", il tempo.it 30 ottobre 2015.

<sup>43</sup> L'Articolo 1 della legge n. 645/52 sulle "norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (primo comma) della Costituzione" (divieto della riorganizzazione del disciolto partito fascista) indica che si ha riorganizzazione del disciolto partito fascista quando un'associazione, un movimento o un gruppo di persone non inferiore a cinque persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, tra cui in particolare la propaganda razzista.

<sup>44</sup> Pur disponendo di poteri statuari limitati al settore pubblico delle comunicazioni radiofoniche e televisive, l'AGCOM segue regolarmente le trasmissioni radiotelevisive pubbliche e private e incoraggia tutte le emittenti a rispettare i principi fondamentali enunciati nella vigente legislazione. I suoi poteri statuari limitano tuttavia la sua capacità di essere più efficace nel settore delle emittenti private.

<sup>45</sup> Scopo dell'Associazione Carta di Roma, fondata nel dicembre 2011 con il sostegno dell'UNHCR, è quello di applicare il Codice di condotta dei giornalisti sull'immigrazione, firmato dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti (CNOG) e dalla Federazione nazionale della stampa italiana (FNSI) nel giugno 2008.

42. Sempre sulla base delle segnalazioni inviate all'UNAR, si constata un crescente uso di Internet per diffondere commenti razzisti, offensivi o intimidatori (le segnalazioni di commenti di questo tipo postate sull'account internet rappresentano oltre l'80% delle segnalazioni riguardanti i media). Nel febbraio 2014, i responsabili della pubblicazione nella versione italiana del sito Stormfront di un elenco di personalità reputate di origine ebrea e di persone che sostengono ebrei e immigrati sono stati giudicati colpevoli nella motivazione della sentenza finale di violazione della Legge Reale.<sup>46</sup> In questo caso, il tribunale ha esteso le sanzioni penali applicabili alla partecipazione a organizzazioni aventi lo scopo di incitare all'odio o alla violenza per motivi razziali, previste all'articolo 3 della Legge Reale, all'istituzione di un'associazione al fine di diffondere messaggi di incitamento alla violenza e all'odio razziale utilizzando mezzi moderni di comunicazione, quali blog, social network o fora di discussione.
43. L'ECRI apprezza tale esito giudiziario. Si rammarica tuttavia del fatto che, malgrado le raccomandazioni specifiche contenute nel suo 4° rapporto, l'Italia non abbia ancora ratificato il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo o xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici. La ratifica del Protocollo è prevista in realtà nel Disegno di legge n. 3084, già approvato dal Senato e presentato alla Camera dei Deputati per discussione nell'aprile 2015.
44. L'ECRI raccomanda all'Italia di completare quanto prima l'iter di ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo o xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici.
45. Dalle ultime elezioni politiche del 2013, alcune candidate elette sono diventate il bersaglio favorito di insulti razzisti e sessisti sui social. I commenti razzisti e oltraggiosi pronunciati contro l'ex Ministro dell'Integrazione, Cecile Kyenge, di origini congolese, avevano assunto tali dimensioni, che 17 ministri di paesi dell'UE riuniti a Roma nel dicembre 2013 hanno firmato una lettera aperta, assicurando il loro appoggio alla Sig.ra Kyenge. Nel 2014 il Presidente del Parlamento ha incoraggiato la creazione di una commissione per elaborare i principi relativi ai diritti e ai doveri degli utenti di internet, che sono ora contenuti in una dichiarazione adottata dalla suddetta commissione nel luglio 2015.<sup>47</sup>
46. Il discorso dell'odio prende spesso la forma di bullismo online (cyberbullismo). Secondo le informazioni fornite da Eurispes / Telefono Azzurro, nel 2012 un bambino su quattro è stato vittima di cyberbullismo e un'indagine condotta nel 2013 per l'Organizzazione Save the Children ha indicato che i social sono il mezzo preferito dai cyber bulli per i loro attacchi (nel 61% dei casi). Le autorità italiane hanno informato l'ECRI dell'esistenza di osservatori regionali permanenti per il monitoraggio del fenomeno del cyberbullismo.
47. L'ECRI ritiene che si dovrebbero compiere sforzi ulteriori per sensibilizzare maggiormente i giovani sulla necessità di rispettare il pluralismo e sui pericoli del discorso dell'odio tramesso su Internet, conformemente alle raccomandazioni formulate nella sopraccitata Dichiarazione dei diritti e doveri degli utenti di internet e al Piano d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza. L'ECRI rileva inoltre che una delle principali finalità della Legge

<sup>46</sup> Durante il processo, la Corte di Cassazione, rigettando il ricorso presentato da una delle persone indagate che chiedeva l'annullamento della decisione del tribunale di grado inferiore, ha concluso che "la propaganda è definita come la diffusione di messaggi volti a influenzare le idee e i comportamenti dell'opinione pubblica, e che è tanto più efficace oggi, poiché utilizza nuove tecnologie di comunicazione, quali i social network o i siti web"; Corte di Cassazione n. 33179/13.

<sup>47</sup> Dichiarazione dei diritti in internet, Commissione di studio sui diritti e i doveri relativi a internet, Camera dei Deputati, 28 luglio 2015.

n. 107/15, sulla “buona scuola”, è che gli istituti scolastici riescano a formare gli allievi a un uso responsabile dei social e dei media.<sup>48</sup>

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

#### - **Il razzismo nello sport**

49. L’Osservatorio sul razzismo nel calcio (ORAC) ha registrato 249 episodi di razzismo negli ultimi cinque anni, compresi episodi di discorso di incitamento all’odio. Sarebbe persino che un certo numero di dirigenti sportivi abbiano proferito commenti offensivi su gruppi vulnerabili, quali persone LGBT, persone di origine africana e membri di minoranze religiose.<sup>49</sup>
50. La Legge n. 205 del 25 giugno 1993 conteneva già delle misure per contrastare l’incitamento all’odio nel corso di eventi e competizioni sportive e il Codice della Giustizia sportiva<sup>50</sup> prevede procedimenti disciplinari nei confronti di membri di federazioni sportive per “condotta discriminatoria”. Più recentemente, per contrastare con maggiore efficacia le crescenti manifestazioni di razzismo e intolleranza in occasione di eventi sportivi, l’Italia ha arricchito il proprio arsenale legislativo. Il Decreto-legge n. 119 del 22 agosto 2014 prevede misure urgenti per combattere il fenomeno di episodi razzisti in occasione di manifestazioni sportive, tra cui, tra le altre, il “DASPO”, ossia il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive per le persone condannate per avere esposto striscioni violenti o razzisti, per avere causato disordine pubblico o per altri gravi reati.
51. L’ECRI ritiene che il DASPO da solo non possa prevenire il razzismo negli stadi di calcio o in occasione di altre manifestazioni sportive. Sarebbe, d’altra parte, che i provvedimenti adottati dalla Federazione italiana di calcio (FIGC), basati sulla “tolleranza zero” di atti razzisti negli stadi, che prevedono la sospensione della partita, se necessario, siano la prima risposta efficace alle manifestazioni di razzismo e di intolleranza nel corso di eventi sportivi.
52. L’ECRI propone di continuare ad associare le suddette misure repressive con iniziative volte a promuovere lo spirito sportivo e la tolleranza, insieme a progetti educativi e sociali in questo campo. Attira l’attenzione delle autorità italiane sulla propria Risoluzione di politica generale n. 12 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nello sport, che propone una serie di misure al riguardo. Potrebbe inoltre rivelarsi opportuno, nel contesto del nuovo Piano d’azione contro il razzismo, prevedere la creazione di un database di buone

---

<sup>48</sup> Articolo 1.7 h).

<sup>49</sup> Ai giochi olimpici invernali nella Federazione russa, un membro del Comitato olimpico internazionale ed ex Presidente del Comitato olimpico italiano ha dichiarato che gli Stati Uniti, nell’inviare apertamente delle atlete lesbiche nella loro delegazione, “facevano del terrorismo politico a nome dei diritti”. Un altro massimo dirigente sportivo, che aveva definito nel marzo 2015 le calciatrici “una banda di lesbiche”, è stato sospeso per quattro mesi dal tribunale federale nazionale - sezione disciplinare della Federazione italiana Calcio (FIGC). Solo recentemente è stato riferito dalla stampa che il Presidente della FIGC è accusato in passato di avere pronunciato frasi antisemite e considerazioni omofobe durante un incontro con un giornalista.

<sup>50</sup> Articolo 11.

pratiche<sup>51</sup> utilizzate nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nello sport.

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

#### **- Dati**

53. Nella categoria dei crimini d'odio,<sup>52</sup> il rapporto OSCE/ODIHR del 2013 segnala un totale di 472 reati, tra cui 194 reati "razzisti e xenofobi",<sup>53</sup> 226 per motivi religiosi<sup>54</sup> e 52 contro persone LGBT.<sup>55</sup>
54. Tali cifre mostrano un netto aumento rispetto agli anni precedenti, in cui era stata registrata una media di 100 reati motivati dall'odio all'anno. Secondo le autorità, la principale spiegazione di tale divario è data dal fatto che a partire dal 2013 i dati forniti all'OSCE/ODIHR non provengono più dalle statistiche del sistema di indagine della polizia giudiziaria (SDI), ma dall'OSCAD, che non classifica gli incidenti nello stesso modo ed è basato unicamente sugli incidenti segnalati, piuttosto che sulle indagini aperte o sui procedimenti giudiziari avviati.
55. L'ECRI apprezza l'intento di fornire un quadro statistico più dettagliato rispetto agli anni precedenti. Nota tuttavia, che, come già indicato al paragrafo 30, i dati includono altri reati legati al discorso dell'odio e non forniscono informazioni sui provvedimenti adottati dal sistema giudiziario. Come lo ha fatto in relazione al discorso dell'odio, l'ECRI sottolinea nuovamente la necessità di migliorare il sistema di raccolta dei dati sui reati penali legati alla violenza razzista e omofobica e transfobica, al fine di ottenere statistiche più precise e maggiormente dettagliate.
56. Un certo numero di ONG attive nella lotta contro il razzismo forniscono informazioni su incidenti legati alla violenza razzista, in particolare contro Rom, persone LGBT, o membri di gruppi religiosi, ivi comprese la comunità ebraica e quella musulmana.<sup>56</sup> Non sempre consentono tuttavia di classificare i dati nello stesso modo e le loro informazioni sono spesso basate su episodi riferiti dalla stampa.<sup>57</sup>

#### **- La risposta delle autorità**

57. Nel 2010, è stato istituito dal Ministro dell'Interno l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), incaricato di affrontare il problema delle scarse segnalazioni dei crimini d'odio, agevolando le denunce e incoraggiando una migliore comunicazione tra le forze di polizia e le vittime, come pure di migliorare l'accertamento e il perseguimento di tali reati, grazie a una maggiore sensibilizzazione delle forze di polizia sui crimini d'odio e sulle normative esistenti che vietano il razzismo e la discriminazione razziale. L'OSCAD è inoltre diventato una fonte importante di dati sui crimini d'odio, sulla base degli episodi segnalati da privati cittadini, dalle istituzioni e dalle ONG. Si tratta di un

---

<sup>51</sup> L'ECRI è al corrente del numero di progetti condotti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in cooperazione con il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) per stimolare l'integrazione e contrastare la discriminazione grazie allo sport.

<sup>52</sup> La categoria comprende non solo la violenza motivata dal razzismo e dall'omofobia/transfobia, ma anche tutti i reati commessi con motivazione discriminatoria o razzista.

<sup>53</sup> Compresa 60 aggressioni fisiche, 12 reati contro la proprietà, 4 atti di vandalismo, 100 episodi di minacce e 18 altri reati, 9 dei quali legati all'uso di armi e al possesso di droga e 9 reati non specificati.

<sup>54</sup> Compresa 13 aggressioni fisiche, 90 reati contro la proprietà, 4 atti di vandalismo, 39 episodi di minacce e 80 altri reati: 3 commessi su internet e 77 non specificati.

<sup>55</sup> Tra cui un omicidio, 22 aggressioni fisiche, 3 episodi di incitamento alla violenza, 3 di danneggiamento (danni materiali), 22 minacce e un reato non specificato.

<sup>56</sup> Per maggiori informazioni, consultare il rapporto OSCE/ODIHR 2013 sull'Italia <http://hatecrime.osce.org/italy>

<sup>57</sup> Si veda il Terzo Libro bianco dell'ONG Lunaria sul razzismo in Italia, che fornisce statistiche sugli atti di violenza razzista accaduti tra il 2011 e il 2014.

organismo interforze di cinque funzionari, composto da rappresentanti della polizia di Stato e dell'arma dei Carabinieri<sup>58</sup>, che coopera con le ONG contro il razzismo e con le istituzioni pubbliche, tra cui in particolare l'UNAR. L'ECRI esprime soddisfazione per questa iniziativa.

58. Tuttavia, l'unica misura che sembra avere adottato l'OSCAD per affrontare il problema dello scarso numero di denunce è quella di mettere a disposizione delle vittime un indirizzo email speciale, con un fax e una linea telefonica diretta. In nessun caso la segnalazione di un atto discriminatorio all'OSCAD potrà sostituire la denuncia alle forze di polizia. Questo rappresenta una debolezza dell'OSCAD. Soprattutto in considerazione del fatto che nessuno dei soggetti coinvolti, (commissariati di polizia, ONG, vittime o testimoni) ha l'obbligo di segnalare all'Osservatorio i crimini d'odio. In tali condizioni, il ruolo dell'OSCAD in quanto facilitatore dipende dalla volontà delle altre parti di tenerlo informato dei crimini di odio.
59. Oltre alle attività dell'OSCAD, che opera in collaborazione con i commissariati competenti per seguire le segnalazioni che riceve, le forze di polizia italiana non utilizzano nessuna procedura particolare per affrontare i crimini d'odio e non offrono un supporto speciale alle vittime di tali reati. Soltanto certi commissariati di polizia di città importanti, che hanno delle sezioni speciali per le "vittime vulnerabili", quali donne e bambini, hanno iniziato, attraverso queste loro sezioni, a trattare ugualmente i crimini d'odio. Parimenti, non sembra esistere una persona di contatto ufficiale responsabile per le questioni riguardanti il "razzismo e la discriminazione" presso le Procure della Repubblica, sebbene tali persone di riferimento esistano per altri reati, quali la violenza sulle donne e gli abusi sui minori.
60. L'altro aspetto delle attività svolte dall'OSCAD comporta la formazione delle forze di polizia. In cooperazione con l'UNAR e la società civile, l'OSCAD ha lanciato un vasto programma per familiarizzare le forze di polizia con tutte le disposizioni in materia di divieto di razzismo e di discriminazione razziale, che ha consentito di formare 2.900 agenti nel 2013, 2.200 nel 2014 e probabilmente 1.800 nel 2015, e di organizzare un programma di formazione per gli istruttori. L'ECRI si rammarica tuttavia che questo programma di formazione non sia obbligatorio per tutti gli agenti di polizia, ma soltanto per le nuove reclute.
61. In conclusione, l'ECRI ritiene che le buone pratiche dell'OSCAD per orientare l'azione delle forze di polizia in presenza di crimini dell'odio dovrebbero essere decentrate nei commissariati locali, per aiutare la polizia a fornire il monitoraggio adeguato. Tale decentramento dovrebbe inoltre contribuire a fornire un supporto speciale alle vittime di questi reati.
62. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare le misure legislative necessarie per fornire un supporto specializzato alle vittime dei crimini dettati dall'odio, se del caso adattando i servizi già esistenti per le vittime di altri reati. Raccomanda inoltre di designare una persona di contatto in ogni distretto di polizia per trattare le questioni relative al razzismo e all'omofobia / transfobia, nonché una persona di contatto nel corrispondente ufficio della procura. Tali persone di contatto dovrebbero svolgere un lavoro di rete, con una buona comunicazione tra le persone di contatto delle forze di polizia e quelle presenti negli uffici della procura.
63. Nel suo 4° rapporto l'ECRI aveva raccomandato alle autorità italiane di istituire un organismo indipendente incaricato di indagare sulle presunte violazioni dei diritti umani da parte delle forze di polizia, e segnalare gli episodi di razzismo o i comportamenti di discriminazione razziale. L'ECRI è tuttora convinta che la capacità delle autorità di reagire in modo efficace in caso di

---

<sup>58</sup> Equivalente della Gendarmerie in Francia.

presunti episodi di maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine sia decisivo per mantenere la fiducia della collettività nella giustizia. Lo stesso vale per le indagini e il perseguimento penale dei crimini d'odio. L'ECRI constata con soddisfazione che il Piano nazionale d'azione contro il razzismo cita specificamente la suddetta raccomandazione di istituire un organismo indipendente.

64. L'ECRI ribadisce la propria raccomandazione alle autorità italiane di istituire un organismo indipendente dalla polizia e dalla procura incaricato di indagare sulle presunte violazioni dei diritti umani da parte delle forze di polizia, ivi compresi tutti i presunti episodi di discriminazione razziale o di comportamenti motivati dall'odio razziale.

#### **4. Politiche di integrazione**

65. In Italia, i principali beneficiari delle politiche di integrazione sono i cittadini di nazionalità non italiana che hanno fatto recentemente ingresso e sono regolarmente residenti nel paese, e la popolazione rom, che comprende i "Rom", i "Sinti" e i "Camminanti". L'ECRI si rammarica dell'assenza di politiche speciali di integrazione rivolte ai rifugiati e alle persone che hanno diritto alla protezione internazionale. Ritiene che la concessione di tale status dovrebbe essere accompagnata dall'attuazione di misure positive per facilitarne l'integrazione.<sup>59</sup>

##### **- Integrazione dei cittadini di nazionalità non italiana**

###### *Dati*

66. All'inizio del 2015, oltre cinque milioni di persone di nazionalità non italiana risiedevano regolarmente in Italia, di cui quasi quattro milioni erano cittadini non comunitari, su una popolazione totale di 61 milioni di abitanti.<sup>60</sup> La Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Veneto e il Lazio accolgono insieme oltre la metà di tale popolazione, proveniente essenzialmente da Romania, Albania, Marocco, Cina e Ucraina. Nel corso dell'ultimo decennio, il numero degli abitanti di nazionalità non italiana regolarmente residenti nel paese è raddoppiato, con un notevole aumento del numero di minori, che hanno costituito quasi il 10% della popolazione scolastica nell'anno 2014-2015, la metà dei quali era nata in Italia.<sup>61</sup> A causa della crisi economica ci sono stati meno ingressi regolari annualmente, ma il numero di immigrati di seconda generazione nati in Italia e di nazionalità non italiana sta crescendo.<sup>62</sup>

###### *Legislazione e politiche*

67. Il Decreto legislativo n. 286/98, la Legge "Turco-Napolitano", come modificata in modo più restrittivo dalla Legge n. 189/02 del 2002 (la cosiddetta Legge "Bossi-Fini"), prevede misure per facilitare l'integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.<sup>63</sup> La politica di integrazione per i nuovi immigrati regolarmente residenti<sup>64</sup> è basata sul Piano nazionale "identità e incontro" (Piano nazionale) adottato nel 2010, che è stato valutato dall'ECRI nel suo

<sup>59</sup> Consultare su questo punto le proposte dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) "Nota UNHCR sul recepimento della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo del Consiglio", 26 settembre 2013, pag.13 e ss.

<sup>60</sup> Dati sulla popolazione immigrata, ISTAT, <http://www.istat.it/it/immigrati/tutti-i-dati/dati-del-censimento>.

<sup>61</sup> "Dossier Statistico Immigrazione 2014", IDOS, <http://www.dossierimmigrazione.it/>.

<sup>62</sup> In tale periodo, il numero di migranti irregolari provenienti dal Nordafrica è aumentato in modo esponenziale.

<sup>63</sup> Articolo 42 "Misure sull'integrazione sociale".

<sup>64</sup> Ossia stranieri di età superiore ai sedici anni che fanno ingresso per la prima volta in Italia e presentano domanda di rilascio di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno; vedi articolo 2 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 179 sul regolamento riguardante la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, 14 settembre 2011.

quarto rapporto (§ § 111-113). Quanto sembra essere cambiato nel frattempo è l'attuazione, a partire dal 2012, di un programma individuale obbligatorio di integrazione, basato su un "accordo di integrazione",<sup>65</sup> volto a facilitare l'integrazione degli stranieri. Nel firmare l'accordo, gli stranieri si impegnano, tra l'altro, ad acquisire una conoscenza sufficiente della lingua e della cultura italiana e ad osservare l'obbligo di mandare i figli a scuola. Se lo straniero raggiunge un livello sufficiente di integrazione (per il quale deve ottenere un certo numero di crediti) il suo permesso di soggiorno sarà rinnovato, con la possibilità di ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno di lunga durata dopo cinque anni; se non riesce ad ottenere il numero sufficiente di crediti, anche dopo l'estensione del periodo di prova di un anno, il suo permesso di soggiorno sarà revocato e potrà essere espulso dall'Italia dalla polizia (Ministero dell'Interno) previa autorizzazione del giudice competente.<sup>66</sup>

#### *Risultati positivi delle politiche*

68. Le statistiche mostrano alcuni risultati positivi delle politiche di integrazione. Nel novembre 2015, erano stati firmati 227.414 accordi di integrazione, essenzialmente nelle principali città (11.62% a Roma e 10.77% a Milano). Entro agosto 2015, erano state presentate online 784.591 domande per il test per ottenere la certificazione di conoscenza dell'italiano da parte di stranieri che desideravano ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno di lungo periodo,<sup>67</sup> con un tasso di successo dell'80%.<sup>68</sup> Queste cifre danno un'idea del numero importante di stranieri che partecipano a questo programma di apprendimento della lingua italiana per adulti e dei risultati positivi ottenuti, almeno per il programma di apprendimento dell'italiano. Inoltre, uno studio condotto dall'ISTAT<sup>69</sup> per il 2011-2012 ha mostrato che gli stranieri sono in gran parte generalmente soddisfatti della vita in Italia (il 60.8%, rispetto a soltanto il 37.2% dei cittadini italiani). Tale soddisfazione sembra essere confermata dai dati pubblicati nel "Migration Policy Index 2015", che colloca l'Italia al 13° posto su 37 paesi europei e gli Stati Uniti.<sup>70</sup>
69. L'ECRI constata altresì dei progressi sulla questione dell'ottenimento della cittadinanza italiana per i migranti in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata, sebbene tale tasso resti il più basso della zona OCSE, poiché la legislazione è basata sul principio dello "jus sanguinis" e non rispetta pienamente la Convenzione europea sulla nazionalità.<sup>71</sup> I progressi compiuti sono stati ottenuti grazie, tra l'altro, alle riforme legislative per ammodernare e semplificare le procedure amministrative; sono stati elaborati degli strumenti online che consentono ai candidati alla cittadinanza italiana di seguire l'iter della loro domanda online e contattare il funzionario che si occupa della loro pratica. Si noti inoltre che è stato presentato un disegno di legge (n. 2092) per modificare la Legge n. 91 del 1992 sulla cittadinanza (in corso di esame al Senato dall'ottobre 2015): ai sensi del nuovo disegno di legge, un minore nato in Italia da genitori non italiani, di cui almeno uno sia in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata avrebbe immediatamente i requisiti necessari per l'ottenimento della cittadinanza italiana, come pure un minore che

<sup>65</sup> Conformemente all'articolo 4-bis, comma 2 del Decreto legislativo n.286/98, attuato con Decreto del Presidente della Repubblica n. 179.

<sup>66</sup> Articolo 13.5-bis, Decreto legislativo 286/98.

<sup>67</sup> Oltre alla conoscenza della lingua italiana, per potere richiedere il rilascio di un permesso di soggiorno di lungo periodo lo straniero deve essere in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di residenza valido e dimostrare di disporre di un reddito minimo annuo di almeno 6.000 euro, nonché di un alloggio idoneo, che soddisfi le esigenze di salute pubblica e di urbanistica.

<sup>68</sup> Dati disponibili sul sito web del Ministero dell'interno.

<sup>69</sup> <http://www.istat.it/it/archivio/136691>.

<sup>70</sup> MIPEX 2015 <http://www.mipex.eu/italy>.

<sup>71</sup> Convenzione europea sulla nazionalità, Consiglio d'Europa, Trattato n.166.

sia giunto in Italia entro il dodicesimo anno di età e abbia frequentato regolarmente un ciclo scolastico per almeno 5 anni. Si ritiene che circa 778.000 minori stranieri potrebbero vedersi riconosciuta la cittadinanza italiana in virtù di questa legge. L'ECRI accoglie con favore questo progetto di legge che, se verrà promulgata, rappresenterà un importante fattore di integrazione per numerosi minori stranieri che vivono in Italia.

70. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di completare l'iter legislativo per la modifica della legislazione sull'acquisto della cittadinanza al più presto possibile, al fine di facilitare la naturalizzazione di minori stranieri nati o che hanno frequentato la scuola in Italia. L'ECRI raccomanda altresì di vigilare affinché la legislazione sulla naturalizzazione sia conforme alle disposizioni della Convenzione europea sulla nazionalità.
71. Sono stati ugualmente compiuti progressi per la valutazione, per numerosi anni inadeguata, dei risultati ottenuti dalle politiche di integrazione, ad eccezione di alcune regioni.<sup>72</sup> Nel 2013 un gruppo di lavoro si è sforzato di organizzare i dati esistenti sull'immigrazione in un sistema coerente ed omogeneo, al fine di pianificare in modo più preciso l'estensione del Piano nazionale fino al 2020. Le attività sono state coordinate dall'ISTAT (che ha ugualmente fornito la maggior parte dei dati) e dal Ministero dell'Interno. L'ECRI non dispone tuttavia di informazioni circa le azioni adottate a seguito delle proposte formulate dal suddetto gruppo di lavoro.<sup>73</sup>
72. Nel 2015, per il terzo anno consecutivo, l'UNAR ha finanziato e ha fornito il suo contributo al "*Dossier Statistico Immigrazione*" preparato da IDOS, un centro di ricerche privato.<sup>74</sup> L'ECRI prende nota di questa iniziativa positiva, pur rammaricandosi del fatto che le analisi sui dati, invece di essere effettuate dalle autorità, siano state delegate, dietro modesto compenso, a un centro di ricerche, che, per quanto altamente competente, dispone di mezzi limitati.
73. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che l'estensione del Piano "Identità e Incontro" preveda una valutazione di tutti i progetti di integrazione avviati negli ultimi anni, sulla base di dati precisi sui tassi di integrazione raggiunti nei vari settori della vita sociale.

#### *Principali fonti di preoccupazione*

74. L'accesso all'educazione e all'alloggio e l'accesso ad un lavoro stabile, rimangono le principali fonti di preoccupazione relativamente all'integrazione in Italia di cittadini appartenenti a Stati non membri dell'UE, regolarmente presenti nel paese. Inoltre, sussistono disparità geografiche nell'attuazione delle politiche in questi campi.
75. Sebbene a tutti i bambini immigrati, che si trovino nel paese in modo regolare o irregolare, sia garantita la scolarità obbligatoria, gli "Indicatori dell'integrazione degli immigrati 2015"<sup>75</sup> dell'OCSE mostrano un tasso di frequentazione pre-scolastica per i bambini di famiglie immigrate di 10 punti inferiore a quello dei bambini delle famiglie italiane. Si tratta di una differenza superiore alla media della zona OCSE, anche se alcune regioni italiane registrano migliori risultati di altre a tal riguardo. Inoltre, i genitori della maggior parte dei bambini immigrati in Italia non hanno una buona padronanza dell'italiano, il che ha un impatto

<sup>72</sup> Ad esempio, dal 2008 la Regione Veneto pubblica un rapporto annuale sull'immigrazione, con una valutazione delle proprie politiche di integrazione, <http://www.venetoimmigrazione.it/reporto>.

<sup>73</sup> "Integrazione: conoscere, misurare, valutare, studio condotto dall'ISTAT e dal Ministero dell'Interno, 2013, [http://www.istat.it/it/files/2012/12/PROG-102655-Volume\\_Integrazione\\_ITA.pdf](http://www.istat.it/it/files/2012/12/PROG-102655-Volume_Integrazione_ITA.pdf).

<sup>74</sup> [http://www.dossierimmigrazione.it/index\\_en.php](http://www.dossierimmigrazione.it/index_en.php).

<sup>75</sup> Indicators of Immigrant Integration 2015, Country Note Italy, OECD [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration-2015/summary/french\\_ffcd4ff-fr#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/social-issues-migration-health/indicators-of-immigrant-integration-2015/summary/french_ffcd4ff-fr#page1).

negativo sui risultati scolastici dei loro figli<sup>76</sup>. A tal proposito, l'ECRI nota che i principali obiettivi della legge N°107/15 sulla buona scuola sono l'alfabetizzazione ed il miglioramento dell'italiano come seconda lingua per allievi non-italiani, nonché un sostanziale supporto in termini di finanziamento e personale per le scuole con un elevato numero di allievi stranieri.

76. Un altro problema per gli immigrati in Italia è la mancanza di accesso alla proprietà dell'abitazione. Di conseguenza, una vasta maggioranza di immigrati vive in case troppo piccole per le quali paga affitti più alti dei cittadini italiani.<sup>77</sup> Al contempo la prassi, già sottolineata nel 4° rapporto dell'ECRI, secondo cui alcuni comuni introducono condizioni più dure di ammissibilità all'accesso agli alloggi popolari, ha indotto casi di discriminazione indiretta nell'accesso all'alloggio per gli immigrati di paesi non-UE. Varie normative che impongono queste più dure condizioni sono state emendate grazie ad azioni legali presentate da ONG contro gli enti locali implicati nella violazione della legislazione anti-discriminazione. L'ECRI si rammarica di queste prassi discriminatorie, che non fanno che aggravare la situazione già difficile dell'accesso all'alloggio sul mercato privato.<sup>78</sup>
77. Sebbene il tasso di occupazione degli immigrati sia fortemente diminuito negli ultimi anni, è ancora relativamente più alto del tasso di occupazione dei cittadini italiani, ma la forte incidenza di lavori di bassa qualità tra i lavoratori migranti li espone ad un maggior rischio di povertà. Inoltre, gli stranieri che vivono nel sud guadagnano molto meno di quelli che vivono nel nord del paese e la differenza di guadagno tra stranieri e italiani è ancora maggiore nel sud.<sup>79</sup> Infine, il lavoro « nero » tra gli immigrati, anche coloro che sono in situazione regolare nel paese, continua ad essere una caratteristica comune del mercato del lavoro italiano, specialmente nel sud e nel settore agricolo.<sup>80</sup>
78. Una delle maggiori preoccupazioni sono le disparità geografiche nell'integrazione degli immigrati in Italia. L'ECRI ha notato che il supporto fornito dalle autorità per contribuire al processo di integrazione varia da una regione all'altra e che specialmente nel sud dipende dall'aiuto delle associazioni, dei sindacati e delle organizzazioni religiose. Queste disuguaglianze, confermate dai dati sull'accesso al lavoro nel paragrafo precedente, sono esacerbate dall'incapacità di alcune regioni beneficiarie dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea di far buon uso di tali fondi migliorando l'integrazione di cittadini stranieri.<sup>81</sup> Per reagire a questa situazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2014 ha firmato accordi con 17 regioni al fine di rafforzare la cooperazione con le autorità regionali e locali nel campo delle politiche di integrazione.

---

<sup>76</sup> In media, i bambini immigrati sono un anno indietro rispetto ai bambini italiani in termini di capacità reali, e dopo la scuola secondaria inferiore (all'età di 14 anni) il tasso di iscrizione in scuole secondarie superiori non professionali è la metà per i bambini immigrati rispetto ai loro compagni italiani, "Dossier Statistico Immigrazione 2014", IDOS, pagina 332.

<sup>77</sup> Più di due su cinque di queste case contano un numero di stanze insufficienti rispetto alla dimensione della famiglia (rispetto a una su cinque nella zona OCSE) ed il 13% dei migranti hanno due stanze in meno del necessario (rispetto ad una media dell'8% nei paesi OCSE).

<sup>78</sup> "La discriminazione nell'accesso all'alloggio", CIRDI, 2014;  
<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/News/Pagine/casa.aspx>.

<sup>79</sup> Quasi un lavoratore immigrato su tre vive in situazione di relativa povertà (in una famiglia con meno del 50% dello stipendio medio), che è 2,7 volte la cifra relativa ai cittadini italiani. In Campania, nel 2011, la differenza assoluta tra lo stipendio di un dipendente italiano e quello di un dipendente straniero era di circa 500 euro, e gli stipendi pagati a stranieri in Calabria erano almeno il 60% dello stipendio italiano medio.

<sup>80</sup> 3° Rapporto "Agricoltura e Lavoro Migrante in Puglia", CGIL-FLAI Puglia, novembre 2015.

<sup>81</sup> <http://opencoesione.gov.it/spesa-certificata/>.

79. L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire che, nel contesto dei rapporti tra Stato e regioni, venga reso disponibile un supporto adeguato per il processo di integrazione in ogni regione, anche rendendo più efficace l'uso dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea.

- **Integrazione dei Rom<sup>82</sup>**

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

80. In assenza di statistiche ufficiali, la popolazione Rom in Italia (compresi Rom, Sinti e Camminanti) è stimata tra 120.000 e 180.000 persone; circa la metà sono cittadini italiani appartenenti a gruppi che vivono in Italia da secoli, mentre l'altra metà è costituita da cittadini di nazionalità straniera, benché molti di essi siano residenti permanenti in Italia da decenni. In questo gruppo, molti dei Rom che provengono principalmente da Bosnia Erzegovina, Serbia e Kosovo,<sup>83</sup> sono attualmente apolidi a tutti gli effetti, a causa della nascita di nuovi Stati nei Balcani occidentali.

81. Fino al 2011 la situazione era caratterizzata da varie misure di "emergenza" introdotte nel contesto dei cosiddetti "patti di sicurezza" – alcuni dei quali erano specificatamente mirati ai Rom – e dei decreti relativi alla dichiarazione di uno "stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi" in varie regioni. Nelle sue Conclusioni 2015 sull'attuazione delle raccomandazioni oggetto di un monitoraggio intermedio, l'ECRI ha notato alcuni cambiamenti rilevanti: per esempio, nel novembre 2011, il Consiglio di Stato ha giudicato illegale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del Maggio 2008 che dichiarava lo "stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi" in tre regioni italiane;<sup>84</sup> nel febbraio 2012, le autorità hanno presentato una Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom (NRIS), concentrata su quattro priorità – lavoro, alloggio, salute ed educazione – e attuata da "gruppi di lavoro" nazionali e regionali e attraverso "piani locali di inclusione sociale"; il disegno di legge N° 770 del 2013 sulle misure per la protezione e le pari opportunità per la minoranza Rom intende concedere lo status di minoranza linguistica e culturale a "Rom e Sinti" e introdurre misure positive per garantire pari opportunità a questo gruppo.<sup>85</sup>

82. Più recentemente, il 30 maggio 2015, il Tribunale Civile di Roma ha giudicato un caso presentato da un gruppo di ONG contro il Comune di Roma e ha sostenuto che gli "insediamenti di comunità nomadi" sono una forma di segregazione e discriminazione fondate sulle origini etniche, in violazione del diritto italiano e europeo.<sup>86</sup>

*Valutazione della situazione*

83. L'ECRI accoglie favorevolmente questi sviluppi fin dal suo 4° rapporto, in quanto indicano una volontà di cambiare e di porre fine al trattamento di emergenza che ha segnato la politica sui Rom negli ultimi anni. Tuttavia l'ECRI nota che: il disegno di legge di cui sopra è rimasto alla fase iniziale del

---

<sup>82</sup> Nel resto di questo rapporto, il termine "Rom" include Rom, Sinti e Camminanti (nomadi).

<sup>83</sup> Qualsiasi riferimento al Kosovo in questo testo, che sia al territorio, alle istituzioni o alla popolazione, deve essere inteso in pieno accordo con la Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e fermo restando lo status del Kosovo.

<sup>84</sup> Decisione del Consiglio di Stato N. 06050 del 16 novembre 2011.

<sup>85</sup> Disegno di legge N. 770, Senato, 30 ottobre 2013.

<sup>86</sup> Nella sua decisione (*ordinanza 30 maggio 2015*), il Tribunale ha riconosciuto "la natura discriminatoria indiretta del comportamento del Comune di Roma [...] espressa nell'attribuzione di alloggi nell'insediamento La Barbuta" e ha ordinato di mettere fine a qualsiasi futura azione e di dare una risposta adeguata ai bisogni della comunità Rom colpita.

processo legislativo dal 2013; la decisione del Tribunale di Roma del maggio 2015 ha portato alla sospensione dell'assegnazione di alloggi nel campo Rom "la Barbuta" da parte del Comune di Roma, senza per il momento nessuna risposta idonea corredata da soluzioni alternative; e l'attuazione delle misure indicate nella Strategia sembra essere stata considerevolmente ritardata. Malgrado le intenzioni positive, varie fonti<sup>87</sup> hanno sottolineato la mancanza di obiettivi quantificabili in ogni sfera di intervento della Strategia, il mancato stanziamento di finanziamenti specifici per l'attuazione della Strategia e l'assenza di valide disposizioni per il monitoraggio e la valutazione del lavoro compiuto. Inoltre, i risultati dell'attuazione della Strategia a livello locale sono disuguali così come viene lasciato ampiamente a discrezione delle autorità locali il modo di attuare le misure proposte dal governo centrale. Su questo punto è sconcertante vedere che sono stati creati solo 11 "gruppi di lavoro" regionali su 20 per attuare la Strategia. Infine, l'UNAR, che è responsabile del suo coordinamento, versa attualmente in una situazione critica in termini di capacità operative e manageriali.<sup>88</sup>

84. Di conseguenza, la maggior parte dei Rom, specialmente nelle grandi città, continua a vivere in condizioni di forte emarginazione e discriminazione, in termini di accesso all'alloggio e altri diritti sociali. Ciò è stato recentemente confermato da uno studio esauriente pubblicato nell'ottobre 2015 dall'UNAR e dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI): rivela che quasi l'80% dei Rom nelle grandi città vive in insediamenti, il 36% dei quali non autorizzati.<sup>89</sup> Negli insediamenti autorizzati, come quelli che l'ECRI ha potuto visitare,<sup>90</sup> l'accesso è limitato ai residenti che possiedono un badge identificativo,<sup>91</sup> o gli insediamenti sono ben lontani da qualsiasi servizio. Come già notato nel 4° rapporto, queste condizioni – benché costituiscano un miglioramento in termini igienico-sanitari, rispetto agli insediamenti non autorizzati – sono una forma di segregazione. Anche l'accesso all'istruzione rimane un problema. Per esempio, il numero totale di alunni Rom è sceso del 5,6% tra gli anni scolastici 2007/08 e 2013/14, con un maggiore calo negli asili e nelle scuole elementari.<sup>92</sup> Infine, il tasso di occupazione per i Rom dai 20 ai 64 anni in Italia rimane ben al di sotto della media nazionale.<sup>93</sup>
85. L'ECRI considera quindi che il livello di integrazione dei Rom nella società italiana rimane limitato anche se varia notevolmente con l'età, il sesso, l'origine nazionale ed il luogo di residenza.
86. L'ECRI raccomanda di completare la raccolta di dati statistici in tutte le aree relative all'integrazione dei Rom per poter stabilire un ordine di priorità per l'attuazione della Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom; di completare l'istituzione di gruppi di lavoro regionali; di stanziare un finanziamento speciale per la Strategia; e di fornire all'UNAR le risorse necessarie per poter coordinare, monitorare e valutare la Strategia.

<sup>87</sup> Compresa la Commissione Europea, la cui ultima valutazione delle strategie nazionali per l'integrazione dei Rom è stata pubblicata nel 2014.

<sup>88</sup> Secondo una interpellanza scritta rivolta al Governo da un gruppo di deputati nell'ottobre 2015, i contratti di vari consulenti UNAR incaricati di attuare un gran numero di progetti non sono rinnovati dal settembre 2015, e il suo Direttore non è stato rinominato quando il suo mandato è arrivato a scadenza. Nella sua risposta, il Governo ha garantito che l'UNAR avrebbe presto avuto un nuovo Direttore e che i consulenti sarebbero stati sostituiti (*"Interpellanza urgente"* 2-01105, Arturo Scotto, 6 ottobre 2015).

<sup>89</sup> Primo studio nazionale sugli insediamenti, UNAR, ANCI, ottobre 2015.

<sup>90</sup> *"Villaggio della solidarietà"* a Castel Romano e *"Best House Rom"* a Roma.

<sup>91</sup> I non residenti possono entrare solo su presentazione di una prova della loro identità alle guardie.

<sup>92</sup> Rapporto 2013-2014 *"Alunni con cittadinanza non italiana"*, Ministero dell'Educazione.

<sup>93</sup> Vedi *"Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States"*, FRA, 2014, pag. 18.

87. Inoltre, il fatto che alcuni Rom di paesi della ex-Yugoslavia non posseggano documenti di identità aumenta la loro vulnerabilità sociale e diminuisce le loro speranze di integrazione e inclusione sociale. Secondo uno studio,<sup>94</sup> circa 15.000 bambini Rom nati in Italia erano giuridicamente “invisibili” nel 2011, di fatto come persone apolidi, anche se le loro famiglie vivevano in Italia da decenni. Sebbene le autorità ritengano che il numero di bambini Rom apolidi sia di molto inferiore oggi, l’ECRI deplora fortemente che questo problema non sia ancora stato risolto.

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

- **Integrazione della comunità musulmana**

89. Il 4° rapporto dell’ECRI ha notato pregiudizi persistenti anti-islamici nella società italiana. Alcuni sondaggi continuano ad indicare che la maggior parte della popolazione italiana diffida di questa minoranza religiosa.<sup>95</sup> Inoltre, i musulmani, che costituiscono solo il 4% della popolazione italiana,<sup>96</sup> continuano anche ad essere stigmatizzati nelle dichiarazioni e nelle agende politiche di alcuni partiti (vedere la sezione sul discorso dell’odio). Nel 2012, l’ECRI ha raccomandato alle autorità italiane di proseguire un dialogo regolare e costruttivo con i rappresentanti delle varie comunità musulmane in Italia e, se necessario, di rafforzare le strutture stabilite per consentire tale dialogo. L’ECRI è lieto di constatare che la Consulta per l’Islam italiano,<sup>97</sup> un ente consultivo creato per promuovere il dialogo tra lo Stato e la comunità musulmana a livello nazionale, abbia ripreso gli incontri e stia proponendo misure concrete a favore dell’integrazione.

90. Una delle principali questioni sollevate in collegamento con l’integrazione dei musulmani è la forte opposizione incontrata dalle richieste di costruzione di nuove moschee.<sup>98</sup> Per esempio, il Consiglio Regionale lombardo ha approvato una legge (L.R.2/2015) all’inizio del 2015 che regola la costruzione di nuovi luoghi di culto.<sup>99</sup> Mentre è vero che la legge riguarda non solo le moschee ma anche chiese cattoliche, sinagoghe e altri luoghi di culto, la formulazione del testo rende virtualmente impossibile la costruzione di una moschea.<sup>100</sup> Nel frattempo, il governo italiano ha vinto il ricorso presso la Corte Costituzionale per l’abrogazione di questa legge che colpisce la libertà di culto in violazione degli Articoli 3, 8 e 19 della Costituzione e dell’Articolo 117, c), che conferisce

<sup>94</sup> Rapporto finale “Indagine sulla condizione dei Rom, Sinti e Camminanti in Italia” Commissione straordinaria del Senato per la protezione e la promozione dei diritti umani, 9 febbraio 2011, pag. 23.

<sup>95</sup> Secondo un sondaggio condotto dal Pew Research Centre nel 2014, il 63% degli italiani sono ostili alla presenza dei musulmani nel loro paese e ne sopravvalutano il numero.

<sup>96</sup> Secondo il “Dossier Statistico Immigrazione 2014” dell’IDOS, su una popolazione totale di circa cinque milioni di stranieri che vivono legalmente in Italia, almeno un terzo sono musulmani da Pakistan, Marocco, Bangladesh, Tunisia, Egitto, Nigeria e anche alcuni paesi dei Balcani.

<sup>97</sup> “La Consulta per l’Islam italiano”, stabilita per Decreto del Ministero dell’Interno il 10 settembre 2005, è composta da sedici membri musulmani di varia origine. Dopo un lungo periodo di inattività, si è riunita a Roma il 15 marzo 2015 sotto la presidenza del Ministro dell’Interno.

<sup>98</sup> Anche se Roma, dal 1995, è sede della più grande moschea d’Europa, con un importante Centro culturale islamico.

<sup>99</sup> Un disegno di legge sul permesso di pianificazione di moschee secondo linee simili (*progetto di legge n. 504, IX legislatura Consiglio Regionale Veneto*), è stato presentato dalla Lega Nord al Consiglio Regionale Veneto.

<sup>100</sup> Prevede l’organizzazione di un referendum regionale per decidere del destino di un progetto di costruzione, rende più complicate le formalità amministrative ed addirittura richiede che i nuovi edifici siano nello spirito dell’architettura della “campagna lombarda”. Inoltre, per essere approvato, un progetto deve ottenere l’approvazione di una “consultazione regionale” ed essere supervisionato da vicino, tra l’altro, da un sistema di videosorveglianza.

allo Stato autorità esclusiva in materia di rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose.<sup>101</sup>

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

## II. Temi specifici all'Italia

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

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

92. L'ECRI ha già esaminato nei paragrafi 24 e seguenti, le misure adottate in relazione alla raccomandazione riguardante l'UNAR che ha rivolto alle autorità nel suo 4° rapporto.

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

93. Nelle sue Conclusioni 2015, l'ECRI ha notato che questa raccomandazione è stata attuata in parte. Durante la sua visita in Italia, l'ECRI è stata informata che i Rom continuano ad essere sgomberati dai loro insediamenti non autorizzati.

Queste sgomberi, particolarmente a Roma, sono aumentati rispetto al 2013 e 2014.<sup>102</sup> Sono spesso decisi per ragioni igienico-sanitarie, per via delle condizioni insalubri negli insediamenti. Tuttavia sono spesso condotti non rispettando le garanzie procedurali usuali, senza previa notifica per iscritto, per esempio, e soprattutto senza proporre soluzioni abitative alternative. La mancanza di un piano abitativo alternativo costringe le autorità municipali, al meglio, ad offrire alle famiglie sfrattate soluzioni temporanee. Purtroppo, troppo spesso i Rom sfrattati si spostano semplicemente in un altro campo non autorizzato.

94. Di conseguenza, l'ECRI nota che questi sgomberi forzati non comportano un miglioramento delle condizioni abitative o igienico-sanitarie ma, anzi, hanno l'effetto involontario di riprodurre semplicemente altrove la stessa situazione precaria e insalubre che ha portato allo sgombero dal luogo precedente.

95. L'ECRI raccomanda che le autorità garantiscano che tutti i Rom atti ad essere sgomberati dalle loro case godano della piena protezione delle garanzie del diritto internazionale in materia. In particolare, i Rom dovrebbero ricevere con sufficiente anticipo l'avviso di qualsiasi decisione di sgombero; dovrebbero aver diritto ad una tutela giuridica idonea; e dovrebbero non essere sfrattati senza la possibilità di essere rialloggiati in una sistemazione adeguata.

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

96. Nelle sue Conclusioni del 2015, l'ECRI ha notato l'attuazione parziale della raccomandazione, particolarmente per quanto riguarda l'accesso alle procedure di asilo ai sensi delle norme internazionali. I nuovi sviluppi possono essere

<sup>101</sup> Istanza N° 47 del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla costituzionalità, 9 aprile 2015.

<sup>102</sup> 54 sgomberi forzati nel 2013, 34 nel 2014 e 71 solo nei primi 9 mesi del 2015.

Fonte *Associazione 21 luglio*, ottobre 2015:

[http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2015/10/reporto\\_peccato\\_12pag\\_italiano\\_webweb\\_2\\_ottb.pdf](http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2015/10/reporto_peccato_12pag_italiano_webweb_2_ottb.pdf).

riassunti come segue: l'Italia ha adattato la sua legislazione alle direttive dell'Unione Europea, che prevedono un sistema di ricevimento e procedure comuni per concedere protezione internazionale;<sup>103</sup> l'Italia ha fissato per legge il 20 luglio 2019 quale termine per la codificazione in un'unica legge di tutte le disposizioni esistenti sull'asilo, che sono attualmente sparse in varie leggi e normative interne; il numero di commissioni e sotto-commissioni territoriali responsabili di decidere dello status di rifugiato è aumentato da 20 a 42; cinque ulteriori sotto-commissioni dovrebbero essere istituite presto; di conseguenza il tempo di attesa medio tra la domanda e la comunicazione della decisione in prima istanza è stato gradualmente ridotto; un piano per distribuire i richiedenti asilo in tutto il paese è stato firmato tra lo Stato e le Regioni nel 2014 ed è ora operativo.

97. L'ECRI accoglie favorevolmente queste misure adottate dalle autorità italiane, che hanno dovuto affrontare un flusso costantemente crescente di immigrati dal 2014, con 144.000 migranti e richiedenti asilo salvati in mare e entrati nel paese nei primi dieci mesi del 2015.<sup>104</sup> La delegazione dell'ECRI è stata anche in grado di testimoniare gli sforzi considerevoli realizzati dal governo centrale, dai prefetti e da alcuni enti locali e regionali per fornire sistemazioni a lungo termine in altre parti del paese, a masse di richiedenti asilo sbarcate nel sud dell'Italia, dove hanno ricevuto un'accoglienza generosa.<sup>105</sup> È spesso un compito difficile a causa della paura, e a volte ostilità, di parte della popolazione locale, specialmente laddove vi è una grande concentrazione di richiedenti asilo in un unico centro di accoglienza nello stesso comune (vedi sezione sul discorso dell'odio).
98. Tuttavia, malgrado questi numerosi e vari sforzi e miglioramenti, il sistema di concessione dello status di rifugiato presenta alcuni limiti. Le commissioni territoriali, ognuna composta da quattro membri, hanno una mole di lavoro estremamente pesante, e ogni membro esamina decine di domande ogni giorno. La decisione di concedere o meno lo status di rifugiato viene spesso presa lo stesso giorno del colloquio, dalla persona che effettua il colloquio. Secondo il rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), i membri della commissione non sempre posseggono la competenza necessaria, nonostante la formazione ricevuta, e non partecipano regolarmente, il che significa un costante turnover nella composizione delle commissioni con effetti negativi sulla qualità e la coerenza delle decisioni.
99. In questo contesto, l'ECRI prende nota della raccomandazione presentata dall'UNHCR, in occasione del recepimento dell'Italia della Direttiva 2013/32/EU,<sup>106</sup> che incoraggia le autorità a creare un'autorità specializzata indipendente con una struttura permanente per determinare lo status di rifugiato. Secondo l'UNHCR, creare questo ente permanente garantirebbe una maggiore professionalità del personale incaricato di esaminare le domande di asilo e un suo più efficace impiego nel paese a seconda delle necessità. L'ECRI ritiene che attuare questa proposta insieme alle altre misure contenute nella Direttiva UE potrebbe ulteriormente facilitare l'accesso alle procedure di asilo e ridurre i tempi di attesa per le decisioni.

---

<sup>103</sup> Legge N. 142/15 che recepisce la Direttiva 2013/32/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio sulle procedure comuni per concedere e ritirare la protezione internazionale (rifusione) e la Direttiva 2013/33/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce le norme per il ricevimento delle domande di protezione internazionale.

<sup>104</sup> Statistiche UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>.

<sup>105</sup> La delegazione dell'ECRI ha visitato il centro di accoglienza dei richiedenti asilo "Ex Caserma Serena" in Veneto, tra Casier e Treviso.

<sup>106</sup> "Nota UNHCR sul recepimento della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio", 5 febbraio 2015.

## 2. Politiche per combattere discriminazione e intolleranza nei confronti delle persone LGBT<sup>107</sup>

### - Dati

100. Il 15° censimento della popolazione in Italia nel 2011, ha cercato di valutare il numero di coppie LGBT con un quesito sulla convivenza. I limiti imposti dalla legge sulla riservatezza dei dati personali e la riluttanza delle coppie LGBT ad essere qualificate come tali ha reso impossibile ottenere risultati soddisfacenti. Tuttavia, dal 2011 l'ISTAT ha regolarmente condotto sondaggi che prendono in considerazione l'orientamento sessuale e l'identità di genere degli intervistati. Le associazioni LGBT hanno contribuito a sviluppare una metodologia adeguata per questi sondaggi.
101. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a perseguire i propri sforzi in quest'area, in quanto ritiene che senza questo tipo di informazioni statistiche non vi possono essere basi solide per la pianificazione e l'attuazione di politiche volte a combattere l'intolleranza e la discriminazione nei confronti delle persone LGBT.

### - Legislazione

102. Il Decreto-legge N. 216/03 del 2003 che recepisce la Direttiva 2000/78/EC sulla parità di trattamento al lavoro è l'unica legge che vieta la discriminazione basata, tra l'altro, sull'orientamento sessuale, ma non include l'identità di genere (vedi sezione sulla Legislazione contro il razzismo e la discriminazione razziale – Diritto Civile e Amministrativo). Un disegno di legge (N. 245 del 2013) contro l'omofobia e la transfobia, adottato dalla Camera dei Deputati, è in esame al Senato dall'aprile 2015. L'ECRI prende nota che questo disegno di legge include l'orientamento sessuale e l'identità di genere tra le caratteristiche delle potenziali vittime del razzismo e della discriminazione razziale punibili dal Codice Penale. L'ECRI tuttavia considera che anche l'identità di genere dovrebbe essere inclusa tra i motivi di discriminazione vietati dal diritto civile per proteggere meglio le persone LGBT dalla discriminazione.
103. Le coppie dello stesso sesso in Italia non hanno il diritto di sposarsi. Non hanno neanche il diritto di adottare bambini in quanto questa possibilità è riservata alle coppie eterosessuali sposate o ai single. Nella sentenza N° 170/2014 la Corte Costituzionale ha decretato che le disposizioni della legge N° 164 del 1982 sul divorzio automatico per i coniugi che subiscono un cambio di sesso sono incostituzionali.
104. Al momento della redazione di questo rapporto, il Parlamento italiano non era riuscito ad adottare la legge che regola la situazione delle coppie dello stesso sesso. Nel frattempo i sindaci avevano iniziato a registrare le unioni omosessuali, ma queste registrazioni, che sono state sistematicamente annullate dai prefetti, hanno solo un valore simbolico e non concedono alle coppie omosessuali alcun diritto. Questa incertezza giuridica è durata molto tempo, benché le sentenze della Corte Costituzionale dal 2010 abbiano dichiarato che i rapporti delle coppie dello stesso sesso debbano essere disciplinati per legge e nonostante una recente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>108</sup> che ha riscontrato una violazione dell'Articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita familiare) da parte dell'Italia perché era impossibile per le coppie dello stesso sesso avere il loro rapporto riconosciuto per legge. Tuttavia, successivamente alla sentenza della Corte Europea, il Parlamento ha accelerato il processo di esame e approvato un disegno di legge

---

<sup>107</sup> Per la terminologia, vedi le definizioni ne 'Discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere', 2° edizione, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 2011.

<sup>108</sup> Caso di *Oliari and Others v. Italy*, istanze n°18766/11 e 36030/11, 10 luglio 2015.

sulle unioni civili<sup>109</sup>, che è stato approvato dal Senato nel febbraio 2016 ed entrerà in vigore nel prossimo futuro una volta approvato anche dalla Camera dei Deputati.

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

106. Per quanto riguarda il cambiamento del nome delle persone transessuali, sembra esserci una certa confusione sui requisiti previsti dall'Articolo 1 della Legge N° 164/82 per il cambiamento ufficiale di sesso. La Corte Costituzionale si è recentemente pronunciata sulla questione con una interpretazione della legge secondo cui non è obbligatoriamente necessaria l'operazione chirurgica per ottenere uno stato civile conforme al nuovo genere.<sup>110</sup>

#### - **Ente nazionale specializzato**

107. Nessuna legge è stata ancora approvata per estendere ufficialmente i poteri dell'UNAR a coprire casi di discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere. Nonostante questo, le attività dell'UNAR coprono questo tipo di discriminazione, in particolare con l'organizzazione di iniziative di sensibilizzazione e di formazione realizzate in cooperazione con la società civile, i sindacati e l'OSCAD (vedi paragrafo 113).

108. L'ECRI raccomanda che le autorità italiane estendano i poteri dell'UNAR affinché le disposizioni giuridiche pertinenti coprano chiaramente la discriminazione basata, tra l'altro, sull'orientamento sessuale e l'identità di genere.

#### - **Asilo**

109. La nuova direttiva "qualificazione" 2011/95/EU del dicembre 2013 è stata recepita in Italia con un decreto-legge pubblicato nel febbraio 2014. La Sezione 8, paragrafo 1 (d) di questo decreto cita esplicitamente la persecuzione in base all'orientamento sessuale e l'identità di genere come fondamento per la domanda di asilo nel contesto di persecuzione per "appartenenza ad un particolare gruppo sociale".

110. Bisogna notare che le commissioni territoriali responsabili per la determinazione dello status di rifugiato riconoscevano già la persecuzione basata sull'orientamento sessuale, ai sensi delle linee guida dell'UNHCR sulla definizione di « gruppo sociale ».

Sebbene non siano disponibili statistiche sulla concessione dello status di rifugiato ripartito per motivi di persecuzione, secondo uno studio condotto nel 2010, l'UNHCR Italia ha indicato che fino al 2010, 40 richiedenti asilo hanno ottenuto lo status di rifugiato o la protezione umanitaria per essere stati perseguitati a causa del loro orientamento sessuale.<sup>111</sup>

#### - **Occupazione e salute**

111. Un sondaggio pubblicato nel 2013 dall'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) indica che il 39% delle persone LGBT in Italia evitano sempre di rivelare il loro orientamento sessuale al lavoro. Il sondaggio ha mostrato anche che, come persone LGBT, il 19% dei rispondenti in Italia si sentiva discriminato nel posto di lavoro nei precedenti 12 mesi ed il 13% di essi al momento di presentare la loro candidatura per un posto di lavoro. Di fronte a

<sup>109</sup> Disegno di legge N. 14, Senato, 14 ottobre 2015 ("Disciplina delle coppie di fatto e delle unioni civili").

<sup>110</sup> Vedi Corte Costituzionale N. 221 del 5 novembre 2015. Vedi anche Corte di Cassazione N. 15138 del 20 luglio 2015.

<sup>111</sup> [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1358-LGBT-2010\\_thematic-study\\_IT.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1358-LGBT-2010_thematic-study_IT.pdf), pagg. 15-16.

questa situazione, l'UNAR, in cooperazione con aziende e sindacati, ha organizzato varie campagne di sensibilizzazione (vedi paragrafo 114).

112. Inoltre, la mancanza di riconoscimento giuridico delle coppie dello stesso sesso e dei diritti parentali dell'altro genitore nelle coppie dello stesso sesso crea problemi in caso di urgenza medica, per esempio per identificare il "parente più stretto". Sebbene siano state adottate misure a livello regionale (in Toscana, per esempio), non vi è ancora un quadro generale. Questo stato di cose rende ancora più urgente l'adozione di una legge che disciplini i rapporti delle coppie dello stesso sesso e risolva i problemi pratici che incontrano nella loro vita quotidiana.

113. Le persone transessuali hanno libero accesso alla chirurgia di riconversione sessuale negli ospedali pubblici. Il Governo spiega che il rimborso del costo della cura legata al cambiamento di sesso spetta ai servizi sanitari regionali.

Per quanto riguarda i medicinali prescritti, il Governo riconosce che vi sono problemi per la mancanza di uniformità delle norme nelle varie regioni del paese che hanno poteri quasi esclusivi in materia. L'ECRI invita le autorità nazionali a garantire che i livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) in ogni regione garantiscano accesso ad un'assistenza sanitaria gratuita adeguata per le persone LGBT.

#### - **Educazione e sensibilizzazione**

114. A livello nazionale, è stata attuata una Strategia Nazionale LGBT<sup>112</sup> 2013-2015 coordinata dall'UNAR con quattro priorità: educazione, accesso all'occupazione, lotta contro la violenza e sensibilizzazione dei media. Sono stati organizzati programmi di formazione per i funzionari della polizia e del servizio pubblico e sul posto di lavoro. Tuttavia, finora non vi sono stati rapporti di valutazione di questa strategia e non sono state fornite informazioni sui programmi di formazione da attuare a livello regionale nelle scuole. L'ECRI incoraggia l'UNAR ad estendere la durata della Strategia Nazionale LGBT in modo che venga pienamente attuata nelle scuole.

115. La questione dell'educazione sessuale nelle scuole, con particolare riguardo all'identità di genere e all'orientamento sessuale, rimane molto controversa in Italia. L'ECRI nota che l'educazione sessuale (che dovrebbe coprire i temi dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale) è un'attività extracurricolare a cui insegnanti e allievi prendono parte unicamente su base volontaria. Tuttavia la ONG ILGA Europe scrive nel suo rapporto 2015 che, nel marzo 2014, i programmi di formazione del personale del Ministero dell'Educazione organizzati dall'UNAR in cooperazione con le ONG LGBT sono stati sospesi<sup>113</sup>.

Inoltre, i Consigli Regionali del Veneto e della Lombardia<sup>114</sup> hanno adottato due mozioni nel 2015 per opporsi all'introduzione nelle scuole di programmi che coprono l'orientamento sessuale e l'identità di genere, criticando apertamente i programmi dell'UNAR su questo punto. Infine, parte dell'opinione pubblica è ancora ostile alle persone LGBT e soprattutto male informata sui loro diritti.<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> Approvata dal Decreto ministeriale del 16 aprile 2013 in conformità con una proposta avanzata dal Consiglio d'Europa successiva alla Raccomandazione CM/Rec(2010)5.

<sup>113</sup> Secondo lo stesso rapporto, la formazione è ripresa a novembre ma senza la partecipazione delle associazioni LGBT. Rapporto annuale 2015 sulla situazione dei diritti umani delle persone LGBT, International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA), pag. 93.

<sup>114</sup> Consiglio Regionale Veneto, "Mozione n. 13", 23 agosto 2015. Un documento simile è stato approvato dal Consiglio Regionale Lombardia il 6 ottobre 2015.

<sup>115</sup> La popolazione omosessuale nella società italiana, <http://www.istat.it/it/archivio/62168>.

116. Vista la situazione, l'ECRI considera che dovrebbe essere rivolta particolare attenzione alla promozione della tolleranza e del rispetto reciproci nelle scuole, a prescindere dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.<sup>116</sup> I programmi extracurricolari che coinvolgono insegnanti e bambini unicamente su base volontaria non possono bastare per essere all'altezza della sfida e possono addirittura essere controproducenti.
117. L'ECRI nota che la recente legge sulla buona scuola<sup>117</sup> tiene conto della promozione dell'uguaglianza di genere, della prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione nelle scuole di ogni livello. Questi programmi per allievi, genitori e insegnanti si concentreranno sulla prevenzione della violenza e della discriminazione contro le donne, nel contesto dell'attuazione delle disposizioni su educazione e sensibilizzazione che figurano nella Convenzione di Istanbul.<sup>118</sup> L'ECRI invita le autorità ad includere in questi programmi un approccio teso a vietare la discriminazione in senso più lato, coprendo anche altri motivi, come orientamento sessuale e identità di genere, che sono esplicitamente citate nell'Articolo 4.3 della Convenzione di Istanbul.
118. L'ECRI raccomanda che le autorità attuino nelle scuole di ogni livello, che sia nell'ambito dell'attuazione della legge N° 107/15 sulla "buona scuola" o nel contesto della prosecuzione della Strategia Nazionale LGBT, misure atte a promuovere la tolleranza ed il rispetto reciproci a scuola, a prescindere dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere. In particolare, queste misure devono fornire a tutti gli allievi e studenti le informazioni, la protezione e il supporto ad essi necessari per vivere in armonia con il loro orientamento sessuale e la loro identità di genere.

---

<sup>116</sup> L'ECRI fa notare che questo è uno dei principali compiti della Strategia nazionale LGBT dell'UNAR, <http://www.pariopportunita.gov.it/images/Strategia%20nazionale%20-%20vers.%20EN.pdf>.

<sup>117</sup> Articolo 16.1, Legge N. 107/15.

<sup>118</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Articolo 14 – Educazione.

## **RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO**

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

- L'ECRI ribadisce la propria raccomandazione alle autorità italiane affinché garantiscano la piena indipendenza de jure e de facto dell'UNAR; raccomanda inoltre di estenderne le competenze in modo che le disposizioni legislative pertinenti contemplino chiaramente la discriminazione basata non solo sull'origine etnica e la razza, ma anche sul colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale e di riconoscerle il diritto di agire in giudizio. Le autorità dovrebbero anche garantire che qualsiasi progetto volto a incorporare l'UNAR in un'autorità indipendente più grande, con mandato più vasto, assicuri la piena applicazione delle raccomandazioni qui sopra esposte e fornisca tutte le risorse umane e finanziarie necessarie perché questo venga realizzato.
- L'ECRI raccomanda che le autorità attuino nelle scuole di ogni livello, che sia nell'ambito dell'attuazione della Legge N°107/15 "sulla buona scuola" o nel contesto della Strategia Nazionale LGBT, misure atte a promuovere la tolleranza ed il rispetto reciproci a scuola, a prescindere dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere. In particolare, queste misure devono fornire a tutti gli alunni e studenti le informazioni, la protezione e il supporto ad essi necessari per vivere in armonia con il loro orientamento sessuale e la loro identità di genere.

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



## LISTA DI RACCOMANDAZIONI

La posizione delle raccomandazioni nel testo del rapporto figura tra parentesi.

1. (§ 2) L'ECRI raccomanda all'Italia di completare quanto prima l'iter legislativo per la ratifica del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
2. (§ 8) L'ECRI raccomanda che, in linea con le disposizioni della propria Raccomandazione di politica generale n. 7, le autorità vigilino affinché il colore e la lingua siano espressamente inclusi tra i motivi di comportamento razzista e di discriminazione razziale punibili ai sensi del Codice penale e che la divulgazione pubblica o la distribuzione o la produzione o la conservazione a fini di diffusione o di distribuzione al pubblico, a scopo razzista, di scritti, immagini, o altro materiale che costituisca un incitamento alla discriminazione razziale e alla violenza razziale sia riconosciuta come reato penale.
3. (§ 12) L'ECRI raccomanda nuovamente alle autorità italiane di valutare l'efficacia delle disposizioni per combattere la diffusione di idee razziste e l'incitamento a commettere o il fatto di commettere atti discriminatori motivati dall'odio. In particolare, dovrebbero vigilare affinché non sia troppo difficile per le autorità giudiziarie dimostrare che sussistono i requisiti necessari perché si possa configurare il reato e procedere al perseguimento penale di condotte miranti alla diffusione di idee razziste, e che le pene per gli autori del reato siano effettive, proporzionate e dissuasive.
4. (§ 14) L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di introdurre delle disposizioni nel Codice penale per criminalizzare l'ingiuria e la diffamazione o le minacce proferite in pubblico contro una persona o un gruppo di persone per motivi basati sulla razza, il colore, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale o etnica, conformemente alla propria Raccomandazione di politica generale n. 7, commi 18, b e c.
5. (§ 17) L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di completare quanto prima la legge per il contrasto e la prevenzione del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, e di vigilare affinché il negazionismo, la banalizzazione e la giustificazione o l'apologia in pubblico di tali delitti per motivazioni razziste siano considerati reati penalmente perseguibili.
6. (§ 22) L'ECRI ribadisce le raccomandazioni alle autorità di a) introdurre disposizioni di legge che vietino la discriminazione basata non soltanto su motivi quali la "razza", la religione e l'origine etnica, ma anche la lingua, il colore e la nazionalità e b) accertarsi che tutte le organizzazioni attive nel campo della lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale possano agire in giudizio a nome delle presunte vittime di tali fenomeni o nei casi di discriminazione collettiva.
7. (§ 29) L'ECRI ribadisce la sua raccomandazione alle autorità italiane affinché garantiscano la completa indipendenza de jure e de facto dell'UNAR; raccomanda inoltre di estenderne le competenze in modo che le disposizioni legislative pertinenti contemplino chiaramente la discriminazione basata non solo sull'origine etnica e la razza, ma anche sul colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale e di riconoscerle il diritto di agire in giudizio. È del pari importante che qualsiasi progetto volto a incorporare l'UNAR in un'autorità indipendente più grande, con mandato più vasto, dovrebbe garantire la piena applicazione delle raccomandazioni qui sopra esposte e dotarla di tutte le risorse umane e finanziarie necessarie perché possa assolvere la sua missione.
8. (§ 34) L'ECRI raccomanda alle autorità di predisporre senza indugio un metodo di raccolta dei dati sugli episodi collegati al discorso dell'odio, suddivisi nelle

varie categorie della motivazione razziale e delle vittime, e di pubblicare regolarmente i risultati, con le informazioni riguardanti il numero di procedimenti penali, le ragioni per cui non sono stati avviati e l'esito dei relativi procedimenti giudiziari.

9. (§ 44) L'ECRI raccomanda all'Italia di completare quanto prima l'iter di ratifica del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo o xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici.
10. (§ 48) L'ECRI raccomanda alle autorità di impegnarsi maggiormente per sensibilizzare i giovani alla tolleranza e al reciproco rispetto e metterli in guardia sui pericoli di utilizzare internet per diffondere il discorso di incitamento all'odio e contenuti offensivi. In particolare, dovrebbero accertarsi, sia nell'ambito del Piano d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza che nelle disposizioni in materia di insegnamento previste all'articolo 1.7 h) della Legge n. 107/15 sulla "buona scuola", che tutti i giovani ricevano le informazioni e il supporto di cui hanno bisogno per un utilizzo responsabile dei social.
11. (§ 62) L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare le misure legislative necessarie per fornire un supporto specializzato alle vittime dei crimini dettati dall'odio, se del caso adattando i servizi già esistenti per le vittime di altri reati. Raccomanda inoltre di designare una persona di contatto in ogni distretto di polizia per trattare le questioni relative al razzismo e all'omofobia / transfobia, nonché una persona di contatto nel corrispondente ufficio della procura. Tali persone di contatto dovrebbero svolgere un lavoro di rete, con una buona comunicazione tra le persone di contatto delle forze di polizia e quelle presenti negli uffici della procura.
12. (§ 64) L'ECRI ribadisce la propria raccomandazione alle autorità italiane di istituire un organismo indipendente dalla polizia e dalla procura incaricato di indagare sulle presunte violazioni dei diritti umani da parte delle forze di polizia, ivi compresi tutti i presunti episodi di discriminazione razziale o di comportamenti motivati dall'odio razziale.
13. (§ 70) L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di completare l'iter legislativo per la modifica della legislazione sull'acquisto della cittadinanza al più presto possibile, al fine di facilitare la naturalizzazione di minori stranieri nati o che hanno frequentato la scuola in Italia. L'ECRI raccomanda altresì di vigilare affinché la legislazione sulla naturalizzazione sia conforme alle disposizioni della Convenzione europea sulla nazionalità.
14. (§ 73) L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che l'estensione del Piano "Identità e Incontro" preveda una valutazione di tutti i progetti di integrazione avviati negli ultimi anni, sulla base di dati precisi sui tassi di integrazione raggiunti nei vari settori della vita sociale.
15. (§ 77) L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire che, nel contesto dei rapporti tra Stato e regioni, venga reso disponibile un supporto adeguato per il processo di integrazione in ogni regione, tra gli altri rendendo più effettivo l'uso dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea.
16. (§ 81) L'ECRI raccomanda di completare la raccolta di dati statistici in tutte le aree relative all'integrazione dei Rom per poter stabilire un ordine di priorità per l'attuazione della Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom; di completare l'istituzione di gruppi di lavoro regionali; di stanziare un finanziamento speciale per la Strategia; e di fornire all'UNAR le risorse necessarie per poter coordinare, monitorare e valutare la Strategia.
17. (§ 83) L'ECRI raccomanda vivamente che le autorità approvino una nuova legge o riformino la legge sull'accesso alla cittadinanza (vedi anche paragrafo 70) in modo tale che nessun bambino nato in Italia sia apolide.

18. (§ 90) L'ECRI raccomanda che le autorità garantiscano che tutti i Rom atti ad essere sgomberati dalle loro case godano della piena protezione delle garanzie del diritto internazionale in materia. In particolare, i Rom dovrebbero ricevere con sufficiente anticipo l'avviso di qualsiasi decisione di sgombero; dovrebbero aver diritto ad una tutela giuridica idonea; e dovrebbero non essere sfrattati senza la possibilità di essere rialloggiati in una sistemazione adeguata.
19. (§ 101) L'ECRI raccomanda che le autorità italiane estendano i poteri dell'UNAR affinché le disposizioni giuridiche pertinenti coprano chiaramente la discriminazione basata, *tra l'altro*, sull'orientamento sessuale e l'identità di genere.
20. (§ 111) L'ECRI raccomanda che le autorità attuino nelle scuole di ogni livello, che sia nell'ambito dell'attuazione della legge N° 107/15 sulla "buona scuola" o nel contesto della prosecuzione della Strategia Nazionale LGBT, misure atte a promuovere la tolleranza ed il rispetto reciproci a scuola, a prescindere dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere. In particolare, queste misure devono fornire a tutti gli allievi e studenti le informazioni, la protezione e il supporto ad essi necessari per vivere in armonia con il loro orientamento sessuale e la loro identità di genere.



## **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.

### **European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)**

1. ECRI (2015), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Italy subject to interim follow-up, CRICRI(2015)4.
2. ECRI (2012a), Fourth report on Italy, CRI(2012)2.
3. ECRI (2006), Third report on Italy, CRI(2006)19.
4. ECRI (2002), Second report on Italy, CRI(2002)4.
5. ECRI (1998a), Report on Italy, CRI(98)48.
6. ECRI (1996), General Policy Recommendation No. 1: Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997), General Policy Recommendation No. 2: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), General Policy Recommendation No. 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), General Policy Recommendation No. 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), General Policy Recommendation No. 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), General Policy Recommendation No. 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), General Policy Recommendation No. 7: National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), General Policy Recommendation No. 8: Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), General Policy Recommendation No. 9: The fight against antisemitism, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), General Policy Recommendation No. 10: Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), General Policy Recommendation No. 11: Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), General Policy Recommendation No. 12: Combating racism and racial discrimination in the field of sport, 2009, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), General Policy Recommendation No. 13: Combating anti-Gypsyism and discrimination against Roma, 2011, CRI(2011)37.
19. ECRI (2014), General Policy Recommendation No. 14: Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.

### **Other sources**

20. Centro di Informazione su Razzismo e Discriminazioni in Italia (CIRDI) (2014), La discrimination dans l'accès à l'habitation, <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/News/Pagine/casa.aspx>.
21. Commission pour les droits et les devoirs de l'internet, Parlement (2015), Déclaration des droits sur l'internet.
22. Commission extraordinaire pour la protection et promotion des droits de l'homme, Sénat (2011), Rapport final - Indagine sulla condizione dei Rom, Sinti e Camminanti in Italia.
23. Court of Cassation (2008a), Bragantini ed altri, n° 13234/08.

24. Court of Cassation (2008b), Mereu, n° 37581/08.
25. Court of Cassation (2012), G.E. N. IL (omissis), n° 47894/12.
26. Court of Cassation (2015), n°15138/15.
27. Constitutional Court (2015), n° 221 of 5 November 2015.
28. Tribunale di Firenze, sez. Lavoro (2014), Ordinanza 23/01/2014 (accès à la fonction publique de la part des ressortissants de pays non-EU).
29. Tribunale Brescia (2009), Ordinanza 26/01/2009 (paiement bonus bébé seul pour citoyens italiens).
30. Istituto nazionale di statistica (ISTAT) (2011), Immigranti e Nuovi Cittadini, I dati del censimento 2011, <http://www.istat.it/it/immigrati/tutti-i-dati/dati-del-censimento>.
31. ISTAT (2014), Percezioni dei cittadini stranieri: soddisfazione, fiducia e discriminazione, Anni 2011- 2012, <http://www.istat.it/it/archivio/136691>.
32. Ministry of Education (2015), Elèves non-ressortissants, rapport 2013-2014.
33. Ministry of Interior (2014), Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale.
34. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, Programmazione Pluriennale in Tema di Politiche del Lavoro e dell'Integrazione 2014-2020, Schede di Programmazione Integrata (FAMI-FSE).
35. Regione del Veneto, Veneto Immigrazione (2014), Raporto annuale - Immigrazione straniera in Veneto - Rapporto 2014, <http://www.venetoimmigrazione.it/rapporto>.
36. Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziali (UNAR) e Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) (2015), National strategy for the inclusion of Roma, Sinti and Travellers, First National Survey on the Settlements.
37. Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziali (UNAR), National Strategy to prevent and contrast discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity (2013-2015) <http://www.pariopportunita.gov.it/images/Strategia%20nazionale%20-%20vers.%20EN.pdf>
38. Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenophobia e l'intolleranza (2015, 7 aout) <http://www.governo.it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-77/1182>
39. Council of Europe (1997), European Convention on Nationality, European Treaty Series - No. 166.
40. Council of Europe (2011), Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Council of Europe Treaty Series - No. 210.
41. Council of Europe (CoE), Committee of Ministers (1997), Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to the member States on "hate speech", adopted on 30 October 1997.
42. Council of Europe, Committee of Ministers (2010), Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity..
43. European Court of Human Rights (2015), Oliari and Others v. Italy (Applications nos. 18766/11 and 36030/11) Judgment.
44. CoE, CommDH (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2nd edition.
45. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2013, November 12), Letter to Mr Ignazio Marino, Mayor of Rome.
46. Ad hoc Committee of Experts on Roma Issues (CAHROM) (2014), Thematic report on solving the legal status of Roma from ex-Yugoslavia and their lack of personal identity documents (further to the CAHROM thematic visit to Rome, Italy, from 28 to 30 April 2014), CAHROM (2014)10.
47. CAHROM (2013), Thematic report on combating anti-Gypsyism, hate speech and hate crime against Roma, CAHROM(2013)21.
48. European Roma and Travellers Forum (2015), Italy Fact Sheet.

49. United Nations, Paris Principles, approved by the Commission on Human Right (Resolution 1992/54, March 1992) and by the UN General Assembly (Resolution A/RES/48/134, December1993).
50. United Nations, Human Rights Council (2014a), Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Italy, A/HRC/28/4.
51. United Nations, Human Rights Council (2014b), National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 – Italy, A/HRC/WG.6/20/ITA/1.
52. United Nations, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review (2014a), Compilation prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to the Human Rights Council resolution 5/1 of paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 – Italy, A/HRC/WG.6/20/ITA/2.
53. United Nations, Human Rights Council, Working Group on the Universal Periodic Review (2014b), Summary prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (c) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 of paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21 – Italy, A/HRC/WG.6/20/ITA/3.
54. United Nations, HCR « Nota UNHCR sul recepimento della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio », (2013, 26 September)
55. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2014), 2013 Hate Crime Data - Italy <http://hatecrime.osce.org/italy>.
56. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2015), 2014 Hate Crime Data - Italy <http://hatecrime.osce.org/italy>.
57. Organisation for Economic Co-operation and Development (2015), Indicators of Immigrant Integration 2015 –Settling In.
58. European Union (EU), European Commission (2015), European equality law review 2015/1, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination.
59. EU, European Commission (2014a), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, COM(2014) 209 final.
60. European Commission (2014b), Report on discrimination of Roma children in education.
61. European Commission (2013), National protection beyond the two EU Anti-discrimination Directives: The grounds of religion and belief, disability, age and sexual orientation beyond employment.
62. EU, Council of the European Union (2008), Council Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, 2008/913/JAI.
63. EU, Council of the European Union (2000a), Council Directive 2000/43/CE of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.
64. EU, Council of the European Union (2000b), Council Directive 2000/78/CE of 27 Novembre 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.
65. EU Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010), Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1358-LGBT-2010\\_thematic-study\\_IT.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1358-LGBT-2010_thematic-study_IT.pdf).
66. FRA (2013a), Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism.
67. FRA (2013b), Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia - with special attention to the rights of victims of crime.
68. FRA (2013c), Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victims' rights.

69. FRA (2013d), EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey - Results at a glance.
70. FRA (2014a), Antisemitism - Summary overview of data available in the European Union 2003-2013.
71. FRA (2014b), Roma survey - Data in focus: Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States.
72. FRA (2014c), Roma survey - Data in focus: Discrimination against and living conditions of Roma women in 11 EU Member States.
73. FRA (2014d), Roma survey - Data in focus - Education: the situation of Roma in 11 EU Member States.
74. EU FRA (2014e), Being Trans in the EU – Comparative analysis of EU LGBT survey data.
75. Alietti, A., Olivera, M. et Riniolo, V. (2015), Virtual Citizenship? Roma Communities, Inclusion Policies, Participation and ICT Tools, McGraw-Hill Education (Italy).
76. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) (2015, mai 28), Associazioni presentano esposto contro l'europarlamentare Buonanno e le dichiarazioni contro la comunità rom, <http://www.asgi.it/notizia/associazioni-presentano-esposto-contro-leuroparlamentare-buonanno-e-le-dichiarazioni-contro-la-comunita-rom/>
77. ASGI (2013), La protection de droit civil à l'égard des discriminations ethniques, raciales et religieuses, Association d'études juridiques sur l'immigration.
78. Associazione 21 Luglio (2015), Peccato Capital - Briefing sugli sgomberi forzati di comunità rom a Roma in prossimità del Giubileo della Misericordia, [http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2015/10/rapporto\\_peccato\\_12pag\\_italiano\\_webweb\\_2\\_ottb.pdf](http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2015/10/rapporto_peccato_12pag_italiano_webweb_2_ottb.pdf)
79. Centro Studi e Ricerche, Immigrazione Dossier Statistico (IDOS) (2015), Dossier Statistico Immigrazione 2014, <http://www.dossierimmigrazione.it/>.
80. Confederazione Lavoratori dell'Agroindustria (CGIL) Puglia, Federazione Lavoratori dell'Agroindustria (FLAI) Puglia) (2015), 3e Rapport - Agricoltura e Lavoro Migrante in Puglia, <http://opencoesione.gov.it/spesa-certificata/>.
81. European Federation for Freedom of Belief (2015), Comment on Lombardy law on worship places aka "anti-mosque act".
82. European Network against Racism (ENAR) (2014), Racism and related discriminatory practices in employment in Italy.
83. European Roma Rights Centre (ERRC) (2015), ECRI 5<sup>th</sup> Report on Italy, information provided by the European Roma Right Centre (ERRC).
84. Italian Council for Refugees and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) (2015), Asylum Information Data Base (AIDA), Country report Italy.
85. Il tempo.it (2015, ottobre 30), Roma, scontri anti-immigrati a Casale San Nicola: arrestati sei esponenti Casapound.
86. La Stampa, (2015, mai 15), "Calcio femminile? Sono 4 lesbiche, basta soldi": scoppia la polemica sul successore di Tavecchio, <http://www.lastampa.it/2015/05/14/sport/calcio/il-braccio-destro-di-tavecchio-contro-il-calcio-femminile-basta-soldi-a-queste-lesbiche-LWfYqprF1P8t48j7eqnR6l/pagina.html>.
87. Lunaria (2014), Cronache di ordinario razzismo. Terzo Libro Bianco sul razzismo in Italia.
88. Matrix (2014), Roma Health Report Health status of the Roma population, Data collection in the Member States of the European Union, European Commission.
89. Migration Policy Group and Barcelona Centre for International Affairs (2015), Migration Policy Index (MIPEX) 2015 – Italy, <http://www.mipex.eu/italy>.
90. University of Padua, Human Rights Centre (2015), Italian Yearbook of Human Rights.
91. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2013), Italy 2012 Human Rights Report.
92. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2014), Italy 2013 Human Rights Report.
- 93.

## **ALLEGATO: OSSERVAZIONI DEL GOVERNO**

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

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

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



## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### I. Temi comuni

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

- Quadro giuridico generale
- Diritto penale

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

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

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

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

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

- Diritto civile ed amministrativo

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

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

#### - Organi nazionali specializzati

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*52. L'ECRI propone di continuare ad associare le suddette misure repressive con iniziative volte a promuovere lo spirito sportivo e la tolleranza, insieme a progetti educativi e sociali in questo campo. Attira l'attenzione delle autorità italiane sulla propria Risoluzione di politica generale n. 12 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nello sport, che propone una serie di misure al riguardo. Potrebbe inoltre rivelarsi opportuno, nel contesto del nuovo Piano d'azione contro il razzismo, prevedere la creazione di un database di buone pratiche<sup>119</sup> utilizzate nella lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nello sport.*

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

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

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

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

#### - Dati

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

<sup>119</sup> L'ECRI è al corrente del numero di progetti condotti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in cooperazione con il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) per stimolare l'integrazione e contrastare la discriminazione grazie allo sport.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4. Politiche di integrazione

### - Integrazione dei Rom<sup>120</sup>

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

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

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

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

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

Come già detto, per quanto riguarda l'allocazione dei Fondi della Programmazione europea per il 2014-2020 - Obiettivo 9.5, in riferimento alla Strategia Nazionale ed alla sua attuazione sul territorio nazionale, la disponibilità ammonta a circa 165 milioni di Euro da suddividersi in relazione ai diversi Programmi Operativi: multi-fondi (Metro; Calabria) e mono-fondi (Inclusione Sociale, Toscana, Campania), insieme ad altri Programmi Operativi non mirati. In relazione ai Programmi Operativi inerenti l'inclusione socio-economica delle Comunità marginalizzate, come i Rom, si può fare riferimento al Programma Operativo 'Citta' Metropolitane', ai Programmi Operativi Toscana, Sicilia, Campania e Calabria.

<sup>120</sup> Nel resto di questo rapporto, il termine "Rom" include Rom, Sinti e Camminanti (nomadi).

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

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

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

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

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

presentate prevalentemente nel nord Italia (72%) rispetto al Sud e alle isole (rispettivamente il 34.2% ed il 27.2%).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2. Politiche per combattere discriminazione e intolleranza nei confronti delle persone LGBT<sup>121</sup>**

### **- Legislazione**

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

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

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

<sup>121</sup> Per la terminologia, vedi le definizioni ne 'Discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere', 2° edizione, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 2011.

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

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

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

#### - Educazione e sensibilizzazione

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

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

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

