

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

**Terzo Rapporto sull'Italia**

Adottato il 16 dicembre 2005

Strasburgo, 16 maggio 2006



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

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

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

## SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>5</b>
<b>SINTESI GENERALE.....</b>	<b>6</b>
<b>I. SEGUITO DATO AL SECONDO RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA.....</b>	<b>7</b>
STRUMENTI LEGALI INTERNAZIONALI .....	7
DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI E ALTRE DISPOSIZIONI FONDAMENTALI .....	7
- Legislazione sulla cittadinanza .....	7
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO PENALE.....	8
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRITTO CIVILE E AMMINISTRATIVO .....	10
AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA .....	12
- Assistenza legale.....	12
ORGANI SPECIALIZZATI E ALTRE ISTITUZIONI .....	13
EDUCAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE .....	15
ACCOGLIENZA E SITUAZIONE GIURIDICA DEI NON CITTADINI .....	16
- Immigrati legali .....	16
ACCESSO AI SERVIZI PUBBLICI .....	18
- Educazione.....	18
- Alloggio.....	19
- Altri servizi .....	20
OCCUPAZIONE .....	21
INCIDENTI A SFONDO RAZZISTA, XENOFOBO E ANTISEMITA .....	22
GRUPPI VULNERABILI.....	23
- Immigrati e richiedenti asilo .....	23
- Comunità Rom.....	23
- Comunità musulmane.....	23
- Vittime della tratta.....	24
ANTISEMITISMO.....	25
MEDIA .....	25
COMPORAMENTO DI FUNZIONARI DELLE FORZE DELL'ORDINE .....	26
MONITORAGGIO DELLA SITUAZIONE.....	26
<b>II. QUESTIONI SPECIFICHE .....</b>	<b>27</b>
USO DI DISCORSI RAZZISTI O XENOFABI IN POLITICA.....	27
SITUAZIONE DELLE POPOLAZIONI ROM E SINTI.....	29
IMMIGRATI E RICHIEDENTI ASILO.....	31
- Richiedenti asilo .....	31
- Immigrati senza status legale .....	33
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>36</b>
<b>ALLEGATO .....</b>	<b>39</b>



## **Introduzione**

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

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

L'approccio "paese per paese" permette di prendere in esame allo stesso modo e su un piede di parità tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale lavoro di monitoraggio prevede l'elaborazione di rapporti, suddivisi in cicli di 4/5 anni, che analizzano ogni anno la situazione di 9/10 paesi. I rapporti relativi al primo ciclo sono stati completati alla fine del 1998 e quelli riguardanti il secondo ciclo alla fine del 2002. La fase relativa al terzo ciclo è iniziata nel gennaio 2003.

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

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

I rapporti dell'ECRI non sono il frutto di indagini o di fatti documentati da testimonianze. Si tratta di analisi basate su una vasta serie di informazioni raccolte da varie fonti. Gli studi documentari si fondano su un vasto numero di fonti scritte nazionali e internazionali. La visita nel paese fornisce l'occasione di incontrare direttamente gli ambienti interessati (governativi e non governativi), al fine di raccogliere delle informazioni dettagliate. Il dialogo confidenziale impostato con le autorità nazionali consente alle stesse di proporre degli emendamenti alla bozza di rapporto, se lo ritengono opportuno, per correggere ogni eventuale errore relativo ad elementi fattuali. A conclusione del dialogo, le autorità nazionali possono richiedere, se del caso, che le loro opinioni siano allegate al rapporto finale dell'ECRI.

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

### **Sintesi generale**

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

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

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

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

### Strumenti legali internazionali

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

#### **Raccomandazioni:**

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

### Disposizioni costituzionali e altre disposizioni fondamentali

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

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

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

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

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

---

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

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



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

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

#### **Raccomandazioni :**

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

<sup>9</sup> Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea, in applicazione del principio della parità di trattamento tra le persone, senza distinzioni di origine razziale o etnica e Direttiva 2000/78/CE del Consiglio dell'Unione europea istituente un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

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

<sup>11</sup> Decreto legislativo N° 216 del 9 luglio 2003 – Recepimento della Direttiva dell'Unione europea 2000/78/CE in applicazione del principio della parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, Gazzetta ufficiale n°187 del 13 agosto 2003

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

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

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

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

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

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

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

### **Amministrazione della giustizia**

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

#### **- Assistenza legale**

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

---

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

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

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

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

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

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

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

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

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

#### **Raccomandazioni :**

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

---

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

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

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

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

## Educazione e sensibilizzazione

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

### **Raccomandazioni:**

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

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

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

## Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini

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

### - *Immigrati legali*

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

47. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi compiuti per fornire agli allievi non italiani il sostegno scolastico necessario perché possano godere veramente di pari opportunità a livello dell'insegnamento. Raccomanda in particolare che venga migliorata la disposizione relativa a un insegnamento di buona qualità dell'italiano in quanto seconda lingua. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di concentrare i loro sforzi in tali settori a tutti i livelli dell'istruzione, compresa la scuola secondaria, e di fornire un sostegno finanziario adeguato alle organizzazioni della società civile che si adoperano per promuovere le pari opportunità per tutti gli allievi.
48. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per affrontare e impedire il verificarsi di stigmatizzazioni in ambito scolastico nei confronti degli allievi che non frequentano le lezioni di religione cattolica e di proporre loro adeguate possibilità di usufruire di corsi alternativi.

#### **- Alloggio**

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

50. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di prestare maggiore attenzione ai problemi della discriminazione diretta e indiretta in materia di alloggio cui sono esposti dei gruppi minoritari in Italia, sia nel settore privato, che in quello pubblico. Raccomanda loro di garantire che la vigente legislazione contro la discriminazione sia pienamente applicata al fine di combattere la discriminazione in materia di diritto all'alloggio e che le migliori prassi per facilitare agli immigrati l'accesso all'abitazione individuate a livello locale vengano estese e applicate a livello nazionale.

#### **- Altri servizi**

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

---

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

**Raccomandazioni:**

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

**Occupazione**

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

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

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

#### **Raccomandazioni :**

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

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

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

#### **Gruppi vulnerabili**

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

67. Si veda la Sezione II qui appresso

##### **- Comunità Rom**

68. Si veda la Sezione II qui appresso

##### **- Comunità musulmane**

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

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

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

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

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

---

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

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



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

#### **Raccomandazioni:**

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

#### **Antisemitismo**

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

#### **Raccomandazioni:**

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

#### **Media**

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

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

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

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

***Raccomandazioni :***

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

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

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

***Raccomandazioni:***

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

**Monitoraggio della situazione**

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

**Raccomandazioni:**

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

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

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

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

---

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

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

## Situazione delle popolazioni Rom e Sinti

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

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

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

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

#### **Raccomandazioni:**

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

dei campi nomadi.

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

## Immigrati e richiedenti asilo

### - **Richiedenti asilo**

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

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

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

---

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

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

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



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

#### **Raccomandazioni:**

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

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

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

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

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

---

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

**Raccomandazioni:**

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

## BIBLIOGRAFIA

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

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

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



## ALLEGATO

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

L'ECRI richiama l'attenzione sul fatto che l'analisi contenuta nel suo terzo rapporto sull'Italia è datata 16 dicembre 2005, e che non tiene conto di eventuali sviluppi ulteriori.

Conformemente alla procedura dell'ECRI paese per paese, la bozza del rapporto dell'ECRI sull'Italia è stata sottoposta alle autorità italiane e ha fatto oggetto di un dialogo confidenziale con loro. Un certo numero dei loro commenti è stato preso in considerazione dall'ECRI ed è stato inserito nel rapporto definitivo.

Al termine di tale dialogo, tuttavia, le autorità governative italiane hanno richiesto che vengano riportate in allegato al rapporto dell'ECRI le seguenti osservazioni.





MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI  
Comitato Interministeriale dei Diritti Umani

OSSERVAZIONI DELL'ITALIA SUL TERZO RAPPORTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA  
CONTRO IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA del 16 dicembre 2005

Roma, marzo 2006

## INTRODUZIONE

La **Costituzione italiana del 1948** protegge e promuove tutti i diritti fondamentali codificati nei documenti internazionali ed europei.

La Costituzione è alla base del **quadro giuridico che regola l'azione e l'organizzazione dello Stato**. Gli elementi fondamentali o principi strutturali del diritto costituzionale che governano l'organizzazione dello Stato sono i seguenti: democrazia, ai sensi dell'art. 1; il cosiddetto principio personalistico, ai sensi dell'art. 2, che garantisce il pieno ed effettivo rispetto dei diritti umani; il principio pluralistico, che rientra tra gli elementi fondanti di un sistema democratico (artt. 2 e 5); l'importanza del lavoro come valore centrale della comunità italiana (artt. 1 e 4); il principio della solidarietà (art. 2); il principio dell'uguaglianza, come enunciato nell'art. 3 (che costituisce altresì il criterio fondamentale del sistema giudiziario al momento di pronunciare una sentenza), il principio dell'unità e dell'integrità territoriale (art. 5); e, soprattutto, i principi dello stato sociale e dello stato di diritto. Questi principi sono garantiti anche a livello locale, tenendo conto del fatto che la Repubblica è formata da comuni, province, città metropolitane, Regioni e Stati, che godono di autonomia ed hanno dei propri statuti, poteri e funzioni, in virtù dei principi enunciati nella Costituzione (artt. 5 e 114).

La protezione e promozione dei diritti, siano essi civili e politici o economici, sociali e culturali, costituisce uno dei pilastri della politica italiana sia interna che internazionale. Il sistema giuridico italiano ha come scopo quello di assicurare un quadro di garanzie volte alla piena ed ampia protezione dei diritti fondamentali degli individui, fornendo a questi ultimi una serie di strumenti di protezione il cui perno è il **principio di non discriminazione**. Tale principio è enunciato nell'**art. 3 della Costituzione italiana**, che recita *"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*. Tale principio è codificato in tutti i maggiori strumenti internazionali in materia di diritti umani, tra cui la Convenzione Europea dei Diritti e delle Libertà fondamentali, i Patti ONU sui Diritti Civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali e la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale.

Inoltre, il principio di non discriminazione è in Europa un elemento ormai consolidato del diritto costituzionale: il diritto all'uguaglianza formale e sostanziale è un diritto universale ampiamente presente nel cosiddetto *acquis* comunitario. L'art. 13 del Trattato di Amsterdam - ora recepito negli artt. da I-2 a I-4, da II-81 a II-83 e Titolo II (artt. III-123 a III-129) della Costituzione europea - prevede che il Consiglio

dell'Unione europea debba decidere all'unanimità, previa consultazione con il Parlamento europeo, ed adottare i provvedimenti appropriati al fine di combattere, nell'ambito dell'UE, ogni forma di discriminazione, sia essa per motivi di genere, razza o origini etniche, religione, opinione, disabilità, età o orientamento sessuale. L'impegno delle istituzioni europee nel combattere tale fenomeno nasce dalla consapevolezza che la discriminazione per motivi di razza o origini etniche può ostacolare il raggiungimento di una serie di obiettivi fondamentali enunciati nella Costituzione europea, tra cui l'innalzamento dello standard e della qualità di vita dei cittadini europei, la coesione economica e sociale, il raggiungimento di un alto livello di occupazione e protezione sociale. Seguendo questo approccio, le intenzioni dei legislatori europei sono state convogliate in un importante provvedimento: la Direttiva 2000/43/CE del Consiglio d'Europa, che codifica il principio del trattamento egualitario di tutte le persone, a prescindere dalla loro razza o origine etnica.

Sulla base delle linee guida di cui all'art. 29 della Legge comunitaria n. 39/2002, il Governo italiano ha agito immediatamente, attraverso il **Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003 (215/2003)** per dare attuazione alla suddetta Direttiva all'interno dell'ordinamento nazionale. Per quanto riguarda il tono generale della direttiva stessa, il Decreto Legislativo n. 215/2003, oltre a trasporre il contenuto secondo i principi della legge delega, presenta un valore aggiunto che rafforza la sua efficacia nell'ambito della legislazione nazionale. Tale valore aggiunto interessa diversi aspetti: l'affermazione del principio di non discriminazione nei settori pubblico e privato, in materia di accesso all'impiego, occupazione, orientamento e formazione professionale, affiliazione ad organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro, protezione sociale, assistenza medica, agevolazioni sociali, educazione e accesso a beni e servizi (art. 3); la protezione giuridica, consistente in una particolare forma di efficiente azione civile contro atti di discriminazione, che riguarda sia la valutazione di misure probatorie, compreso il sistema della prova indiziaria, che le modalità di assegnazione di un'indennizzo per il danno subito e l'aspetto della legittimazione attiva a seconda che si tratti di discriminazione individuale o collettiva (artt. 4 e 5); l'importanza istituzionale attribuita, in quest'area, al Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove è stato istituito un ufficio apposito per la lotta alla discriminazione (art. 7).

Nell'affrontare problemi come quello dell'asilo e dell'immigrazione illegale, il criterio cui si è ispirato il Governo italiano è sempre stato quello del rispetto dei diritti fondamentali degli uomini, delle donne e dei bambini. Il contrasto all'immigrazione illegale non nasce infatti da mere intenzioni repressive. Piuttosto, lo scopo principale è quello di evitare alle persone coinvolte ulteriori sofferenze. L'immigrazione illegale costituisce il primo girone di un inferno dantesco fatto di fenomeni come il traffico di esseri umani, commercio di organi, sfruttamento della prostituzione e lavoro in nero, spesso assimilabili a nuove forme di schiavitù. Il quadro legislativo italiano e le politiche adottate dal Governo hanno dato luogo ad appropriate procedure che regolano le modalità per il riconoscimento dello status di rifugiato, la convalida del provvedimento di espulsione nei confronti di stranieri - a seguito delle critiche espresse dalla Corte costituzionale -, lo status dei cittadini stranieri che entrano e risiedono legalmente sul territorio dello stato italiano, assicurando loro il rispetto del principio di integrazione nel contesto socio-nazionale, il riconoscimento del loro pieno diritto all'alloggio, all'assistenza medica e all'educazione, la possibilità di implementare forme specifiche di partecipazione civica, evitando discriminazioni basate sulla nazionalità.

Inoltre, la Costituzione italiana attribuisce grande importanza al **diritto di libertà di culto** per tutti e proibisce qualsiasi forma di discriminazione per motivi religiosi (artt. 8 e 19). Questi principi costituzionali sono generalmente rispettati: gli individui possono professare la loro religione (o nessuna) senza venire ostacolati nel godimento dei loro diritti civili e politici. La relazione tra lo Stato e le diverse confessioni religiose è basata su intese bilaterali che garantiscono certi privilegi in armonia con quelli garantiti dalla Costituzione. Tra i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana vi sono, infatti, la pari libertà di espressione per tutte le confessioni religiose, la libertà di assemblea, la libertà di organizzazione di associazioni religiose, la libertà di rito. In altre parole, la libertà di espressione religiosa è limitata solo quando una certa pratica può rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico e il buon costume.

Queste considerazioni possono valere per tutti gli aspetti che riguardano il diritto alla libertà, diritto che, dal nostro punto di vista, deve prevalere sulla rigidità delle procedure. Queste ultime devono, infatti, essere strumentali alla protezione della libertà e non fine a se stesse. Va pertanto compresa la *ratio* che sta alla base della legislazione italiana sui diritti fondamentali: quando una norma sembra interferire con i bisogni e le aspettative individuali, ci troviamo dinanzi ad un *modus procedendi* finalizzato, in ultima analisi, alla protezione dei diritti fondamentali, quali il diritto alla vita, alla sicurezza e alla libertà personale. Si tratta cioè di un metodo di "contenimento del danno" che persegue la protezione di diritti superiori attraverso la temporanea limitazione di altri diritti individuali.

A nostro avviso, se c'è una regola fondamentale che deve guidare le moderne democrazie nella protezione dei diritti, è proprio quella dell'efficace applicazione del principio di non discriminazione, che costituisce uno dei pilastri del nostro testo Costituzionale, il quale, a sua volta, rappresenta la base del sistema legislativo nazionale.

Da ultimo, vorremo porgere i nostri ringraziamenti alla Commissione Europea contro il Razzismo e l'intolleranza per la sua puntuale elaborazione della Bozza del Terzo Rapporto sull'Italia, in cui vengono formulati commenti, domande e raccomandazioni sulla base di materiali, documenti e relazioni provenienti da fonti disparate, tutte parimenti degne di rispetto pur nella loro dimensione e rilevanza spesso settoriale.

## **PARTE I: CONTRODEDUZIONI AL TERZO RAPPORTO PROVVISORIO DELL'ECRI SULL'ITALIA**

### **1. Strumenti giuridici internazionali**

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

Si forniscono le seguenti informazioni:

- il Protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, aperto alla firma il 4 novembre 2000 ed entrato in vigore il 1 aprile: l'Italia lo ha firmato ma non ratificato;

- la Carta europea per le lingue regionali o minoritarie, entrata in vigore il 1 marzo 1998: l'Italia la ha firmata il 27 giugno 2000; allo stato attuale, lo strumento di ratifica è stato approvato dalla Camera dei Deputati e si è in attesa dell'approvazione del Senato;
- la Convenzione europea sulla nazionalità, entrata in vigore il 1 marzo 2000: l'Italia la ha firmata ma non ratificata;
- il Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica del 28 gennaio 2003: il Protocollo entrerà in vigore in Italia il 1 marzo 2006. Va evidenziato che il Comitato redazionale, di natura interministeriale, concluderà i suoi lavori ed invierà il documento agli Uffici legislativi dei dicasteri competenti per gli ulteriori seguiti;
- la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, entrata in vigore il 1 luglio 2003: l'Italia non la ha firmata, in linea con la posizione generale degli altri Stati membri dell'Unione europea;
- la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, entrata in vigore il 1 maggio 1997: l'Italia la ha firmata il 5 febbraio 1992 e la ha ratificata il 26 maggio 1994, riservandosi di applicare il Cap. C del suddetto strumento giuridico.

## 2. Disposizioni costituzionali e altre disposizioni fondamentali

### - Legislazione sulla cittadinanza

*§ 6. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di accordare più facilmente la cittadinanza italiana sia ai bambini nati o vissuti sul territorio italiano, che ai residenti di lungo periodo, introducendo i necessari emendamenti alla legislazione sulla cittadinanza.*

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

Negli ultimi anni l'Italia, da Paese di forte emigrazione, è diventato meta di consistenti flussi di immigrazione, con conseguente costante aumento delle richieste di naturalizzazione italiana. A fronte di tale considerevole incremento della presenza di cittadini stranieri nel nostro Paese, si è sempre più rafforzata l'esigenza di realizzare una completa integrazione sociale nel rispetto delle reciproche diversità e delle differenti culture.

Allo scopo di favorire il mantenimento dei legami con il Paese di origine e al fine di uniformare la concessione della cittadinanza al principio del riconoscimento della **doppia cittadinanza** - già sancito dall'art. 11 della Legge n. 91/1992 per i cittadini italiani, con Decreto del Ministro dell'Interno del 7 ottobre 2004 - è stata abolita la presentazione del certificato di svincolo dalla cittadinanza di origine da parte degli stranieri, prevista in precedenza dal Decreto 22 novembre 1994. L'eliminazione di tale procedura ha, tra l'altro, reso il procedimento di naturalizzazione per residenza

più snello e veloce. Una maggiore razionalizzazione e snellimento si otterrà altresì dalle nuove modalità di **gestione del procedimento** - i cui termini sono fissati dalla normativa vigente in 730 giorni dalla data di presentazione della domanda -, implementando il **sistema informatico** e semplificando le fasi del processo amministrativo. Al fine di fornire un'adeguata e sempre più rapida risposta alla crescente richiesta di concessione della cittadinanza italiana, il Ministero competente sta altresì attuando nuove soluzioni per migliorare la **comunicazione** con l'utenza. Tali iniziative consentiranno un miglioramento nella gestione amministrativa, in armonia con le aspettative dei cittadini stranieri.

Da ultimo, si fa presente che sono all'esame della competente Commissione Parlamentare alcune proposte di legge di modifica della Legge n. 91/1992, che risultano unificate in un testo coordinato (A.C. n. 204 e abb.). Tali proposte di legge mirano, fra l'altro, a introdurre un ampliamento del principio dello *ius soli* e a ridurre il periodo di residenza sul territorio dello Stato richiesto per la naturalizzazione dei cittadini non comunitari.

### 3. Disposizioni in materia di diritto penale

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

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

Per quanto concerne le disposizioni in materia di diritto penale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale, misure sanzionatorie nei confronti di atti di incitamento alla discriminazione o alla violenza razziale sono previste nella Legge n. 654/1975, art. 3, emendata dal D.L. n. 122 del 26 aprile 1993, art. 1, convertito con modifiche nella Legge n. 205/1993 (Legge Mancino), che prevede una pena da sei mesi a quattro anni per i seguenti reati: incitamento ad atti di violenza per fini razziali o ad atti di provocazione alla violenza razziale; violenza o atti che provocano violenza per motivi razziali, etnici, religiosi e di nazionalità; affiliazione ad organizzazioni o associazioni che hanno tra i loro scopi l'incitamento alla violenza razziale - per i promotori ed organizzatori delle suddette associazioni la pena è fissata nella reclusione da uno a sei anni. E' evidente che è insita nell'esercizio dell'attività giurisdizionale la determinazione caso per caso della pena, che avviene mediante la motivazione della sentenza; inoltre, non è prevista né la pena di diciotto mesi come pena massima, né la possibilità di sostituire la pena della reclusione con

la pena pecuniaria. Lo stesso art. 1 disciplina altresì le sanzioni accessorie. La natura di tali sanzioni, come per tutte le pene accessorie, è quella di incidere profondamente nella sfera giuridica del condannato e la loro *ratio* è di rendere più effettiva la prevenzione della commissione di altri reati della stessa specie, come sostenuto anche dalla migliore dottrina italiana (Mantovani).

A supporto di quanto affermato, potrebbero essere citate le sentenze pronunciate ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 215/2003 in riferimento allo *status* giuridico delle persone considerate responsabili di tali reati di condotta, al fine di prevenirne la reiterazione del reato: a chi abbia riportato condanna per uno dei reati di cui all'art. 3 della Legge n. 654/1975 è fatto divieto di prendere parte a qualsiasi forma ad attività di propaganda elettorale per le elezioni politiche o amministrative successive alla condanna e comunque per un periodo non inferiore a tre anni; a chi abbia riportato condanna ai sensi dell'art. 2 della medesima Legge è fatto divieto di accesso a luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive. Tali misure sono in linea con la Raccomandazione n. 7 dell'ECRI.

A supporto di quanto affermato, va menzionata l'ordinanza di custodia cautelare emessa dal Gip del Tribunale di Bolzano il 2 dicembre 2005 a carico di otto persone nei cui confronti si è giunti all'emissione del provvedimento restrittivo della libertà personale in ragione di numerosi episodi delittuosi perpetrati con l'aggravante di aver commesso il fatto per ragioni discriminatorie e per motivi di odio etnico, nazionalistico o razziale, ai sensi degli artt. 3, comma 1, e 3, comma 3, della Legge n. 654/1975. Va ancora ricordata la sentenza emessa dal Tribunale di Verona il 2 dicembre 2004 nei confronti di sei esponenti della Lega Nord, con la quale, in conseguenza dell'allontanamento di un gruppo di Rom dall'insediamento locale, si applicò agli imputati la pena accessoria del divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale (si veda la Sezione II). Ogni qualvolta l'autorità giudiziaria ha ritenuto di ravvisare gli estremi di reato, in applicazione del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 della Costituzione) e delle norme incriminatrici penali, ha dato corso ad indagini, al fine di non lasciare impuniti i fatti, ivi compresi quelli concernenti la violenza razziale e l'istigazione alla violenza razziale.

Pertanto, sulla scorta delle previsioni incriminatrici penali che puniscono l'istigazione alla violenza razziale oltre che qualsiasi reato che risulti commesso per finalità di discriminazione razziale, in linea con la Raccomandazione n. 7, i rilievi critici formulati dall'ECRI sono da ritenersi infondati.

**Monitoraggio degli incidenti di natura razzista, xenofoba, antisemita, per provincia (settembre - dicembre 2005)**

Provincia	Razzismo	Xenofobia	Anti-	Denunce	Arresti
Ascoli P.	1			4	
Belluno	1				
Biella	1		1	6	
Brescia		1	2	2	
Bolzano					8
Cagliari	3			3	
Campobasso	1				1
Genova	1		1	5	
Gorizia	1		1		
Messina	1			4	
Modena		1			
Nuoro	1				
Oristano	1				
Padova	1	1			
Pistoia		1			
Ravenna		1			
Reggio			1		
Roma			4	2	
Treviso		1			
<b>Totale</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>26</b>	<b>9</b>

**Monitoraggio degli incidenti di natura razzista, xenofoba, antisemita, per tipologia di reato (settembre - dicembre 2005)**

Reato	Attentati dinamitardi o incendiari	Danneggiamenti	Omicidi	Lesioni pericolose	Ingurie, minacce telefoniche	Fattispecie art. 1 Legge 205/1993	Altri reati	Graffiti	Persone denunciate	Persone arrestate
Anti-										
Razzis	2	1	/	3	1	2	/	3	22	1
Xenof										
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>/</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>26</b>	<b>9</b>

[Fonte: Ministero dell'Interno]

Le singole forze di polizia, che hanno quali referenti diversi dicasteri o autorità locali, garantiscono in modo efficace l'ordine pubblico. La Polizia di Stato e la Guardia di Finanza agiscono rispettivamente nel quadro dei Ministeri dell'Interno e

delle Finanze. Il Ministero della Difesa controlla l'operato dei Carabinieri, un corpo militare di sicurezza, che comunque ricade sotto la responsabilità del Ministero dell'Interno quando esercita competenze di pubblica sicurezza e di ordine pubblico. In circostanze eccezionali il Governo può richiedere che sia l'Esercito a svolgere tale compito in determinate aree. A tale proposito, nello svolgimento di un'azione di polizia, i Carabinieri operano sotto la supervisione del Ministero dell'Interno.

In relazione ad asseriti comportamenti disdicevoli da parte di appartenenti alle Forze di Polizia, si informa che ogni possibile lamentela ricevuta da parte di presunte vittime viene attentamente vagliata ed i risultati dell'inchiesta riportati alle competenti Autorità giudiziaria e/o amministrativa. A tale proposito, comunque, si ritiene doveroso riportare il doppio approccio delle istituzioni italiane concernente l'avvio di procedure disciplinari e giudiziarie in caso di violazione dei codici nazionali come anche dei codici di condotta interni.

In linea con quanto detto, va sottolineata la crescente consapevolezza dell'importanza delle attività di formazione - inclusi i corsi di educazione ai diritti umani - per le Forze dell'ordine. Tutte le forze dell'ordine rivolgono ampia attenzione ai diritti umani e al diritto umanitario nella propria attività di formazione professionale ed educativa realizzata presso appositi Istituti. Una Scuola di Perfezionamento Inter-Forze è stata istituita, sotto la competenza del Ministero dell'Interno, per la formazione delle Forze di Polizia. In tutti i corsi in essa realizzati, specifica attenzione è rivolta ai diritti umani e al diritto umanitario.

Per quanto riguarda gli specifici aspetti addestrativi e formativi delle Forze di Polizia, va segnalato l'incremento del numero di periodi dedicati allo studio delle lingue e delle culture delle diverse etnie straniere presenti sul territorio italiano. A ciò vanno aggiunte le ore dedicate alla conoscenza di base dei diritti umani, in primis del materiale elaborato dal Consiglio d'Europa:

- *Policing in a Democratic Society - Is your Police Service a human rights Champion?*
- *A pamphlet for Police Human Rights and their protection under international law*
- *Discussion Tools. A police and human rights training manual*
- *The human rights challenge in police practice*
- *CPT - What's about*

Quale momento di analisi dei documenti stessi, nonché di studio per l'applicazione concreta dei precetti nelle attività di polizia quotidiane.

In tale contesto, alcuni "formatori" appartenenti alle Forze di Polizia sono stati avviati a dei Corsi post lauream di specializzazione nel settore dei diritti dell'uomo presso alcune Università italiane. Analogamente, viene incoraggiata la frequenza di Corsi di specializzazione in diritto internazionale umanitario da parte del personale direttivo ed esecutivo delle Forze di Polizia destinato all'impiego all'estero in operazioni di pace. Ancora, vanno considerate le frequentazioni dei numerosi seminari dedicati alle tematiche in argomento, organizzati dai vari Istituti di Istruzione delle Forze di Polizia, sia a livello autonomo che in partnership con analoghi Istituti in ambito europeo e, non ultime, le partecipazioni agli incontri tematici promossi da Organizzazioni internazionali quali l'ONU, l'OSCE e, soprattutto, il Consiglio d'Europa.



Per ultimo, non certo per importanza, giova segnalare l'adesione delle Forze di Polizia italiane, rappresentate da un funzionario del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, al "Network of Police and Human Rights Coordinators", nel cui ambito vengono promosse varie iniziative volte, tra l'altro, ad ottimizzare gli sforzi di adeguamento e sensibilizzazione degli operatori del settore Sicurezza alle mutate condizioni imposte da una società multi-etnica.

La formazione relativa alla tematica discriminazione è stata oggetto di recenti corsi per la Magistratura, tenutisi presso il CSM, dedicati a: "Libertà di religione e multiculturalità", "La protezione dei diritti e delle libertà fondamentali nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo", "Procedimenti penali - efficacia e garanzie", "Immigrazione e diritto penale".

#### 4. Disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo

*§ 18. L'ECRI incoraggia gli sforzi compiuti dalle autorità italiane per garantire che le disposizioni giuridiche in campo civile e amministrativo siano atte a fornire un'adeguata tutela contro la discriminazione. Raccomanda inoltre alle autorità italiane di continuare a sottoporre a revisione le attuali disposizioni contro la discriminazione razziale. Richiama in tal senso l'attenzione delle autorità italiane sulla sua Raccomandazione di politica generale n°7, segnatamente per quanto riguarda i seguenti punti: la necessità di tutelare gli individui contro la discriminazione fondata su motivi quali la "razza", il colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale ed etnica; la necessità di disposizioni eque ed efficaci in materia di onere della prova nei casi di discriminazione razziale; la necessità di fare obbligo alle autorità pubbliche di promuovere l'uguaglianza e di prevenire la discriminazione nell'esercizio delle loro funzioni. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di accertarsi che tutte le organizzazioni che operano a favore della lotta al razzismo e alla discriminazione razziale siano in grado di agire in giudizio in nome delle presunte vittime di tali fenomeni.*

*§ 19. L'ECRI invita vivamente le autorità italiane a prendere delle misure per migliorare l'applicazione delle vigenti disposizioni in materia di diritto civile e amministrativo contro la discriminazione razziale. Raccomanda che tali misure comprendano sforzi intensificati per sensibilizzare il vasto pubblico al fenomeno della discriminazione razziale, e non solo i gruppi maggiormente vulnerabili, oltre all'insieme degli operatori giuridici che lavorano nel quadro del vigente ordinamento civile e amministrativo contro la discriminazione.*

Il Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003, in attuazione della Direttiva CE 2000/43 per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, proibisce le condotte discriminatorie dirette o indirette in ragione della razza o dell'origine etnica ed introduce tutela giurisdizionale anche per tale reato. Questa normativa arricchisce gli strumenti interni nella lotta alla discriminazione razziale, anche in conformità con l'art. 44 del T.U. sull'immigrazione.

Inoltre, proprio in riferimento all'attuazione dell'art. 44, va evidenziato che la relativa Raccomandazione dell'ECRI (al § 17) è priva di specifici riferimenti a casi concreti. Al contrario, l'alto numero di sentenze emesse dai tribunali nazionali dimostra che il sistema giudiziario non resta indifferente alla richiesta di giustizia avanzata. Da una attenta lettura delle massime delle sentenze emerge invero che l'autorità giudiziaria ha, nei diversi casi concreti, dato attuazione al diritto di non essere discriminato per ragioni attinenti alla nazionalità o all'etnia nella stipula di contratti di locazione in cui una delle parti fosse rappresentata da cittadini extra-

comunitari (Tribunale di Milano, 30 marzo 2000), nell'accesso a concorsi pubblici per persone prive del requisito della nazionalità (Corte di Appello di Firenze, 2 luglio 2002), nella partecipazione in qualità di socio a cooperative edilizie (Tribunale di Monza, 27 marzo 2003), nell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (Tribunale di Milano, 21 marzo 2002).

Dunque, i rilievi critici formulati dall'ECRI in riferimento alle disposizioni di diritto civile ed amministrativo al fine di garantire una adeguata protezione contro la discriminazione sono da ritenersi infondati.

Per quanto concerne l'attenuazione del principio dell'onere probatorio a carico del ricorrente, si osserva che esso è stato realizzato con l'art. 4, comma 3, del Decreto Legislativo n. 215/2003, in attuazione della Direttiva CE 2000/43, prevedendosi la possibilità per il giudice di avvalersi della prova presuntiva con l'ausilio aggiuntivo dei dati statistici che rivelino la fondatezza della propria censura e ciò nel quadro di un corretto bilanciamento con le esigenze del resistente.

Pertanto i rilievi critici formulati a tale proposito dall'ECRI sono da ritenersi infondati.

Al fine di rendere progressivamente più semplice ed efficace l'esercizio del diritto di accesso alla giustizia, è stato altresì disposto che la persona che si ritiene vittima di discriminazione può difendersi personalmente, senza l'ausilio di un difensore tecnico. La scelta del procedimento di deliberazione in Camere, in sostituzione di quello ordinario, e la possibilità che la legge riconosca al giudice la facoltà di procedere di sua propria iniziativa in sede di raccolta della prova, consente di arrivare ad una sentenza in modo più rapido e secondo modalità più facilmente esperibili in quanto meno formali rispetto a quelle previste per il procedimento ordinario.

Il giudice, peraltro, ha la facoltà di avviare *ex officio* la raccolta di prove anche nel caso in cui la difesa non abbia provveduto. Tale esercizio, delineato dall'art. 44 del Decreto Legislativo n. 286/1998, esime il legislatore italiano dall'inserire nel nostro ordinamento apposite disposizioni processuali comportanti l'inversione dell'onere della prova; invero l'art. 8, comma 5, della Direttiva CE 2000/43 prescrive espressamente che gli Stati membri non sono tenuti ad applicare il principio secondo cui a fronte di una denuncia di fatti o atti discriminatori, incomba alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento (art. 8, comma 1, della Direttiva), nei "procedimenti in cui spetta al giudice indagare sui fatti". Dunque, si può concludere che la più ampia flessibilità del procedimento previsto per la difesa di colui che si ritiene vittima di discriminazione, è senza dubbio un elemento in favore del ricorrente, in relazione alla peculiarità degli aspetti sostanziali e procedurali esaminati.

Particolare attenzione meritano alcune iniziative promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero per le Pari Opportunità - UNAR - al fine di sensibilizzare in merito alla condizione di coloro vittime di atti e comportamenti discriminatori affinché si attivino le appropriate procedure di tutela giudiziale.

Nel quadro delle più recenti attività promosse dall'UNAR, specifica rilevanza assume il Registro delle Associazioni operanti contro le discriminazioni. Circa il sistema della legittimazione ad agire, l'art. 29, comma 1, lett. e) ed f), della Legge comunitaria prevedeva che, nei casi di discriminazione, dovesse essere riconosciuta la facoltà di agire in giudizio anche ad associazioni ed enti rappresentativi degli interessi lesi. A tal fine, l'art. 5 del Decreto Legislativo n. 215/2003 ha riconosciuto alle associazioni

---

ed agli enti che operano nel settore della lotta alle discriminazioni la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela della parità di trattamento anche in nome, per conto o a sostegno delle vittime di discriminazioni. La legittimazione ad agire viene riconosciuta a quelle associazioni ed enti che vengono individuati, sulla base delle finalità programmatiche e dell'esperienza continuativa, con apposito decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministro per le Pari Opportunità del 16 dicembre 2005, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 12 gennaio 2006. Allo stato attuale sono registrate 320 associazioni. In termini pratici, possono ottenere tale legittimazione le associazioni ed enti che, operando nel campo dell'integrazione sociale, sono iscritti nel Registro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di cui all'art. 52, comma 1, lett. a), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 o quelli che, operando specificamente nel campo della lotta alle discriminazioni, sono iscritti nel Registro appositamente istituito presso il Ministero per le Pari Opportunità.

In questo ambito, si ritiene opportuno menzionare le disposizioni legislative adottate nel 2003 per la protezione dei lavoratori in caso di discriminazione diretta ed indiretta per motivi religiosi, convinzioni personali, etc. Condizione, quindi, del riconoscimento della legittimazione attiva, a mezzo del suddetto Decreto interministeriale, è l'iscrizione in uno dei due Registri, che rappresentano un sistema di certificazione del grado di affidabilità e trasparenza organizzativa degli enti che operano nel campo dell'integrazione razziale nonché banche dati da cui trarre informazioni sulle caratteristiche strutturali, sugli ambiti di attività e sulla collocazione territoriale degli enti medesimi.

Allo stato attuale (30 dicembre 2005) sono 393 le associazioni e gli organismi iscritti nel Registro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. I requisiti base per l'iscrizione al primo Registro sono i seguenti: avvenuta costituzione dell'associazione o dell'ente, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, da almeno due anni; esperienza nel campo dell'integrazione sociale dei migranti e dell'educazione interculturale, da almeno due anni; elaborazione di un bilancio biennale. I requisiti base per l'iscrizione nel secondo Registro sono i seguenti: avvenuta costituzione dell'associazione o dell'ente, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, da almeno un anno; scopo prevalente o esclusivo consistente nel contrasto ai fenomeni di discriminazione e nella promozione della parità di trattamento; elaborazione di un bilancio annuale con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta delle scritture contabili; aggiornamento continuo dell'elenco degli iscritti; svolgimento di un'attività continuativa nell'anno precedente l'iscrizione.

A fronte di un rischio di duplicazione del sistema di registrazione, l'obiettivo del legislatore è stato quello di creare una sorta di raccolta degli organismi appartenenti all'associazionismo non-economico più specificamente impegnati sul versante patologico della lotta alle discriminazioni, che potesse costituire il giusto anello di congiunzione dell'UNAR con tutto il territorio per l'attuazione e lo sviluppo delle politiche di contrasto alla discriminazione razziale.

La legittimazione che in tal modo viene riconosciuta alle associazioni ed enti può riguardare sia i casi di discriminazione individuale che collettiva. Nel primo caso, le associazioni possono agire in forza di delega rilasciata dal soggetto passivo della discriminazione per iscritto, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata; nel secondo caso, invece, le associazioni possono agire anche in assenza di una delega, proprio perché non sono individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione<sup>45</sup>.

L'istituzione del Registro presso il Dipartimento per le Pari Opportunità risponde non solo alla necessità di riconoscere la legittimazione attiva ad associazioni o enti operanti nel settore, ma anche all'esigenza di realizzare un raccordo operativo degli stessi con l'UNAR per l'avvio di importanti sinergie e progetti comuni. In particolare, a livello operativo, le richieste di iscrizione al Registro vengono esaminate da una Commissione interna appositamente costituita per verificare il possesso dei requisiti richiesti dal Decreto Legislativo. Ad oggi risultano già iscritte al Registro 100 associazioni.

## 5. Amministrazione della giustizia

### - Assistenza legale

*§ 22. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di continuare a rivedere la situazione in merito all'eccessiva proporzione di non cittadini tra la popolazione carceraria italiana e di garantire che ciò non dipenda da un'eventuale discriminazione diretta o indiretta.*

*§ 23. L'ECRI raccomanda alle Autorità italiane di garantire che tutti i non cittadini, compresi quelli senza status legale, abbiano accesso, nella pratica, come è loro diritto, ai servizi di traduzione e all'assistenza di un interprete. Raccomanda alle autorità italiane di accertarsi che tutti i non cittadini che non dispongono di mezzi sufficienti, ivi compresi quelli senza status legale, possano usufruire, nella pratica, di un patrocinio di buona qualità a spese dello Stato.*

In relazione all'elevato numero di detenuti stranieri negli istituti penitenziari italiani, si rileva che alla data del 31/12/2005, erano presenti 19.811 detenuti stranieri su una popolazione detenuta totale di 59.542, pari al 33,27%. Va considerato che i detenuti stranieri extracomunitari sono in gran parte immigrati irregolari, ossia persone che hanno fatto ingresso in modo clandestino o che comunque sono prive del permesso di soggiorno in Italia. Tale condizione di clandestinità si accompagna di sovente a precarietà economica, deprivazione affettiva, esclusione sociale che, aggiunti ad una condizione diffusa di scarsa o nulla scolarizzazione, conduce ad assumere modelli comportamentali devianti; l'*immigrato clandestino* è pertanto facilmente coinvolto in attività criminali organizzate, per lo più in ruoli di manovalanza a basso costo.

Lo straniero coinvolto in attività criminali, se arrestato, con più difficoltà ha accesso a misure cautelari meno gravi (arresti domiciliari) perché privo di fissa dimora, di documenti, nonché di mezzi di sostentamento. Di fatto, questi soggetti, per la loro condizione di *clandestini autori di reato* transitano negli istituti penitenziari quale unico luogo possibile di permanenza fintanto che l'azione giudiziaria giunga al

---

<sup>45</sup> Va sottolineato che, nel corso di questi ultimi mesi, l'Ufficio ha svolto circa 40 incontri con associazioni del settore per esporre le motivazioni e gli obiettivi che sono alla base dell'istituzione del Registro ed ha inviato a più di 300 associazioni, presenti su tutto il territorio nazionale, una lettera di presentazione del progetto con la modulistica necessaria all'iscrizione.

termine. Questa situazione impedisce alla Magistratura di Sorveglianza di concedere loro, dopo la condanna, misure alternative al carcere, poiché tali detenuti sono privi, in genere, di quel contesto familiare e sociale che rappresenta il presupposto delle misure alternative.

Con riferimento alla situazione indicata, la prima Sezione della Cassazione penale, No. 30130 del 17 luglio 2003, stabilisce che: “l’affidamento in prova al servizio sociale e, in genere, tutte le misure extramurarie alternative alla detenzione, non possono essere applicate allo straniero extracomunitario che si trovi in Italia in condizioni di clandestinità, atteso che tale condizione rende illegale la sua permanenza nel territorio dello Stato e non può, d’altra parte, ammettersi che l’esecuzione della pena abbia luogo con modalità tali da comportare la violazione e l’elusione delle norme che rendono configurabile tale illegalità”.

Nonostante le citate difficoltà per i condannati stranieri a reperire validi e verificabili punti di riferimento abitativo/lavorativo esterni, tali da consentire la concessione e la praticabilità di una misura alternativa alla detenzione, va comunque rilevato che dai risultati di un monitoraggio, appena completato, relativo a soggetti stranieri in misura alternativa riferito al 1° semestre 2005, è emerso un dato complessivo (2015 detenuti stranieri ammessi a misure alternative alla detenzione) tutt’altro che trascurabile.

La legge prevede che gli stranieri detenuti siano informati, in una lingua a loro comprensibile, delle regole penitenziarie, dei loro diritti e doveri e della possibilità di essere assistiti da un interprete. Inoltre è garantito loro il diritto di contattare le autorità consolari per informarle dello stato di detenzione e per chiedere assistenza.

In ossequio ai principi generali affermati solennemente dalla Carta Costituzionale italiana, e recepiti nella legge sull’Ordinamento Penitenziario, sono garantiti nei confronti di tutti i detenuti i diritti fondamentali, tra i quali la libertà di culto. In particolare l’Amministrazione penitenziaria assicura ai soggetti che praticano una religione diversa da quella cattolica il diritto di incontrare, su loro richiesta, i ministri del proprio culto e di partecipare alla celebrazione dei loro riti. Pertanto, negli istituti penitenziari possono accedere i ministri di culto appartenenti alle varie confessioni religiose ed incontrare liberamente i detenuti che dichiarano spontaneamente di voler fruire di questo diritto. Inoltre, i ministri di culto ed i detenuti possono celebrare le loro cerimonie, nei tempi e nei modi prescritti dalla loro fede. E’ altresì prevista la possibilità di preparare e consumare il vitto secondo le modalità e le regole alimentari dettate dalla religione di appartenenza. A questo proposito, ogni anno, nella ricorrenza della festività musulmana del Ramadan, l’Amministrazione penitenziaria impartisce apposite disposizioni perché presso ogni Istituto penitenziario sia consentito ai detenuti che ne facciano richiesta di fruire di pasti caldi al di fuori dell’orario solitamente previsto, onde osservare la regola religiosa del digiuno diurno.

Alla luce delle sopra esposte considerazioni, si può pertanto affermare che non emerge alcuna discriminazione nel trattamento degli stranieri detenuti negli Istituti penitenziari italiani.

Come già riferito, la Legge n. 134/2001, in vigore dal 1 luglio 2002, ha riformato l’intera disciplina del patrocinio dei non abbienti nel processo penale, civile, amministrativo e tributario. Per quel che interessa specificamente sia l’ammissione al patrocinio nel processo penale che in quello civile, il principio è che allo straniero residente nello Stato e all’apolide competono gli stessi diritti del cittadino. Degni di menzione perché oggetto di precedenti rilievi dell’ECRI sono gli artt. 9 bis e 20.

L'art. 9 ha introdotto il diritto per chi sia stato assistito da un difensore a spese dello Stato, alla nomina di consulenti tecnici, sostituti o investigatori privati al fine di rendere effettivo l'esercizio della difesa. L'art. 20 ha poi previsto che ogni Consiglio dell'Ordine degli Avvocati istituisca un servizio di informazione e consulenza per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato; in particolare il comma 2 del citato articolo prevede che il servizio fornisca al pubblico: a) i dati necessari per conoscere i costi dei procedimenti giudiziari, nonché i requisiti, le modalità e gli obblighi per l'ammissione al patrocinio; b) le modalità e gli obblighi del difensore nominato.

Come riportato nella prima relazione al Parlamento del Ministero della Giustizia del luglio 2005, la "funzione attribuita ai Consigli dell'Ordine al legislatore è particolarmente importante in quanto, ai fini di rendere effettiva la tutela giurisdizionale dei non abbienti, non è sufficiente che lo Stato metta a disposizione le risorse finanziarie assumendosi i costi della difesa, ma è necessario che sia data anche un'adeguata informazione sull'esistenza di tale istituto e sulle condizioni necessarie per poter accedere al beneficio... nonché sull'opportunità dell'agire. In definitiva l'Ordine è chiamato a svolgere un servizio di vera e propria consulenza pre-legale".

Per quanto riguarda il processo penale: dall'ultima relazione al Parlamento del Ministero della Giustizia per gli anni 1995-2004 risulta che il fenomeno in termini di numero di persone interessate è in forte aumento giacché si è passati dai 16.500 ammessi nel 1995 alle 86.000 persone interessate nel 2004. Anche i costi sono in forte aumento perché dai 5000 euro per l'anno 1995 si è passati ad oltre 60 milioni di euro per l'anno 2004. Gli stranieri ammessi al patrocinio sono il 13% del totale. Se si restringe il dato ai minori stranieri emerge invece che nel 2004 il 27% degli ammessi è di nazionalità non italiana.

Va ancora ricordato che il patrocinio a spese dello Stato è automatico e non su richiesta (*ex officio*) per lo straniero extra-comunitario nel procedimento di opposizione alla convalida del decreto amministrativo di espulsione e nel procedimento per la convalida dei provvedimenti di trattenimento nei CPT. In materia civile nel solo 2004 lo Stato ha speso per il patrocinio 3.410.118,35 euro, a fronte di 789.934,73 euro spesi nel secondo semestre del 2003.

## 6. Organi specializzati e altre istituzioni

*§ 27. L'ECRI invita le autorità italiane a continuare a riesaminare lo statuto, le prerogative e gli obblighi dell'UNAR, al fine di accertarsi che tale Ufficio fornisca alle vittime di atti di discriminazione razziale la protezione più efficace possibile. A tal fine, l'ECRI richiama l'attenzione delle autorità italiane sulle sue Raccomandazioni di politica generale n° 2 e n° 7, che contiene delle linee guida dettagliate relative all'istituzione, alle funzioni e ai metodi operativi di tali enti. L'ECRI attira in particolare l'attenzione delle autorità italiane sulla necessaria indipendenza di tale ente e sulle linee guida che ha elaborato relative ai mezzi per garantire tale indipendenza. Attira inoltre l'attenzione delle autorità italiane sulle linee guida elaborate in merito alle prerogative di cui dovrebbe disporre tale organo specializzato.*

*§ 28. L'ECRI incoraggia vivamente le autorità italiane a garantire che i centri regionali per il monitoraggio della discriminazione razziale previsti dalla legge siano istituiti in tutte le regioni senza ulteriori indugi. Raccomanda alle autorità italiane di predisporre un completo coordinamento delle attività di tali centri in coerenza con quelle dell'UNAR.*

Sono stati sollevati alcuni dubbi circa l'inquadramento dell'Ufficio in un apparato governativo, quale quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri, laddove, forse, sarebbe stato preferibile istituire un organismo dotato di maggiore indipendenza dal potere politico (cfr. EUMC, *Migrants, minorities and legislation: Documenting legal measures and remedies against discrimination in 15 Member States of the European Union*, 2004, p. 58). In questo senso, qualcuno ha sottolineato, in chiave critica, che: a) il ripetersi dell'aggettivo 'indipendente' contenuto nell'art. 13, comma 2, della direttiva richiedeva l'adozione di un diverso modello istituzionale, maggiormente rispettoso dei noti 'Principi di Parigi', elaborati, nel 1991, dall'ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) nell'ambito del Consiglio d'Europa; b) la stessa disposizione, faceva espresso riferimento ad 'organismi facenti eventualmente parte di agenzie incaricate, a livello nazionale, della difesa dei diritti umani o della salvaguardia dei diritti individuali'. Tuttavia, è da segnalare, a riguardo, che la scelta non è stata compiuta dal Governo in sede di elaborazione del decreto delegato, bensì dal Parlamento già in sede di approvazione della legge comunitaria (vedi l'art. 29, comma 1, lett. i).

Inoltre, il concetto di indipendenza non è da intendersi solo come dato strutturale ma anche come criterio informatore dell'esercizio delle attribuzioni dell'Ufficio. E' per questo motivo che nel decreto si specifica che l'Ufficio debba svolgere i suoi compiti in "modo autonomo ed imparziale". E' da ritenere, pertanto, che l'intento del legislatore, a tal proposito, non sia stato quello di ripetere un canone tipico dell'agire amministrativo (art. 97 della Costituzione), ma soprattutto quello di porre una particolare enfasi sulla delicatezza degli interessi tutelati.

Con riferimento agli Osservatori regionali previsti dall'art. 44, comma 12, del Decreto Legislativo n. 286/1998, si segnala che l'UNAR ha avviato, sin dal mese di luglio 2005, un'attività di monitoraggio su scala nazionale di tutti gli Osservatori esistenti, avvalendosi anche dei dati acquisiti alle riunioni dell'Organismo Nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri, costituito presso il CNEL ed alle quali l'UNAR partecipa con un proprio rappresentante. La finalità alla base della rilevazione, consiste nel realizzare, attraverso la creazione di una rete nazionale, un collegamento permanente con gli Osservatori, che consenta uno scambio reciproco di dati, studi statistici, proposte per la risoluzione di casi di discriminazione. L'UNAR si avvarrebbe delle conoscenze del fenomeno migratorio proprie degli Osservatori, particolarmente approfondite perché legate alla presenza sul territorio, fornendo, dal canto suo, uno specifico ausilio tecnico giuridico alle vittime delle discriminazioni razziali o etniche che dovessero rivolgersi a queste strutture territoriali.

Nonostante l'attività di monitoraggio sia tuttora in corso, i primi dati rilevati consentono di affermare che il numero degli Osservatori esistenti ha subito, negli ultimi anni, un costante aumento soprattutto nelle Regioni centrali e settentrionali del nostro Paese.

## 7. Educazione e sensibilizzazione

*§ 31. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di proseguire e intensificare gli sforzi a favore della sensibilizzazione sui fenomeni del razzismo e della discriminazione razziale, sia presso l'opinione pubblica, che presso gruppi specifici. Raccomanda loro di garantire che le ricerche esistenti vengano utilizzate nella pratica per predisporre delle linee programmatiche nei campi in cui le persone subiscono una discriminazione razziale.*

*§ 32. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di proseguire gli sforzi affinché gli insegnanti, a tutti i livelli dell'insegnamento, ricevano una formazione completa che consenta loro di impartire un'educazione interculturale agli allievi. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di accordare maggiore spazio ai diritti umani nelle lezioni di educazione civica. A più lunga scadenza, raccomanda poi alle autorità italiane di prendere in considerazione la possibilità di rendere obbligatorio lo studio dei diritti umani, ivi compresa la non discriminazione, sia nelle scuole primarie, che secondarie.*

Per quanto concerne l'istruzione, essa è obbligatoria, anche per i minori irregolari, in quanto fondata sul c.d. principio del "diritto-obbligo" scolastico. Inoltre, sono stati organizzati molteplici attività interculturali e corsi d'italiano come seconda lingua, al fine di promuovere una migliore integrazione dei nuovi arrivati nel sistema educativo. L'iscrizione all'università è garantita agli immigrati regolari alle stesse condizioni degli studenti italiani.

Le iniziative qui di seguito descritte riguardano attività di servizio, riservate agli insegnanti ed ai presidi; in esse l'educazione ai diritti umani riveste un ruolo centrale nella prassi educativa e si sostanzia in tematiche di attualità che rivestono estrema rilevanza sociale. Esse sono state pianificate nella prospettiva di una loro correlazione con più ampi interventi educativi, per promuovere comportamenti rispettosi delle diversità culturali ed individuali. Il principale obiettivo è quello di contrastare le attitudini di intolleranza sociale e di sviluppare una coscienza universale che ponga al primo posto - tra valori condivisi e condivisibili - i diritti umani, la democrazia pluralista, l'eguaglianza e la dignità sociale di tutti gli esseri umani.

Le competenti autorità italiane hanno finanziato tre progetti per la promozione di una educazione interculturale:

- ITALIAN 2: Lingua di contatto, lingua di culture: questo progetto intende attuare la formazione degli insegnanti sull'italiano quale seconda lingua, per affrontare in modo efficace la questione dell'integrazione linguistica degli studenti stranieri nella scuola italiana. Si articola in due diversi livelli di formazione, riservati a 1000 partecipanti. Il primo corso è destinato ad insegnanti di tutte le materie; il secondo, più approfondito, solo agli insegnanti di lingue.
- CITTADINANZA ATTIVA ED EDUCAZIONE AI DIRITTI UMANI - Piano nazionale di formazione ed azione di ricerca per insegnanti e presidi di tutti i livelli del sistema scolastico. Il piano dell'offerta, di durata annuale, consiste in un intervento di formazione destinato a 100 presidi e a 100 insegnanti di ogni ordine e grado sui temi della cittadinanza attiva e di un'educazione basata sulla solidarietà. Si intende attivare *networks* scolastici perché collaborino con altre istituzioni ed enti a vocazione educativa sul territorio, con l'obiettivo di attuare azioni formative combinate. La metodologia dell'azione



di ricerca è stata considerata la più adatta al fine di promuovere, attraverso valide azioni didattiche, attività partecipative nelle quali gli studenti possono essere protagonisti consapevoli dei modelli di cittadinanza attiva e di solidarietà condivisa.

- **EDUCAZIONE ALLA CITTADINANZA ATTIVA EUROPEA** - Piano nazionale di formazione ed azione di ricerca per insegnanti e presidi della scuola secondaria. Il piano dell'offerta, di durata triennale, promosso dal MIUR - Direzione Generale per il Personale Scolastico, dal Dipartimento per le Politiche Comunitarie e dalla Presidenza del Consiglio. Lo scopo è quello di ampliare la dimensione europea dell'insegnamento, incoraggiando l'uso di strategie educative e la realizzazione di unità didattiche intese come elementi interdisciplinari. La profonda conoscenza di documenti e di tematiche politico-istituzionali potrà contribuire a sviluppare negli studenti la dimensione dell'appartenenza, della cittadinanza, della sopranazionalità. Il piano costituisce un valido modello formativo, destinato a 100 presidi e a 100 insegnanti delle scuole secondarie sui temi dell'educazione alla cittadinanza europea, nell'ambito di un più articolato piano d'offerta.

## 8. Accoglienza e situazione giuridica dei non cittadini

### - Immigrati legali

*§ 39. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che i provvedimenti che disciplinano il rilascio del permesso di soggiorno non provochino situazioni maggiormente precarie per gli immigrati.*

*§ 40. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a mantenere allo studio il sistema delle quote e la pratica del rilascio dei permessi di lavoro, al fine di evitare che tali politiche o pratiche provochino una discriminazione diretta o indiretta nei confronti di alcuni individui in settori che rientrano nella sua sfera di competenza.*

*§ 41. Invita vivamente le autorità italiane ad adottare provvedimenti per garantire che i non cittadini ottengano il rilascio dei permessi di soggiorno entro termini ragionevoli e che il ritardo nel rilascio di tali permessi non abbia ripercussioni negative per l'accesso ai servizi.*

*§ 42. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire agli extracomunitari residenti di lungo periodo il diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali.*

*§ 43. L'ECRI raccomanda fermamente alle autorità italiane di stabilire un quadro unico giuridico, politico e istituzionale a livello centrale, per fornire coerenza e perennità agli sforzi compiuti a livello locale a favore della promozione dell'integrazione tra le comunità della maggioranza e le comunità minoritarie, e in particolare tra comunità dei cittadini e dei non cittadini.*

La **procedura di regolarizzazione** condotta tra il 2002 ed il 2003 può essere considerata una misura in favore dell'integrazione, tesa a rafforzare gli strumenti per combattere l'immigrazione illegale e lo sfruttamento. Circa 640.000 lavoratori extracomunitari immigrati presenti illegalmente in Italia hanno regolarizzato la propria posizione. La decisione di regolarizzarli è dipesa, da un canto, dalla necessità di eliminare tutti i fenomeni sommersi o le irregolarità al fine di attuare in modo completo la nuova Legge entrata in vigore nel settembre 2002, e, dall'altro, in quanto la regolarizzazione stessa ha creato le precondizioni per un vero processo di

integrazione. E' stata una delle più vaste procedure avviate in Europa, comparabile soltanto a quella recentemente conclusasi in Spagna.

Al termine della procedura, la popolazione straniera in grado di accedere al mercato del lavoro italiano è mutata in modo significativo. Se un tempo il Nord Africa era la principale area di provenienza, dopo il 2002 hanno cominciato ad essere sempre più presenti i cittadini dell'Europa dell'Est: la Romania è il primo paese d'origine degli immigranti presenti in Italia, seguita dall'Albania, dal Marocco, dall'Ucraina, dalla Cina, dalla Polonia, dalle Filippine, dall'Ecuador e dalla Tunisia.

Attualmente, i cittadini dell'Est Europa sono preferiti per il lavoro stagionale, per la prossimità geografica all'Italia. Inoltre, sono state fissate quote *ad hoc* di lavoratori dell'Europa dell'Est in conseguenza dell'entrata nell'Unione europea di un certo numero di Paesi appartenenti a quest'area. Nonostante ciò, se si analizzano a fondo i decreti-flusso per i lavoratori immigrati degli ultimi anni, se ne deduce che è chiaro come anche i Paesi del Nord Africa abbiano beneficiato di considerevoli quote privilegiate. Inoltre, le quote rappresentano un valido strumento per contrastare l'immigrazione illegale dal momento che esse sono incluse e costituiscono parte integrante dei programmi di cooperazione ed assistenza ai Paesi che collaborano con l'Italia.

Si fa presente inoltre che il decreto flussi 2006 (il primo a regime previsto dalla Legge "Bossi - Fini" dopo l'emanazione del documento programmatico 2003-2006) ha stabilito l'entrata di 170.000 lavoratori extracomunitari, numero quasi doppio di quello previsto nei precedenti quattro decreti sui flussi. In particolare si precisa che con il corrente decreto flussi verrà applicata una nuova procedura informatica che accelererà l'iter relativo all'assunzione dei cittadini extracomunitari.

Le politiche d'integrazione promosse dall'Italia sono attuate nel quadro di un ampio accesso, per gli immigrati, a molteplici servizi. In particolare gli immigrati regolari, che risiedono in Italia da almeno un anno, beneficiano di diverse misure di integrazione ed assistenza sociale, alle stesse condizioni dei cittadini italiani.

Per quanto riguarda le politiche dell'alloggio, le Regioni, in collaborazione con i Comuni e le organizzazioni del Terzo settore, mettono a disposizione centri di prima accoglienza per i nuovi arrivati. Gli immigrati che risiedono legalmente e lavorano in Italia da almeno due anni, hanno accesso all'edilizia pubblica ed ai servizi di intermediazione forniti dai Comitati Sociali operanti a livello locale, per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta.

L'Italia ha recepito la Direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi Terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, direttiva che prevede la residenza per almeno un periodo di cinque anni onde chiedere la "carta di soggiorno", che è già un documento che attribuisce un permesso di soggiorno a tempo indeterminato e che non deve essere rinnovato ogni cinque anni.<sup>46</sup>

Come già rilevato, dal 2002 al 2003 sono state presentate otto proposte di legge costituzionale sul riconoscimento del **diritto di voto ai cittadini stranieri non comunitari**, insieme a recenti iniziative di natura politico-amministrativa, formulate in senso propositivo al fine di rafforzare il processo di integrazione dei cittadini stranieri presenti sul territorio italiano mediante il loro progressivo coinvolgimento nei processi decisionali e nella partecipazione alla vita politica a livello locale.

---

<sup>46</sup> Inoltre, in merito ai ritardi nel richiedere/rinnovare i permessi di soggiorno, sarà realizzato presto un progetto per la semplificazione delle procedure che ridurrà di molto gli attuali ritardi.

Alcune autorità locali hanno presentato proposte volte ad emendare il proprio Statuto al fine di estendere il diritto di voto nelle elezioni amministrative e regionali a cittadini stranieri residenti (Toscana, Umbria e Friuli-Venezia Giulia). Si tratta, ovviamente, di iniziative che dovranno essere ulteriormente articolate attraverso la predisposizione e successiva presentazione di appositi strumenti legislativi. Tuttavia si ritiene opportuno esaminarle in questo contesto per sottolineare come la presenza di immigrati stranieri in Italia sia ormai considerata un fenomeno stabile, per la cui regolamentazione è necessario adottare appositi strumenti ispirati al principio di non discriminazione e volti a prevenire l'adozione di qualsiasi comportamento nei loro confronti definibile come "distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, la provenienza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose [...]" tale da "distruggere o [...] compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica" ai sensi della Legge n. 189/2002 di modifica del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

L'Italia ha concluso **accordi bilaterali** in materia di flussi migratori per lavoro con la Moldavia, l'Egitto, il Marocco e la Romania. Altri negoziati sono attualmente in corso con altri Paesi, tra i quali la Tunisia.

In Italia, le autorità centrali hanno il compito di promuovere, monitorare e finanziare i progetti, mentre, a livello locale, le amministrazioni, le associazioni e le organizzazioni non governative sono responsabili in via principale della loro effettiva realizzazione. A partire dal 2003 importanti modifiche hanno avuto luogo circa l'allocazione delle risorse, poiché il Fondo per le politiche dell'immigrazione è stato inglobato nel più generale Fondo per le politiche sociali, che ora è quasi completamente decentralizzato. Spetta ora alle Regioni decidere se rispondere ai bisogni degli immigrati o concentrarsi su altre categorie sociali. L'azione delle istituzioni locali, avvicinandosi di più alle esigenze dei cittadini, in questo modo dovrebbe risultare più efficiente e diretta.

Per favorire le politiche d'integrazione, presso tutte le Prefetture operano i **Consigli territoriali per l'immigrazione** che svolgono un'importante funzione di impulso e di raccordo delle diverse iniziative su uno stesso territorio. Grazie all'attività di tali organi vengono sviluppati, in collaborazione con tutte le altre amministrazioni interessate e con la partecipazione delle associazioni degli immigrati, importanti e capillari progetti finalizzati a garantire che la presenza degli immigrati si inserisca, in ogni parte del territorio nazionale, nel complessivo quadro sociale.

## 9. Accesso ai servizi pubblici

### - Educazione

*§ 47. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi compiuti per fornire agli allievi non italiani il sostegno scolastico necessario perché possano godere veramente di pari opportunità a livello dell'insegnamento. Raccomanda in particolare che venga migliorata la disposizione relativa a un insegnamento di buona qualità dell'italiano in quanto seconda lingua. L'ECRI raccomanda inoltre alle autorità italiane di concentrare i loro sforzi in tali settori a tutti i livelli dell'istruzione, compresa la scuola secondaria, e di fornire un sostegno finanziario adeguato alle organizzazioni della società civile che si adoperano per promuovere le pari opportunità per tutti gli allievi.*

*§ 48. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per affrontare e impedire il verificarsi di stigmatizzazioni in ambito scolastico nei confronti degli allievi che non frequentano le lezioni di religione cattolica e di proporre loro adeguate possibilità di usufruire di corsi alternativi.*

Si veda il § 7. - Educazione e formazione/sensibilizzazione, con particolare riferimento all'educazione religiosa, che rinvia a sua volta al § 5 "Disposizioni costituzionali ed altre disposizioni fondamentali" della Risposta italiana al Secondo Rapporto (settembre 2005).

In sintesi, per quanto attiene all'educazione religiosa, il nuovo Concordato stipulato tra Stato italiano e Santa Sede l'8 febbraio 1984, da un canto ha abrogato l'art. 1 del Trattato (per il quale "la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato"), e nel contempo ha stabilito l'impegno dello Stato ad assicurare l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie, garantendo però a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o meno di tale insegnamento, senza che tale scelta "possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione"; chi non se ne avvale può seguire un insegnamento alternativo proposto dal Collegio dei docenti o può fare studio individuale o può essere libero da qualsiasi obbligo in quell'ora (fondamentale, in tal senso, rimane ancora la Sentenza della Corte Costituzionale n. 2003 dell'11- 12 aprile 1989). Inoltre, nelle Intese concluse con alcune confessioni religiose ed approvate dalla legge, sono state introdotte norme in materia di istruzione volte a garantire il diritto di non avvalersi dell'insegnamento religioso e, nel contempo, di rispondere ad eventuali richieste degli alunni, delle famiglie o degli organi scolastici, relative allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni; il riconoscimento di diplomi rilasciati da propri istituti di studi teologici; il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado ed istituti di educazione.

Inoltre, in assenza di relazioni convenzionali tra lo Stato e le Confessioni religiose (Concordato, Intesa), si applicano la Legge n. 1159/1929 e il relativo regolamento di attuazione (R.D. del 28 febbraio 1930, n. 289), in conformità ai principi costituzionali. Ne consegue che quanto previsto dall'art. 23 di tale regolamento è sempre applicabile. Esso statuisce, tra l'altro, che "Quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia professanti un culto diverso dalla religione dello Stato possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli. La domanda è diretta al provveditore agli studi il quale, udito il consiglio scolastico, può provvedere direttamente in senso favorevole. In caso diverso e sempre quando creda, ne riferisce al Ministero dell'Istruzione, che decide di concerto con quello della Giustizia e dell'Interno. Nel provvedimento di concessione dei locali si devono determinare i giorni e le ore nei quali l'insegnamento deve essere impartito e le opportune cautele". Un numero minimo di studenti (almeno tre) può giustificare l'insegnamento della religione nelle scuole al di fuori dell'orario scolastico. Va sottolineato che gli insegnanti devono essere scelti dai padri di famiglia (ovvero da coloro che esercitano la patria potestà) e devono possedere i requisiti necessari sulla base di una valutazione delle autorità scolastiche.

#### **- Alloggio**

*§ 50. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di prestare maggiore attenzione ai problemi della discriminazione diretta e indiretta in materia di alloggio cui sono esposti dei gruppi minoritari in Italia, sia nel settore privato, che in quello pubblico. Raccomanda loro di garantire che la vigente legislazione contro la discriminazione sia pienamente applicata al fine di combattere la discriminazione in materia di*

*diritto all'alloggio e che le migliori prassi per facilitare agli immigrati l'accesso all'abitazione individuate a livello locale vengano estese e applicate a livello nazionale.*

Per quanto riguarda le politiche dell'alloggio, le Regioni, in collaborazione con i Comuni e le organizzazioni del Terzo settore, mettono a disposizione centri di prima accoglienza per i nuovi arrivati. Gli immigrati che risiedono legalmente e lavorano in Italia da almeno due anni, hanno accesso all'edilizia pubblica ed ai servizi di intermediazione forniti dai Comitati Sociali operanti a livello locale, per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta.

Nell'ambito del Programma comunitario di Azione di lotta alla discriminazione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha ricevuto finanziamenti per realizzare un progetto focalizzato sul problema dell'accesso all'alloggio per gli immigrati stranieri residenti regolarmente nel nostro paese. Tale progetto è consistito nell'elaborazione di una mappa di *policies* implementate a livello locale, finalizzate alla soluzione del problema abitativo per gli stranieri, al fine di promuoverne la diffusione anche a livello europeo. Allo stesso tempo, politiche innovative promosse in altri Stati membri europei potranno costituire utili esempi per l'Italia. I risultati di tale monitoraggio, condotto sul territorio nazionale, sono stati presentati in un Seminario - "*Promoting best practices for Immigrants' access to housing*" - con l'obiettivo di identificare il fenomeno discriminatorio correlato all'accesso all'alloggio per gli stranieri immigrati e di favorire la reciproca conoscenza di politiche innovative e di soddisfacenti modelli dei processi di integrazione degli immigrati stranieri sotto questo aspetto. Sarà pubblicato e distribuito un volume degli atti del Seminario.

#### - Altri servizi

*§ 54. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di proseguire e intensificare gli sforzi volti a garantire una migliore disponibilità di servizi sanitari ed un migliore accesso ai servizi sanitari da parte dei gruppi minoritari.*

*§ 55. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di effettuare indagini ed esaminare il problema della discriminazione razziale in materia di accesso ai servizi finanziari o assicurativi.*

L'accesso ai **servizi di pubblica utilità** deve essere reso più agevole ai nuovi arrivati, i quali non conoscono le strutture amministrative della società in cui si trovano a vivere. Gli immigrati regolari beneficiano di diverse iniziative in materia di integrazione ed assistenza sociale; coloro i quali hanno un permesso di soggiorno a lungo termine (sei anni di soggiorno legale) hanno il diritto di ricevere sussidi sociali e per gravidanza. Gli immigrati che risiedono legalmente in Italia per almeno un anno hanno diritto di accesso a tutti gli altri servizi sociali, al pari dei cittadini italiani.

Per ciò che concerne l'**assistenza sanitaria**, tutti i cittadini hanno accesso alle cure mediche essenziali gratuitamente o dietro pagamento di un piccolo contributo nel caso di servizi sanitari non coperti dal Sistema Sanitario Nazionale. Il livello di salute pubblica negli ambienti di vita e di lavoro, ivi incluse le attività di prevenzione rivolte all'intera popolazione e ai singoli, riguarda diversi aspetti: la protezione dagli effetti dell'inquinamento e da incidenti in contesti di lavoro industriali, igiene pubblica veterinaria, controllo dell'igiene alimentare, profilassi nel caso di malattie contagiose, vaccinazioni, programmi per la diagnosi precoce, medicina legale. A livello di unità sanitarie locali, compresi i servizi di assistenza sanitaria e sociale forniti in tutto il Paese, sono garantite le seguenti prestazioni: pronto soccorso,

assistenza farmaceutica, emergenza locale, servizi specialistici di *day-hospital*, servizi per disabili e protesi, assistenza domiciliare per anziani e malati cronici, case di riposo residenziali e semi-residenziali per anziani, disabili, pazienti terminali, tossicodipendenti e alcolizzati, sieropositivi ed, ancora, trattamenti idrotermali. Le cure ospedaliere comprendono: prima assistenza e pronto soccorso, ricovero ordinario, *day hospital* e *day surgery*, degenze lunghe, riabilitazione oltre che servizi domiciliari operati dal personale ospedaliero, servizi di trasfusione, tessuti per innesti e trapianti. La qualità dei servizi sanitari va valutata attraverso l'alta formazione nel settore medico (ECM), l'implementazione delle linee guida di pratica clinica (medicina basata su prove), gli indicatori di pratica clinica (es. *by-pass*, protesi) e di riduzione del rischio clinico, la valutazione di tecnologia della Salute, la riduzione delle disparità nelle condizioni di salute e nell'accesso alle cure.

Un importante esercizio, in tempi recenti, è rappresentato dal progetto intitolato "Nuovi strumenti per la lotta contro la discriminazione: **accesso ai servizi bancari e al credito** per gli imprenditori immigrati", realizzato nel quadro del Programma d'azione comunitario per la lotta alla discriminazione razziale e finalizzato all'esame delle problematiche connesse al rapporto tra immigrati imprenditori ed istituti di credito, con particolare riferimento agli strumenti di accesso ai servizi bancari, con l'obiettivo di diffondere informazioni in materia ai potenziali fruitori di tali servizi.

Il progetto è stato portato avanti da tre gruppi di lavoro, cui hanno partecipato immigrati imprenditori, rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, delle associazioni non profit, delle associazioni di categoria e delle camere di commercio, rappresentanti delle banche. A conclusione dei lavori è stato prodotto un documento presentato in un'apposita conferenza, allo scopo di verificare l'attuazione delle Direttive comunitarie concernenti i temi della discriminazione (n. 43 e 78 del 2000); i risultati sono stati diffusi e hanno costituito un utile compendio di *best practices* a livello nazionale, replicabili anche negli altri Stati dell'Unione europea. La Conferenza è stata definita un successo, dal momento che sono intervenuti, alla presenza del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, importanti attori, quali la Confartigianato e la Banca Etica, rappresentanti del sistema bancario, immigrati imprenditori e rappresentanti delle autorità locali interessate. Tra gli obiettivi conseguiti vanno annoverati: una maggiore consapevolezza, il miglioramento della rete informativa, una più ampia conoscenza, da parte degli immigrati, delle modalità di accesso ai servizi per poter usufruire di nuovi strumenti finanziari.

Inoltre, per quanto concerne le iniziative promosse a livello internazionale, degna di nota è la partecipazione di un rappresentante del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, in qualità di *Liaison Contact*, al Centro europeo di monitoraggio sul razzismo e la xenofobia.

## 10. Occupazione

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

I settori del mercato del lavoro che necessitano di manodopera straniera, la questione dell'integrazione nel mercato del lavoro degli immigrati di seconda generazione, il potenziale dell'imprenditoria immigrata, la necessità di migliorare le capacità ed aumentare le risorse per fronteggiare il problema della disoccupazione

tra gli immigrati: sono queste alcune delle questioni di rilievo che emergono dai dati relativi alla regolarizzazione del 2002 e che vanno tenute in debito conto al fine di elaborare strategie per la gestione del fenomeno migratorio tanto a livello locale che centrale.

L'Italia ha concluso **accordi bilaterali** sull'immigrazione per motivi di lavoro con i Paesi di provenienza dei più consistenti flussi migratori, tra cui la Moldavia, l'Egitto, il Marocco e la Romania. Sono attualmente in corso negoziati con una serie di altri Paesi, tra essi la Tunisia. L'Italia considera questo tipo di accordi bilaterali un modo efficace per gestire il fenomeno migratorio e rafforzare i canali legali di ingresso nel nostro Paese per motivi di lavoro. I nostri accordi si propongono di creare le precondizioni necessarie per un ingresso legale dei lavoratori immigrati. In particolare, essi prevedono: lo scambio di informazioni tra le amministrazioni competenti, rispettivamente in materia di disponibilità di manodopera nel Paese d'origine e, sul versante del Paese destinatario, riguardo alle esigenze del mercato del lavoro e le qualifiche professionali richieste; la visibilità del mercato del lavoro italiano nei Paesi d'origine della manodopera; lo sviluppo della cooperazione con le autorità del Paese d'origine nella fase di preselezione con il fine, tra gli altri, di adeguare la base dati degli aspiranti lavoratori immigrati agli standard italiani, rendendola così "leggibile" e "fruibile" da parte degli imprenditori italiani; la garanzia per i lavoratori stranieri di poter godere degli stessi diritti e della stessa protezione riservati ai cittadini del Paese di destinazione.

Inoltre, alcuni accordi bilaterali prevedono l'organizzazione di corsi di lingua e di formazione oltre che di programmi di orientamento alla cittadinanza, da svolgersi nel Paese d'origine. In base alla Legge sull'Immigrazione, emendata nel 2002, tali corsi e programmi educativi devono essere approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzati nel Paese d'origine a cura di diversi attori ed organizzazioni. I suddetti programmi sono di fatto pensati sia per formare i lavoratori che dovranno entrare nel mercato italiano che per sviluppare attività imprenditoriali e produttive negli stessi Paesi d'origine. Cosa ancora più importante, i lavoratori stranieri che hanno frequentato questi programmi acquisiscono un titolo preferenziale per l'ingresso in Italia per motivi di lavoro, nell'ambito del sistema delle quote: quote preferenziali sono garantite a quei Paesi che hanno sottoscritto accordi bilaterali con l'Italia, sia in materia di riammissione che di cooperazione nel settore dell'immigrazione per lavoro. I nominativi dei lavoratori stranieri che hanno preso parte a programmi di formazione all'estero viene inserito in liste distinte a seconda del Paese d'origine e contenenti tutte le informazioni rilevanti sui lavoratori. Tali liste sono messe a disposizione dei datori di lavoro italiani, per il tramite delle amministrazioni provinciali.

Il decreto flussi annuale garantisce ai lavoratori stranieri iscritti nelle sopra citate liste di rientrare nelle quote previste per ragioni di lavoro. Inoltre, il decreto stesso - nei casi in cui la quota sia satura e laddove se ne riscontri il bisogno nel mercato del lavoro - prevede la possibilità di ulteriori ingressi nel Paese di lavoratori qualificati. Questo meccanismo di corsi e programmi educativi all'estero è già stato testato con dei progetti pilota in Tunisia, Sri Lanka e Moldavia, questi ultimi realizzati grazie all'assistenza tecnica dell'OIM.

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

*§ 64. L'ECRI incoraggia fermamente le autorità italiane a continuare e ad intensificare gli sforzi per il controllo di incidenti di natura razzista, xenofoba e antisemita in Italia. Chiede loro inoltre di garantire che la motivazione razzista, xenofoba e antisemita di tali episodi sia trattata come tale dal sistema giudiziario*

*penale. A tal fine, raccomanda in particolare alle autorità italiane di migliorare il sistema utilizzato dalla polizia per il monitoraggio degli incidenti a sfondo razzista, xenofobo e antisemita.*

*§ 65. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di intensificare gli sforzi destinati a contrastare la diffusione di materiale di propaganda razzista, xenofoba e antisemita via internet.*

*§ 66. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di proseguire e rendere più incisivi gli sforzi per contrastare le manifestazioni di razzismo e di antisemitismo nel corso di eventi sportivi e in particolare di partite di calcio. Sottolinea che l'approccio seguito dalle autorità italiane nei confronti di tali manifestazioni dovrebbe rispecchiare chiaramente la priorità accordata al rispetto della dignità umana.*

L'attuale sistema di monitoraggio degli episodi concernenti i reati a sfondo razziale appare particolarmente efficace poiché può contare sulla capillare distribuzione sul territorio delle Forze di Polizia anche con sezioni specificatamente destinate a tale finalità. I singoli episodi comprensivi di tutte le informazioni sono inseriti nella banca dati interforze (SDI), con conseguente accessibilità da parte di tutte le Forze di Polizia.

A proposito delle dinamiche dei fenomeni di antisemitismo, xenofobia e razzismo, pur registrandosi nel 2005 un andamento ascendente nel numero complessivo degli episodi, si sottolinea che trattasi ancora, in maniera preponderante, di episodi riconducibili a singoli esaltati o a piccoli gruppi disorganizzati e di trascurabile spessore ideologico, solitamente inquadrabili in contesti giovanili spesso legati al mondo delle tifoserie calcistiche. Non conoscendo le fonti ufficiali da cui attingono le loro informazioni le Organizzazioni non governative, non risulta possibile effettuare una comparazione dei dati relativi agli episodi citati nel Rapporto. Si sottolinea, in ogni caso, che i dati elaborati dalle Forze di Polizia si fondano esclusivamente sui riscontri oggettivi derivanti da attività di polizia giudiziaria. Unità specializzate delle Forze di Polizia effettuano un costante monitoraggio dei siti internet a contenuto razzista, antisemita e/o xenofobico, perseguendo tutte le attività illecite secondo la Costituzione italiana.

Per quanto concerne il verificarsi di episodi riconducibili ai reati a sfondo razziale durante le manifestazioni calcistiche, si segnala che sulla base di specifiche direttive del Ministro dell'Interno, richiamate dalle circolari del Capo della Polizia, è previsto che in occasione di spettacoli pubblici (tra i quali anche gli incontri di calcio) qualora siano esposti striscioni, cartelli o simboli punibili ai sensi dell'art. 2 del Decreto Legge n. 122/1993 i Responsabili dell'ordine pubblico possono disporre la sospensione o il ritardato inizio dell'evento.

Si aggiunge, inoltre, che, in relazione alle manifestazioni calcistiche è stata prevista l'istituzione presso ogni Questura di una struttura di specialisti denominata "squadra tifoserie", che oltre a reprimere comportamenti illegali, svolge anche una precisa funzione preventiva in raccordo con le tifoserie, con le società calcistiche e le strutture federali calcistiche.

Per quanto attiene al fenomeno delle manifestazioni di razzismo negli stadi di calcio, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, ha ritenuto di fondamentale importanza instaurare una collaborazione con la Federazione Nazionale Giuoco Calcio e con le sue varie componenti, per avviare un'azione di sensibilizzazione di tutti i tesserati e delle società affiliate, affinché si intervenga con misure idonee nei confronti di tutti gli atteggiamenti razzisti che si verificano in campo tra gli atleti ed,



in particolare, sugli spalti. Questa collaborazione ha portato alla creazione di un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti di tutte le istituzioni coinvolte con l'obiettivo di individuare gli strumenti regolamentari già in essere, o da elaborare appositamente, utili ad affrontare concretamente l'emergenza razzista nel calcio e per sensibilizzare tutti i tesserati ad intervenire, ognuno per la propria parte e per la propria competenza, con efficaci misure di contrasto alle discriminazioni.

L'UNAR, a tal proposito, ha presentato ai rappresentanti delle istituzioni calcistiche alcune proposte tese da un lato ad informare il pubblico delle norme esistenti e delle relative sanzioni previste per i responsabili di comportamenti razzisti (ad esempio l'obbligo per le società di calcio ospitanti di avvertire il pubblico, prima dell'inizio della gara, delle sanzioni previste per cori, grida o esposizione di striscioni razzisti, nonché di introduzione di apposita dicitura sui biglietti di ingresso negli stadi), dall'altro a realizzare azioni di sensibilizzazione e a finanziare progetti volti a prevenire l'ingresso del razzismo negli stadi. Si segnala che è inoltre allo studio un protocollo di intesa con la FIGC riguardante l'istituzione di un fondo UNAR-FIGC per il finanziamento di iniziative di sensibilizzazione delle tifoserie.

Per poter svolgere al meglio il proprio compito di monitoraggio dei fenomeni di intolleranza negli stadi, l'UNAR ha, inoltre, ottenuto l'inserimento di un proprio rappresentante all'interno dell'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, costituito presso il Ministero dell'Interno, avente la funzione di prevenire e reprimere i fenomeni di violenza negli stadi di calcio.

## 12. Gruppi vulnerabili

- Immigranti e richiedenti asilo (si veda la Sezione II)
- Comunità Rom (si veda la Sezione II)
- Comunità musulmane

*§ 71. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di prendere dei provvedimenti per combattere le manifestazioni di pregiudizio, di discriminazione e di violenza nei confronti di membri delle comunità musulmane. Raccomanda segnatamente alle autorità italiane di avvalersi di ogni opportunità per contestare ogni assimilazione nei dibattiti pubblici tra queste comunità e il terrorismo. A tal fine, l'ECRI richiama l'attenzione delle autorità italiane sulle sue raccomandazioni di politica generale n° 5, sulla lotta all'intolleranza e alle discriminazioni nei confronti dei musulmani e n° 8 sulla lotta al razzismo combattendo il terrorismo.*

*§ 72. L'ECRI incoraggia le autorità italiane a proseguire il dialogo con i rappresentanti delle comunità musulmane, per garantire che i membri di tali comunità non siano in posizione svantaggiata rispetto alle possibilità offerte ai membri di altre confessioni religiose.*

Il tema della tutela e dell'integrazione delle comunità musulmane è stato seguito con particolare attenzione dal Ministero dell'Interno. Sono state intraprese numerose attività volte a promuovere e sviluppare il dialogo interreligioso ed interculturale. Sulla base di una direttiva del Ministro dell'Interno i Prefetti hanno attivato, in ciascuna provincia, iniziative volte a promuovere il dialogo interreligioso, con particolare riferimento alle comunità musulmane, attraverso la costituzione di tavoli di lavoro, forum, osservatori con la presenza di esponenti delle diverse comunità religiose, di soggetti istituzionali e di rappresentanti del mondo del lavoro e del volontariato.

A livello centrale con decreto del Ministro Pisanu del 10 settembre 2005 è stata costituita, presso il Ministero dell'Interno, la **Consulta per l'islam italiano** nel quale sono presenti le componenti islamiche con l'obiettivo di promuovere un dialogo istituzionale al fine di approfondire la conoscenza dell'Islam presente in Italia con particolare attenzione alle problematiche dell'integrazione e all'esercizio dei diritti civili. Lo scorso 8 febbraio 2006 si è tenuta, presieduta dal Ministro dell'Interno, la prima riunione della Consulta. In tale occasione è stata approvata la programmazione dei lavori sulla base di sei aree tematiche: problemi relativi all'integrazione (casa, scuola, lavoro, etc.), salvaguardia delle specificità delle religioni e delle tradizioni islamiche (parità di diritti uomo-donna, uso del velo, osservazione dei precetti e delle festività islamiche, macellazione rituale, aree di sepoltura, etc.); predicazione in italiano nelle moschee e formazione degli imam; sedi e luoghi di culto; condizione sociale e diritti degli immigrati (asilo, protezione umanitaria, permessi e carta di soggiorno, ricongiungimenti familiari, cittadinanza, etc.); accesso dei rappresentanti religiosi islamici nelle carceri e negli ospedali.

Anche in sede internazionale ed europea sono state sviluppate numerose iniziative volte a promuovere il tema del dialogo interreligioso ed interculturale. Durante il Semestre di Presidenza Italiana dell'Unione Europea è stato organizzato a Roma in data 30 e 31 ottobre 2003, proprio dal Ministero dell'Interno, una Conferenza dei Ministri dell'Interno dell'Unione Europea sul tema "Il dialogo interreligioso quale fattore di coesione sociale in Europa e strumento di pace nell'area mediterranea". In tale occasione, è stata adottata una Dichiarazione dei Ministri dell'Interno dell'Unione Europea dove si riconosce il contributo positivo che il dialogo tra le fedi è in grado di fornire all'interno della società europea. Tale iniziativa è stata poi approvata dai Capi di Stato e di Governo nel corso del Consiglio Europeo del 12 dicembre 2003.

Si segnala, inoltre, che l'argomento è ormai inserito stabilmente nelle agende dei principali fori internazionali ed europei (Unione Europea, G8, OSCE, ASEM), quale tema di sviluppo delle strategie di coesione sociale e di integrazione delle comunità musulmane nonché di prevenzione del terrorismo.

#### - Vittime di tratta

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

Ad integrazione del dato contenuto nel Rapporto si segnala che, nel quinquennio 2000-2005, sono stati rilasciati circa 5.000 permessi di soggiorno per motivi di protezione sociale.

#### - Antisemitismo

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

Molti esempi possono ben mostrare come l'Italia prosegua nell'intensificare il suo impegno nella lotta all'anti-semitismo. Per assicurare che l'Olocausto non sia mai dimenticato, il Parlamento italiano ha statuito, nella Legge n. 211/2000, che il 27 gennaio di ogni anno sia celebrato come il "Giorno della memoria". Da allora - come già riportato nella risposta dell'Italia al secondo Rapporto dell'ECRI del settembre

2005 - ogni anno molteplici iniziative sono state organizzate, con la partecipazione di istituzioni, scuole, organizzazioni non governative, media e cittadini. Nel gennaio 2006, una speciale menzione è stata fatta dal Presidente durante il Consiglio dei Ministri, invitando tutti i Ministri a promuovere iniziative correlate alla ricorrenza nel proprio ambito di competenza.

Inoltre, nel contesto della Presidenza del Consiglio, uno premio speciale è stato consegnato dallo stesso Presidente alle scuole che, nel corso dell'anno passato, hanno dedicato con successo parte dei loro programmi di studio a questo argomento, predisponendo testi con riflessioni ed interessanti illustrazioni. Nella serata si è tenuto un concerto speciale, in collaborazione con la Comunità ebraica di Roma, aperto alle autorità ed al pubblico, nel quale sono state cantate canzoni da musicisti ebrei, vittime della Shoah.

Particolare attenzione è stata destinata dal Ministero dell'Interno alla lotta alla discriminazione e all'antisemitismo. Presso questo Ministero è stato costituito, con decreto del Ministro del 30 gennaio 2004, il **Comitato interministeriale contro la discriminazione e l'antisemitismo** con il compito di esercitare un costante monitoraggio sui pericoli di regressione verso forme di intolleranza, razzismo, xenofobia ed antisemitismo e di individuare gli strumenti educativi e sanzionatori per contrastare ogni comportamento ispirato da odio religioso o razziale. In occasione della visita della Commissione ECRI è stata prodotta ampia documentazione sull'intensa attività sviluppata dal Comitato, che viene qui sinteticamente richiamata nei principali aspetti.

Il Comitato ha sviluppato numerose iniziative, procedendo, innanzitutto, ad un ampio monitoraggio di eventuali comportamenti discriminatori avvalendosi della capillare presenza sul territorio delle Prefetture - UTG. La rilevazione ha rilevato una modesta presenza dei reati a sfondo razziale. Il Comitato si è attivato affinché nei diversi settori delle Amministrazioni pubbliche in esso rappresentate venisse valorizzata la formazione dei docenti, la specifica conoscenza dei fatti storici da parte della popolazione scolastica, venisse sviluppata un'adeguata formazione degli appartenenti alla Polizia di Stato e venisse promossa un'adeguata sensibilizzazione per gli operatori dell'informazione.

Il Comitato ha, inoltre, curato i rapporti con le comunità ebraiche, musulmane e nomadi, procedendo all'audizione dei relativi esponenti al fine di acquisirne l'avviso su possibili problematiche. Il Comitato si è anche attivato per sostenere e promuovere le iniziative culturali finalizzate a contrastare l'intolleranza anche con la partecipazione a Convegni nazionali e internazionali. Il Ministero dell'Interno si è attivato, inoltre, al fine di valorizzare al meglio la commemorazione del "giorno della memoria".

Lo scorso 27 gennaio 2006, in occasione della "*giornata della memoria*" si è svolta alla presenza del Ministro dell'Interno e dei principali rappresentanti delle comunità ebraiche italiane, una sessione speciale del Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo. Tale iniziativa fa seguito al seminario organizzato nel 2005 presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, dedicato al ricordo della "shoah" e al quale hanno partecipato il Ministro dell'Interno, il Presidente dell'Unione delle Comunità ebraiche italiane e esponenti del mondo accademico.

Sempre in occasione della "*giornata della memoria*" si sono tenute cerimonie di consegna di riconoscimenti al merito civile a favore di enti resisi particolarmente meritevoli per atti di eroismo e solidarietà compiuti nei confronti di ebrei italiani

durante l'ultimo conflitto mondiale (medaglia d'oro al Comune di Nardò; medaglia d'argento al Comune di Tora e Piccilli).

Si richiamano, inoltre, le numerose iniziative finalizzate a valorizzare il ricordo di Giovanni Palatucci, Questore di Fiume, che con estremo sacrificio si impegnò durante la seconda guerra mondiale al fine di salvare numerose vite umane.

Tra queste si ricorda l'iniziativa congiunta italo-israeliana che nel 2005, in occasione dell'anniversario della morte di Palatucci, avvenuta a Dachau il 10 febbraio 1945, ha visto celebrarne la commemorazione a Gerusalemme, alla presenza del Ministro dell'Interno.

Anche la **Presidenza italiana dell'ITF**, la *Task Force* per la Cooperazione Internazionale in materia di Ricerca, Ricordo, Educazione riguardante la Shoah, ha dato un forte impulso all'educazione alla Shoah, promuovendo e realizzando seminari per insegnanti, distribuendo pubblicazioni apposite alle scuole, coinvolgendo le scuole nella ricerca e nella produzione di materiali sul tema e favorendo la diffusione delle buone pratiche. Per esempio, una rilevazione è stata attivata circa le iniziative scolastiche attuate in materia di "Shoah, intolleranza, razzismo, xenofobia, antisemitismo nella prospettiva di una società multiculturale", attraverso la costituzione di una rete di referenti regionali e di docenti esperti delle varie regioni.

A seguito di un primo Seminario, tenutosi a Roma il 10 giugno 2004 sull'opera di Primo Levi, i risultati della summenzionata rilevazione sono stati illustrati nel Seminario di Montecatini (28 febbraio - 2 marzo 2005) sul tema "L'insegnamento della Shoah nelle società multiculturali", organizzato in risposta ai problemi educativi derivanti in tutta Europa dalla crescente internazionalizzazione e complessità culturale delle diverse società. Al seminario hanno partecipato, oltre al sottocomitato specifico dell'ITF internazionale, i coordinatori di ciascun Ufficio Scolastico Regionale, un docente esperto segnalato dai diversi Direttori Generali Regionali e il gruppo che si occupa di storia del Novecento, presso la Direzione Generale per gli Affari Internazionali del MIUR. Sono state coinvolte 82 persone, affrontando tematiche di tipo storico sociale, con particolare puntualizzazione in ordine all'origine del pregiudizio, alle caratteristiche dell'antisemitismo e ai casi specifici delle varie realtà europee. Ciascuno dei rappresentanti ha illustrato la situazione, la politica e gli approcci educativi del proprio paese, al termine della prima assemblea plenaria della Task Force. Entrambi questi seminari hanno avuto respiro internazionale, per la partecipazione di relatori esperti provenienti da molti paesi del mondo.

Il rapporto privilegiato con Yad Vashem, il centro di documentazione e memoria della Shoah in Israele, avviato durante l'anno di presidenza italiana dell'ITF, ha dato all'educazione alla Shoah il valore aggiunto di una pedagogia specifica avanzata. Nel settembre 2005 è stato realizzato a Gerusalemme, presso la scuola internazionale di studi sull'Olocausto, un seminario organizzato dallo Yad Vashem, di concerto con la delegazione italiana dell'ITF, per 25 docenti italiani provenienti dalle varie regioni d'Italia, su segnalazione dei vari direttori generali, così da rafforzare la rete già costituita sul territorio italiano per approfondire e diffondere la conoscenza della Shoah e promuovere iniziative coordinate per combattere ogni possibile forma emergente di nuovo razzismo ed antisemitismo.

Questi esercizi rappresentano un valido esempio per altri paesi come la Francia, il Regno Unito e la Germania, dove si sta promuovendo la ricerca sulle prassi educative riguardo la Shoah.

A conclusione vanno segnalate altre due iniziative: il 7 ottobre 2005 il Provveditorato agli Studi della Regione Lombardia, il Comune di Rozzano e la Delegazione italiana dell'ITF hanno realizzato un Seminario per insegnanti e studenti sul tema "Shoah e multiculturalismo nella scuola oggi: strategie e proposte pedagogiche"; il Concorso annuale bandito dal MIUR e dall'Unione delle Comunità ebraiche italiane, cui hanno partecipato scuole di ogni ordine e grado, producendo testi scritti, poster, disegni, lavori multimediali, sceneggiature e musicals, richiamando i metodi educativi proposti alle giovani generazioni dal Consiglio d'Europa, come ribadito nel Seminario europeo di Cracovia (4-6 maggio 2005), che ha visto la partecipazione della delegazione italiana dell'ITF, e della sua coordinatrice.

### 13. Media

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

### 14. Comportamento di funzionari delle forze dell'ordine

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

L'ordinamento italiano appresta un'articolata tutela dei diritti umani sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto quello procedurale. Si segnalano, in particolare, le disposizioni contenute nell'art.606 e seguenti del codice penale che tutelano la persona da condotte illecite quali l'arresto illegale, l'indebita limitazione della libertà personale, l'abuso di autorità contro arrestati o detenuti, le perquisizioni e le ispezioni personali arbitrarie. La tutela sostanziale è contemplata, inoltre, nelle norme di cui agli artt. 581 c.p.(percosse), 582 c.p. (lesione personale), 610 c.p. (violenza privata), 612 c.p. (minaccia), nonché da altre previsioni di maggiore gravità. **L'Autorità giudiziaria nell'accertare tali illeciti opera in una posizione di assoluta terzietà e indipendenza, assicurando l'obbligatorietà dell'azione penale.**

### 15. Monitoraggio della situazione

*§ 84. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di migliorare i loro sistemi di monitoraggio della situazione riguardante i gruppi minoritari, raccogliendo le informazioni pertinenti in vari settori in base a diverse categorie, quali l'origine etnica, la lingua, la religione e la nazionalità, e di garantire che in tutti i casi vengano debitamente rispettati i principi della riservatezza, del consenso informato dell'interessato e dell'auto identificazione volontaria delle persone in un determinato gruppo specifico. Tali sistemi dovrebbero inoltre prendere in considerazione la dimensione di genere, soprattutto dal punto di vista dell'eventuale discriminazione doppia o multipla.*

*§ 85. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di raccogliere dati già facilmente disponibili e precisi sulle disposizioni legislative in vigore in materia di diritto penale, civile e amministrativo contro il razzismo e la discriminazione razziale. Tali dati dovrebbero riferirsi al numero e alla natura delle denunce presentate, alle*

*indagini effettuate e ai loro risultati, alle decisioni adottate e/o ai risarcimenti e/o ai compensi accordati.*

In Italia non sono stati avviati studi scientifici in materia di discriminazione nei confronti di cittadini italiani e stranieri sulla base di differenze di colore, appartenenza etnica, nazionalità e religione. Il Ministero dell'Interno ha predisposto un database contenente informazioni su atti di natura razzista (violenza, scritte, pubblicazioni), che non possono essere diffuse poiché la rilevazione non è basata su criteri scientifici bensì organizzata in relazione ad esigenze interne ed amministrative (vedi § 9. [13.]). Alcuni istituti di ricerca hanno analizzato ed esaminato attentamente questo fenomeno, ma anche in questo caso l'esercizio non è stato condotto sistematicamente ed essi non rappresentano l'intero territorio nazionale. Studi occasionali si limitano ad una osservazione locale del fenomeno e non consentono di configurarlo in modo globale. A parte questo, è possibile affermare che la conoscenza e gli studi in materia sono in costante crescita, soprattutto per l'impegno delle istituzioni e la pressione delle organizzazioni e della società civile. La recente istituzione dell'UNAR rappresenta un contributo concreto al fine di colmare questa lacuna di informazione sistematica.

## **II. QUESTIONI SPECIFICHE**

### **16. Uso di discorsi razzisti o xenofobi in politica**

*§ 90. L'ECRI ribadisce la sua raccomandazione ai partiti politici di resistere alla tentazione di presentare le questioni riguardanti gli extracomunitari e i membri di altri gruppi minoritari sotto una luce negativa, e di porre in risalto, invece, il contributo positivo fornito dalle varie minoranze alla società, all'economia e alla cultura italiana. I partiti politici dovrebbero adottare una posizione ferma contro ogni forma di razzismo, di discriminazione e di xenofobia. L'ECRI ribadisce la sua raccomandazione di promuovere in Parlamento un dibattito annuale sul tema del razzismo e dell'intolleranza cui sono esposti i membri dei gruppi minoritari.*

*§ 91. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità italiane di adottare dei provvedimenti per combattere l'uso di discorsi razzisti e xenofobi in politica. A tal fine, ricorda in questo contesto particolare le proprie raccomandazioni formulate più sopra sulla necessità di garantire un'effettiva applicazione della legislazione esistente contro l'incitamento alla discriminazione razziale e alla violenza. L'ECRI sollecita inoltre le autorità italiane ad adottare delle disposizioni giuridiche ad hoc riguardanti specificamente l'uso dei discorsi razzisti e xenofobi da parte di esponenti di partiti politici, includendo, per esempio, delle disposizioni legali finalizzate a permettere la soppressione dei finanziamenti pubblici per quei partiti politici i cui membri sono responsabili di atti di razzismo o di discriminazione. Al riguardo, l'ECRI attira l'attenzione delle autorità italiane sulle disposizioni contenute nella sua Raccomandazione di politica generale n°7.*

E' da premettere che in Italia l'incitamento all'odio razziale è severamente punito dal codice penale; tuttavia spetta all'insindacabile valutazione della Magistratura, nella sua piena indipendenza, decidere caso per caso fino a che punto una data manifestazione rientri nell'ambito della libertà di pensiero e di espressione o di valutazione politica, ed in quali casi invece essa ricada nella fattispecie penale di incitamento all'odio razziale.

Il Governo italiano è particolarmente impegnato nel contrasto alla propaganda razzista e xenofoba, in particolar modo quella rivolta contro immigrati non comunitari e minoranze, come i Rom, che compromette il difficile processo di integrazione e coesistenza pacifica. C'è fiducia che gli sforzi intrapresi dal Governo, dalle amministrazioni locali, le chiese e le Ong, siano un forte filtro contro il razzismo. Il razzismo è infatti un problema reale di dimensione globale che colpisce molti paesi, e che il nostro paese sta affrontando con tutti gli strumenti disponibili (anche in conseguenza del recente fenomeno migratorio). In tal senso il nostro paese continuerà a combatterlo con ogni mezzo: misure legislative, campagne di sensibilizzazione, istruzione e politiche sociali.

Quando alcuni leader o rappresentanti politici hanno pubblicamente parlato con toni razzisti in contesti specifici a livello locale, questa attitudine è stata severamente condannata dall'opinione pubblica, dalle istituzioni italiane, dai media e dalla maggioranza dei leader politici del governo e dell'opposizione.

I pochi incidenti avvenuti negli anni scorsi sono stati spesso l'espressione di opinioni personali; nei casi in cui essi hanno oltrepassato i limiti della libertà di manifestazione del pensiero, garantita dalla Costituzione italiana, sono stati immediatamente condannati.

Comunque, sin dall'ultimo rapporto dell'ECRI, molti passi sono stati intrapresi nell'intento di prevenire e contrastare l'uso politico del razzismo, come, ad esempio, in attuazione delle garanzie previste dal sistema legislativo italiano, la emissione di alcune sentenze che hanno condannato rappresentanti politici riconosciuti colpevoli di aver espresso opinioni e aver adottato comportamenti "razzisti". Si cita a titolo esemplificativo la sentenza di condanna del Tribunale di Verona nei confronti di sei esponenti della Lega Nord, colpevoli dell'allontanamento di un gruppo di Rom dall'insediamento locale e condannati a sei mesi di detenzione, nonché a risarcire l'Opera Nazionale Nomadi e le singole vittime per 45.000 - incluso l'importo di 4000 euro per le spese legali, ed infine a scontare la pena accessoria consistente nel divieto di partecipare, in qualsiasi forma, ad attività di propaganda elettorale per i successivi tre anni.

Come già detto, alcune iniziative sono state avviate al fine di **prevenire e contrastare l'uso politico del razzismo**:

- in attuazione delle garanzie previste dal complesso di norme in vigore nel nostro paese, il sistema giudiziario ha emesso alcune sentenze che hanno condannato rappresentanti politici riconosciuti colpevoli di aver espresso opinioni e di aver adottato comportamenti "razzisti";
- è stato istituito l'**UNAR** (Ufficio nazionale contro il razzismo), la cui attività e programma sono stati avviati direttamente dal Ministro per le Pari Opportunità e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio in una conferenza che si è tenuta a Roma, lo scorso novembre 2004, che ha visto un'elevata partecipazione del mondo politico;

- sono stati avviati molti progetti, sui quali sono stati investiti anche fondi nazionali e locali, per stimolare il dialogo, la reciproca comprensione tra persone appartenenti a culture diverse, la tolleranza ed il **rispetto delle diversità**, ma anche per migliorare la qualità della vita degli immigrati e di minoranze, come i Rom;
- integrazione e **contrasto della discriminazione** sono tra gli obiettivi dell'ultimo Documento programmatico per le politiche dell'immigrazione (2004-2006), approvato dal Consiglio dei Ministri. L'intero capitolo IV è dedicato a questi temi, incluso il dialogo interreligioso (D.P.R: n. 128 del 13 maggio 2005);
- nelle scuole, dove il numero dei **bambini stranieri** è aumentato di 10 volte nell'arco di dieci anni (280.000 erano nell'A.S. 2003-2004 pari al 3,5% della popolazione scolastica), è in costante crescita l'interesse per i programmi multiculturali. Il Ministero dell'Istruzione monitora ogni anno (siamo ormai al 7°) sia l'iscrizione degli studenti stranieri nelle scuole che il relativo successo scolastico;
- sono state promosse campagne di sensibilizzazione, con la collaborazione delle associazioni del volontariato, per attirare l'attenzione politica sull'importanza di garantire i diritti fondamentali a tutti, in particolare in alcuni settori come la **sanità e l'istruzione per i minori**, indipendentemente dalle condizioni legali, poiché questi sono alla base dello sviluppo economico e sociale dell'intera società.

Con specifico riferimento alle raccomandazioni dei §§ 86-91 e partendo dall'assunto che non sia intenzione dell'ECRI intervenire attivamente nell'attuale dibattito politico interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa, si formulano le seguenti osservazioni.

Per quanto attiene alla generale attitudine di questa o quella forza politica verso il fenomeno relativamente nuovo, almeno per il nostro Paese, dell'immigrazione di massa, non è certo possibile, infatti, che su un tema di così vasta portata le posizioni debbano necessariamente coincidere (vedi le Raccomandazioni ai paragrafi 90 e 91), anche perché esse riflettono il variegato panorama della nostra opinione pubblica, come avviene in tutti i Paesi d'Europa. All'interno dei limiti, chiaramente dettati dalla legge italiana, che sancisce condotte quali atti di discriminazione o incitamento alla violenza, appare pertanto imprescindibile garantire il confronto delle idee e la libertà della loro espressione da parte degli individui e delle associazioni.

Non risulta peraltro che esponenti di livello nazionale di partiti della coalizione governativa siano mai usciti, neppure marginalmente, dai sopra citati limiti.

Posta dunque questa premessa di ordine generale, le preoccupazioni dell'ECRI che l'influenza esercitata dal partito della Lega Nord possa condurre a "*politiche e prassi non sempre rispettose dei diritti umani*", appaiono ingiustificate. Questo partito, infatti, è membro della coalizione del Governo Italiano da almeno cinque anni, e lo stesso Rapporto dell'ECRI non contiene elementi che possano provare l'esistenza di un tale pericolo. La stessa Legge "Bossi-Fini", pur criticata nel presente rapporto sotto taluni profili, viene elogiata sotto altri riguardi, e non viene citato, né potrebbe esserlo, alcun suo aspetto che possa attentare al rispetto dei diritti umani. Dunque, se l'ECRI riteneva di poter nutrire qualche timore agli inizi di questa esperienza di Governo verso i risultati che avrebbe prodotto la presente coalizione governativa o uno dei suoi partiti, questa attitudine dovrebbe essere stata fugata proprio dalla realtà di questi anni.



Tanto più che, come opportunamente ricordato nello stesso testo dell'ECRI, questo periodo ha assistito ad una tendenza all'ulteriore diminuzione del numero degli episodi di razzismo nel nostro Paese, che peraltro erano già relativamente rari.

E' questo dunque un risultato oggettivo, alla luce del quale possono essere valutate "le politiche e le prassi" adottate in Italia in questi anni.

Sulla scorta di quanto sopra, si osserva, pertanto, che la formulazione del paragrafo 89 non appare del tutto armonica con l'insieme del quadro stesso rilevato dall'ECRI.

Del resto, quanto alla sensibilità dell'opinione pubblica italiana ed alle credenziali del Governo in tema di lotta a qualsiasi forma di discriminazione razziale, vale ricordare che il Presidente del Consiglio è stato insignito dalla prestigiosa Associazione statunitense *AntiDefamation League*, nel settembre 2003, del prestigioso premio internazionale di statista dell'anno, con la seguente motivazione: "per il coraggio e la leadership dimostrate nello sforzo per sradicare l'antisemitismo ed il razzismo dall'Europa".

## 17. Situazione delle popolazioni Rom e Sinti

*§ 98. L'ECRI sollecita le autorità italiane ad istituire una politica globale a livello nazionale per risolvere la situazione di emarginazione, svantaggi e discriminazione delle popolazioni Rom e Sinti. A tal fine, invita le autorità italiane a stabilire un meccanismo di effettivo coordinamento a livello nazionale, cui partecipino le autorità nazionali e locali, dei rappresentanti dei Rom e dei Sinti, delle organizzazioni della società civile e altri partner pertinenti.*

*§ 99. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di trovare adeguati mezzi giuridici per tutelare i Rom e i Sinti, corrispondenti a quelli attuati per le minoranze linguistiche storiche e di coordinare le politiche regionali esistenti e gli sforzi per superare l'ostacolo della loro non appartenenza a un territorio specifico.*

*§ 100. L'ECRI riafferma che le autorità italiane non dovrebbero basare le loro politiche relative ai Rom e ai Sinti sul presupposto che i membri di tali gruppi preferiscono vivere come nomadi. Raccomanda vivamente alle autorità italiane di affrontare la questione dell'alloggio delle popolazioni Rom e Sinti in stretta collaborazione con le comunità stesse, e raccomanda che l'obiettivo sul lungo periodo delle politiche abitative dovrebbe essere quello dell'eliminazione dei campi nomadi.*

*§ 101. L'ECRI invita le autorità italiane ad adottare provvedimenti immediati per affrontare la questione della mancanza di passaporto e di permesso di soggiorno dei Rom e dei Sinti.*

*§ 102. L'ECRI invita le autorità italiane a garantire che tutti i bambini Rom e Sinti siano iscritti a scuola e ad intensificare gli sforzi, in collaborazione con le comunità interessate, per facilitare la frequenza scolastica regolare da parte di questi bambini. L'ECRI ribadisce l'invito alle autorità italiane, perché agevolino la presenza di allievi Rom e Sinti a livello dell'istruzione secondaria e superiore.*

*§ 103. L'ECRI ribadisce che solo una politica organica relativa ai vari settori nei quali i Rom e i Sinti sono esposti a svantaggi e a discriminazione potrà riuscire a migliorare la loro situazione in modo duraturo. Raccomanda quindi alle autorità italiane di prendere iniziative urgenti, oltre a quelle relative ai settori indicati precedentemente, per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti in altri campi, tra*

*cui l'occupazione, la sanità, i rapporti con la polizia, l'amministrazione della giustizia e i pregiudizi generali all'interno della società.*

In merito alla condizione dei Rom e Sinti presenti in Italia, non si ritiene opportuno definirli quali comunità che assumono una dimensione autonoma rispetto al resto della popolazione, tanto più che nella legislazione italiana sono state previste misure specifiche tese a rafforzarne la tutela (si possono citare, a **titolo esemplificativo, la registrazione presso l'anagrafe, la libertà di movimento, la concessione di permessi di lavoro o la partecipazione ai processi di apprendimento scolastico**). In altre parole, la legislazione italiana afferma l'eguaglianza di tutti i cittadini, senza alcuna distinzione di origine etnica, di lingua o di religione.

Va altresì menzionata la creazione di un Tavolo di coordinamento sul tema presso il Ministero per gli Affari Regionali, al quale prenderanno parte rappresentanti di tutti i ministeri al fine di predisporre un progetto di legge atto a regolamentare la situazione dei Rom e Sinti presenti in Italia.

La normativa di base di tutela delle minoranze, approvata nel quadro della fondamentale unità linguistica espressa dall'italiano, lingua ufficiale della Repubblica, è stata adottata con l'intenzione di tutelare la lingua e la cultura delle popolazioni quali l'albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo, cercando al contempo di valorizzare le medesime. Nel dare dunque attuazione all'art. 6 della Costituzione - che stabilisce che "la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche" - **si è dettata una disciplina organica di tutela delle minoranze linguistiche storicamente presenti nel nostro Paese, anche in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei ed internazionali, di cui l'Italia è parte.** All'atto della discussione, in Parlamento, della nuova legge si è esclusa dalla nuova disciplina la comunità Rom, rilevando l'opportunità di predisporre ed approvare una legge ad hoc per quest'ultima, che tenga conto degli aspetti del tutto particolari che, per motivi prevalentemente storici, questa minoranza presenta rispetto al tessuto sociale italiano rispetto alle c.d. "minoranze storiche, etniche e linguistiche". Infatti il **criterio base per la definizione di "minoranza linguistica" dipende dalla stabilità e dalla durata dell'insediamento in una ben delimitata area del territorio, non configurabile per i Sinti e Rom.** La predisposizione di appropriati strumenti legislativi consentirà di attribuire ai circa 150.000 Rom e Sinti residenti in Italia lo stesso status dei cittadini italiani. Per quanto riguarda i Rom e Sinti che vivono ancora in condizioni di nomadismo, essi già esercitano il diritto di libertà di movimento e circolazione, se vi si includono cittadini comunitari, o altrimenti il loro status è regolamentato dalle norme relative al soggiorno degli stranieri.

Gli interventi volti al miglioramento delle condizioni abitative dei Rom e Sinti rappresentano materia di competenza degli Enti locali come stabilito nel Titolo V, Capo III e IV del T.U. sull'Immigrazione. Si rileva, comunque, che varie istituzioni locali hanno proceduto e procedono all'adozione di tutti quegli interventi atti a migliorare la situazione dei campi. A mo' di esempio è utile annoverare l'iniziativa concertata tra la Prefettura di Napoli con i rispettivi Enti locali, finalizzata alla realizzazione di mini campi, una tendenza positiva che si dimostra più funzionale e più sopportabile dal punto di vista dell'abitabilità. Analoghe iniziative sono in corso anche a Milano e Rovereto. E' opportuno segnalare la situazione del campo Casilino 900, che è un campo non autorizzato, e gli ingenti e continui sforzi che il Comune di Roma ha compiuto nell'opera di bonifica e di risistemazione. Il Casilino 900, essendo un caso limite, non pone in risalto tutte quelle lodevoli iniziative di integrazione,

---

promosse dalle istituzioni locali di concerto con la società civile (avviate favorevolmente in molti campi, dove la struttura e l'organizzazione degli stessi appare rispondente alle esigenze delle varie comunità). Inoltre, si rappresenta che presso l'Ufficio Territoriale del Governo - Prefettura di Roma, è stata costituita una "Conferenza Permanente", riunitasi per la prima volta il 20 giugno 2005, che ha lo scopo - nell'ottica di un confronto costruttivo con tutte le componenti istituzionali e sociali - di individuare e progettare iniziative per risolvere le complesse tematiche sociali sul territorio.

Questi Rom e Sinti, che non hanno la cittadinanza italiana, incontrano alcune difficoltà quando presentano domanda per il **permesso di soggiorno** o per la loro naturalizzazione. Ciò avviene in quanto la legislazione di riferimento richiede un contratto di lavoro tra le condizioni ed i requisiti per la concessione del suddetto permesso. Dunque, emergono dei problemi per trovare lavoro. I Rom e Sinti possono incontrare ostacoli anche per l'accesso ai servizi sanitari ed all'educazione. In termini pratici, al fine di ottenere il permesso di soggiorno, è necessario avere un lavoro. Dunque, quando i Rom e Sinti hanno problemi ad ottenere il permesso, non si tratta di discriminazione ma di impedimento nel soddisfare una delle condizioni essenziali richieste dalla Legge n. 189/2002.

In merito al mancato rilascio a Rom e Sinti del permesso di soggiorno, si sottolinea che la normativa vigente non opera alcuna differenziazione sia in termini di procedura che di condizioni, tra cittadini di paesi terzi in ragione della propria origine nazionale, etnica, linguistica o religiosa. La dimostrazione necessaria rimane, per tutti, l'accertamento di un regolare ingresso sul territorio, il possesso di un regolare rapporto di lavoro o di motivazioni di studio, salute o di ricongiungimento familiare con un membro della famiglia regolarmente residente. La normativa consente, inoltre, sempre l'impugnabilità di ogni decisione negativa circa il rilascio del permesso di soggiorno così come dei conseguenti provvedimenti di allontanamento. La considerazione dello scarso utilizzo da parte di Rom e Sinti delle opportunità di regolarizzare la propria posizione sul territorio non appare come dimostrativa di una discriminazione operata nei loro confronti. Anche la recente regolarizzazione ha reso attenti della procedura i datori di lavoro e non ha posto condizioni differenziate tra gli stranieri. L'asserita scarsa percentuale di Rom e Sinti che avrebbero usufruito della procedura può far dedurre solo la mancanza di un effettivo rapporto di lavoro o la presenza di precedenti penali.

In ordine alle problematiche relative all'istruzione, va sottolineato che gli studenti Rom e Sinti hanno gli stessi diritti ed obblighi scolastici degli altri studenti, in conformità con la legislazione italiana che non discrimina tra studenti italiani e stranieri, regolari o irregolari. Va evidenziato peraltro con il Decreto Legislativo del marzo 2005 l'obbligo scolastico è stato esteso fino a 18 anni. Comunque, pur manifestando le istituzioni scolastiche piena disponibilità alla loro accoglienza, in realtà i Rom e Sinti dimostrano scarsa propensione all'integrazione (compresa la comunità scolastica) e, di conseguenza, la innata tendenza a rifiutare la regolare frequenza nelle scuole delle località in cui stabiliscono la loro dimora temporanea. Proprio per incentivare la frequenza scolastica, il Ministero dell'Istruzione eroga alle scuole interessate da forti processi migratori specifiche risorse finanziarie destinate alla realizzazione di attività educative aggiuntive, per favorire una migliore e proficua integrazione di tali alunni. A tal fine un apposito Protocollo d'Intesa sull'istruzione degli studenti Rom è stato firmato recentemente dall'Opera Nomadi e dal Ministero dell'Istruzione. Inoltre, attraverso rapporti di collaborazione con Enti, Associazioni rappresentative, Associazioni di volontariato ed altri organismi presenti sul territorio, le scuole stesse organizzano tutte quelle attività collaterali, funzionali

al miglioramento della frequenza degli alunni Rom e Sinti. Nel senso sopra indicato, il Ministero dell'Istruzione impartisce periodicamente istruzioni per finalizzare l'utilizzazione dei fondi erogati. Dalle rilevazioni fornite dal citato Dicastero, emerge comunque che nell'A.S. 2003-2004, nell'intero territorio nazionale, risultava frequentante, seppure con le limitazioni sopra indicate, un numero consistente di alunni Rom e Sinti e precisamente: 1456 nella scuola dell'infanzia; 5175 nella scuola primaria; 2591 nella scuola secondaria di primo grado; 84 nella scuola secondaria superiore<sup>47</sup>.

I datori di lavoro sono stati i principali attori delle recenti procedure di regolarizzazione, che non prevedono alcuna distinzione tra gli stranieri. In ordine alla problematica dell'**occupazione lavorativa**, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha sottoscritto con diverse Regioni "Accordi di programma" con l'obiettivo principale di dar vita a progetti sperimentali e percorsi innovativi che facilitino l'integrazione degli immigrati non comunitari - inclusi Rom e Sinti - regolarmente presenti nel nostro Paese. In particolare, sono stati finanziati progetti che prevedono attività svolte presso gli sportelli informativi al fine di favorire l'accesso degli stranieri ai diversi servizi territoriali. Si è finanziato il progetto "Percorsi contro l'esclusione sociale e per l'autonomia delle donne", che consiste in attività di accoglienza, accompagnamento e mediazione culturale, laboratori di lingua italiana, un consultorio giuridico, laboratori e corsi di formazione professionale e di orientamento al lavoro<sup>48</sup>.

In ordine alla problematica **sanitaria**, va sottolineato che le norme specifiche di settore vigenti in tema di assistenza sanitaria agli stranieri, rappresentate dal T.U. sull'Immigrazione, prevedono per gli stranieri regolarmente soggiornanti l'obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale nonché la parità di trattamento e la piena eguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani, garantendo altresì, nei presidi pubblici ed accreditati, per i cittadini stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e l'estensione dei programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

A tal riguardo sono garantiti, in particolare:

- la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane;

---

<sup>47</sup> Si veda, per esempio, il progetto che ha coinvolto bambini Rom in un percorso educativo, promosso dal Comune di Roma, fornendo un servizio navetta per i minori che vivono in zone periferiche della città non servite dai trasporti pubblici. Dall'A.S. 1999-2000 al 2003-2004, il numero di minori Rom frequentanti è costantemente aumentato, passando da 1161 a 2157, con un incremento di oltre il 50% (dati del Comune di Roma, Municipio XI, 2004). Un elemento di particolare interesse è rappresentato dall'aumento delle iscrizioni nella scuola materna ed elementare: in primo luogo tale tipo di fenomeno potrebbe favorire il processo d'integrazione a tutti i livelli scolastici; in secondo luogo indica la tendenza degli adulti a limitare l'abitudine di portare con sé i minori durante il giorno.

<sup>48</sup> Si vedano, ad esempio, i progetti per l'occupazione di Rom e Sinti (spazi in tutti i mercati per i venditori della cooperativa sociale "Phralipe"; il riciclo di metalli; l'ordinaria e permanente manutenzione delle piste ciclabili da parte della cooperativa sociale "Phralipe"; il coinvolgimento in programmi culturali sponsorizzati dal Comune di Roma di numerosi gruppi artistici Rom; progetti per giardinieri Rom e Sinti; corsi di maglieria per i rumria' dell'Abruzzo ed i Camminanti della Sicilia), il progetto coinvolge alcune associazioni Rom per la raccolta dei rifiuti nei campi, la creazione di una rete di équipes - GIPSY 2000/2002 - tra gli operatori delle Comunità Terapeutiche e i Mediatori Rom e Sinti che, due volte a settimana, aiutano i drogati Rom, progetti di formazione per mediatori culturali negli istituti di detenzione e per la creazione di un ufficio legale all'interno dell'Opera Nomadi - Sezione Lazio.

- la tutela della salute del minore, in conformità alla Convenzione sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989;
- le vaccinazioni, secondo la normativa e nell'ambito di interventi rientranti nella campagna di prevenzione collettiva autorizzati dalle Regioni;
- gli interventi di profilassi internazionale;
- la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive e l'eventuale bonifica dei relativi focolai.

Inoltre, il Piano Sanitario Nazionale 2003-2005, nel quadro dei molteplici interventi necessari per superare l'emarginazione degli immigrati bisognosi, individua quale importante aspetto quello di assicurare l'accesso delle popolazioni immigrate al Servizio Sanitario Nazionale adeguando l'offerta di assistenza pubblica in modo da renderla visibile, facilmente accessibile, attivamente disponibile ed in sintonia con i bisogni di questi nuovi gruppi di popolazione, in conformità a quanto previsto dal citato T.U. sull'Immigrazione che, come sopra accennato, ha sancito il diritto alle cure urgenti ed essenziali ed alla continuità della cura anche per gli immigrati irregolari. Cita ancora il Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 che, in tale contesto, sono necessari, tra l'altro, sia interventi di tipo informativo dell'utenza immigrata sull'offerta dei servizi da parte delle Aziende sanitarie locali che l'individuazione all'interno di ciascuna Azienda sanitaria locale di unità di personale esperto e particolarmente idoneo per questo tipo di rapporti. Il Piano Sanitario Nazionale 2003-2005 specifica, infine, altre azioni prioritarie che riguardano i seguenti aspetti:

- migliorare l'assistenza alle donne straniere in stato di gravidanza e ridurre il ricorso alle interruzioni volontarie di gravidanza;
- ridurre l'incidenza della sindrome da HIV, delle malattie sessualmente trasmesse e della tubercolosi tramite interventi di prevenzione mirati a questa fascia di popolazione;
- raggiungere una copertura vaccinale della popolazione infantile immigrata pari a quella ottenuta per la popolazione italiana;
- ridurre gli infortuni sul lavoro tra i lavoratori immigrati, tramite gli interventi previsti a tal fine per i lavoratori italiani.

Non risulta che il personale delle **Forze dell'Ordine** intervenuto nei campi nomadi, nel corso di controllo ed interventi, abbia operato in violazione di norme di legge, avendo lo stesso proceduto esclusivamente ad operazioni di identificazione, rintraccio ed espulsione di clandestini ed a controlli sulla liceità dei beni posseduti o alla repressione dei reati accertati.

Infatti, tutti i servizi svolti dalle Forze dell'Ordine nei campi nomadi, ad eccezione di quelli di polizia giudiziaria derivanti da provvedimenti da eseguire nei casi di flagranza di reato o di esecuzione dell'**Autorità giudiziaria**, vengono sempre effettuati a seguito di ordinanza del Questore in esecuzione di attività programmate d'intesa con i locali Uffici Territoriali del Governo e con i Comuni interessati.

## 18. Immigranti e richiedenti asilo

Negli ultimi anni, in conseguenza della crescita del fenomeno migratorio, si è sviluppato un mercato illegale del trasporto di persone verso i Paesi europei. Proprio per questo, ora le organizzazioni criminali straniere, costituite principalmente da

cittadini albanesi, magrebini, nigeriani, cinesi, russi e romeni, possono condurre attività illegali anche nel territorio italiano e stabilire contatti con la criminalità organizzata nazionale. Partendo da questo assunto, le scelte prioritarie delle forze di polizia internazionali, condivise dalle nostre forze di polizia, si sostanziano in iniziative correlate alla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani ed alla lotta contro l'immigrazione irregolare.

L'Italia, per la sua posizione geografica, è uno dei principali territori di sbarco degli immigrati irregolari. Fino a pochi anni fa, l'instabilità dei Paesi balcanici ha contribuito ad un marcato flusso migratorio irregolare, utilizzando il nostro Paese per entrare nell'Unione europea. Attualmente le principali rotte dei clandestini verso l'Italia hanno quale punto di partenza i Paesi del bacino del Mediterraneo, il Corno d'Africa e l'Africa occidentale, l'Europa dell'Est, il Medio Oriente e l'Estremo Oriente, il sub-continente indiano e il sud America. Questi flussi hanno avuto quali protagonisti persone che hanno deciso di lasciare il proprio paese, prima di tutto, per problemi economici, ma costretti anche con violenza e frode. Altrimenti, in molti casi, i debiti contratti per entrare in Italia clandestinamente o le difficoltà incontrate per ottenere uno *status* regolare nel Paese di destinazione, hanno reso gli immigrati persone sottoposte a particolari forme di sfruttamento da parte della criminalità organizzata, responsabile del trasporto, e dunque vittime di un fenomeno di "tratta".

Si riportano qui di seguito dati relativi alle persone denunciate e fermate per aver supportato ed incoraggiato il flusso migratorio clandestino e la tratta:

	2001	2002	2003	2004	2005
Denunce	4.824	7.445	3.734	4.655	2.106
Fermi	865	1.174	1.171	832	309
Totale	5.689	8.619	4.905	5.484	2.415

Fonte: Centro elaborazione dati della Polizia italiana.

	Dati dall'01/01/2001 al 10/08/2003	Dati dall'11/08/2003 al 31/05/2005
Denunce	36	419
Fermi	4	143
Totale	40	562

Fonte: Centro elaborazione dati della Polizia italiana. La data 11/08/2003 si correla alla Legge n. 288 - Misure contro la tratta di esseri umani - che modifica gli art. 600, 601 e 602 c.p.

#### - Richiedenti asilo

*§ 110. L'ECRI ribadisce il suo invito alle autorità italiane ad adottare una legge organica relativa al diritto di asilo. Raccomanda loro di fornire tutte le necessarie risorse umane e finanziarie alle Commissioni d'asilo territoriali, per garantire che vengano prese decisioni di buona qualità sulle domande di asilo entro un lasso di tempo ragionevole. L'ECRI raccomanda di non procedere all'espulsione dei richiedenti asilo prima che venga pronunciata una decisione sulla procedura di appello.*

*§ 111. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di accertarsi che i richiedenti asilo vengano trattenuti unicamente quando è assolutamente necessario, per brevi*

*periodi e previo esame della situazione di ogni singolo caso. Sottolinea che in tutti gli altri casi dovrebbero essere utilizzate delle misure alternative alla detenzione. L'ECRI sollecita le autorità italiane ad accertarsi che i richiedenti asilo, se detenuti, abbiano accesso a condizioni di vita adeguate.*

*§ 112. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che i richiedenti asilo non vengano lasciati senza risorse nell'attesa dell'esame della loro domanda.*

*§ 113. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di stabilire un programma nazionale di integrazione per le persone con lo status di rifugiato e di stanziare a tal fine delle risorse adeguate.*

Per quanto concerne l'introduzione di una **disciplina organica** in materia di diritto d'asilo e di protezione umanitaria in Italia, la Commissione Affari Costituzionali, quale organo referente, ha esaminato le sei proposte di legge presentate, predisponendo il Testo unificato sottoposto all'Assemblea il 14 luglio 2004, avendo quale obiettivo quello di introdurre una disciplina rispettosa delle norme contenute nelle Convenzioni internazionali cui l'Italia ha aderito, con particolare riferimento alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata con Legge del 24 luglio 1954, n. 722, ed alla Convenzione di Dublino del 1990, resa esecutiva in Italia, con la Legge n. 523 del 1992. Il testo presentato in Aula è stato sottoposto ad una questione pregiudiziale di merito e ad una questione sospensiva. La questione pregiudiziale di merito si fonda sulla constatazione che il progetto di Legge 1238-A recante disposizioni in materia di protezione e di diritto di asilo riproduce sostanzialmente il Disegno di legge di iniziativa governativa n. 5381 della precedente legislatura il quale aveva l'obiettivo di completare la riforma della disciplina relativa all'immigrazione e condizione dello straniero di cui alla Legge 6 marzo 1998 n. 40 e al Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 sostitutivi della precedente Legge del 28 febbraio proprio per la parte relativa all'asilo. La questione sospensiva parte dal rilievo per il quale già dal Consiglio europeo di Tampere del 1999 è stata avviata la definizione di una politica comune dell'Unione europea in materia di immigrazione ed asilo.

In questo contesto, tra le innovazioni legislative più recenti, la materia dell'immigrazione è stata ridisciplinata su iniziativa dell'attuale Governo introducendo novelle al D.L. n. 416/1989, recante "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato". Questa nuova disciplina è stata integrata attraverso il D.P.R. n. 303/2004, concernente il regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999, così come previsto dall'art. 34 comma 1 della Legge n. 189/2002. Nell'elaborazione del suddetto Regolamento, il Governo ha tenuto conto sia delle proposte formulate da enti ed associazioni di tutela ed in particolare delle posizioni espresse dall'ACNUR, sia della Direttiva dell'Unione Europea recante "Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri", approvata nella riunione del Consiglio dell'Unione Europea del 27 gennaio 2003 (2003/9/CE).

Le procedure attuative della Legge n. 189/2002 che hanno trovato applicazione a decorrere dal 21 aprile 2005, data di entrata in vigore del regolamento di attuazione della citata Legge n. 189 (D.P.R. n. 303/2004), hanno consentito una ottimizzazione delle procedure di asilo con una maggiore rapidità per pervenire alla decisione garantendo, contemporaneamente, i diritti dei rifugiati. La composizione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, in cui è presente anche un rappresentante dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, assicura una equa ed efficace valutazione dell'istanza. Si ritiene doveroso sottolineare che l'applicazione della Legge n. 189/2002, sta dimostrando la bontà di

un sistema articolato attraverso organi territoriali collegati a strutture governative di ospitalità che evitano la dispersione dei richiedenti (Centri di Identificazione).

In ordine alle procedure di espulsione, si fa presente che la normativa nazionale stabilisce che nel caso di espulsione coattiva il provvedimento debba essere convalidato dall'autorità giudiziaria. In tale sede, pertanto, potranno anche essere fatte valere eventuali motivi d'illegittimità delle decisioni delle Commissioni territoriali. E' inoltre previsto che in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione, il richiedente asilo possa rivolgersi al Prefetto per chiedere l'autorizzazione a permanere sul territorio nazionale. Tale autorizzazione, peraltro, può essere concessa, su richiesta, anche dall'autorità giudiziaria adita.

Per quanto riguarda la segnalazione sulla possibile vicinanza di strutture per l'accoglienza di immigrati, si fa presente che per alcune realtà territoriali sono state realizzate strutture polifunzionali che vedono la localizzazione nella medesima area di un Centro di Permanenza Temporanea e Assistenza, di un Centro di Identificazione e di un Centro di Prima accoglienza ex Legge n. 563/1995. Tale iniziativa è rivolta a valorizzare la sinergia tra i servizi logistici delle diverse strutture sempre nel rispetto della normativa specifica che regola ogni categoria di Centro che rimane, pertanto, distinto e separato dagli altri.

In tale cornice si ricorda in attuazione della Decisione del Consiglio dell'UE dell'8 giugno 2004, che il Regolamento adottato con D.P.R. del 27 luglio 2004 n. 242 si propone come obiettivo di razionalizzare l'impiego delle risorse informatiche e telematiche, nel trattamento dei dati sull'immigrazione, sulla condizione dello straniero e sul diritto d'asilo, con l'obiettivo di assicurare la massima interconnessione fra gli archivi automatizzati già realizzati o in via di realizzazione, secondo le regole di cui alle Convenzioni di Dublino e di Ginevra.

In ordine alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, si fa presente che è stata data attuazione alla direttiva sui minimi standard di accoglienza attraverso il Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140, che armonizza la legislazione italiana e quella europea.

Il Decreto Legislativo, entrato in vigore il 20 ottobre 2005, completa il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo già avviato con la Legge n. 189/2002. I Centri di Identificazione, infatti, sono destinati prioritariamente all'accoglienza dei richiedenti asilo oltre che ad evitare la loro dispersione sul territorio nazionale ed europeo. Con il Decreto Legislativo n. 140/2005 è stata, invece, regolata l'accoglienza per i richiedenti asilo che non devono essere ospitati nelle strutture governative e ai quali deve essere rilasciato il permesso soggiorno. Tali richiedenti sono ospitati nelle strutture degli Enti locali che vengono finanziati dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, la cui dotazione finanziaria è stata idoneamente rinforzata arrivando a quasi 23 milioni di euro. Inoltre l'armonizzazione tra la Legge n. 189/2002 e la Direttiva Europea, recepita attraverso il Decreto Legislativo n. 140/2005, apporta elementi migliorativi rispetto alla medesima direttiva.

Ad esempio, per quanto riguarda l'attività lavorativa del richiedente asilo una novità assoluta è costituita dalle disposizioni espresse dall'art. 11 del suddetto Decreto. L'articolo citato, infatti, stabilisce che qualora la decisione sulla domanda di asilo non è adottata dalla Commissione territorialmente competente entro sei mesi dalla presentazione della domanda e il ritardo non sia imputabile al richiedente asilo, il permesso di soggiorno viene rinnovato per la durata di **sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa** fino alla conclusione della procedura di riconoscimento



dello status. Il permesso di soggiorno tuttavia non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. La normativa italiana ha stabilito un termine di sei mesi, anche se la direttiva europea consente il differimento fino a 12 mesi.

Inoltre, il richiedente asilo che svolge attività lavorativa può continuare ad usufruire delle condizioni di accoglienza erogate dagli enti locali afferenti al sistema di protezione, a condizione di contribuire alle relative spese, come stabilito nel più volte citato Decreto.

Nel caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato, il richiedente asilo, autorizzato a rimanere sul territorio nazionale in attesa di definizione del procedimento, ha diritto all'accoglienza per il periodo in cui non gli è consentito il lavoro ai sensi dell'art. 11, ovvero per tutto il tempo necessario nel caso in cui non sia in grado di lavorare a causa delle sue condizioni fisiche.

Con l'emanazione della Legge n. 189/2002 è il Questore territorialmente competente che, quando non ricorrano le ipotesi previste negli artt. 1-bis (casi di trattenimento) e 1-ter, (procedura semplificata), ipotesi non contemplate dalla normativa previgente, rilascia, su richiesta, un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Gli artt. 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies, 1-sexies introdotti dagli articoli 31 e 32 della Legge n. 189/2002 hanno apportato significative innovazioni alle procedure di accoglienza degli stranieri richiedenti lo status di rifugiato. Dettata la disciplina generale, la legge rinvia ad un regolamento la puntuale definizione delle modalità operative. In particolare, il nuovo art. 1-bis istituisce dei **Centri di permanenza temporanea ed assistenza** per coloro che abbiano presentato domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato e che ivi sono trattenuti ai sensi di quanto predisposto dalla Legge n. 198/2002 - Testo Unico.

#### CPTA in funzione - al 2004:

Luogo	Numero
Agrigento	110
Brindisi	180
Catanzaro	75
Lecce	180
Modena	60
Roma	300
Bologna	96
Caltanissett	96
Crotone	129
Milano	140
Ragusa	60
Torino	78

**In fase di realizzazione**

Luogo	Numero
Bari	200
Foggia	220
Trapani	220

**Centri di primario soccorso e sostentamento**

Luogo	Numero
Lampedusa	186
Lecce-	75

**Ingressi nei Centri di prima accoglienza negli anni 2003 e 2004**

Anni	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
2003	1464	68	1532	1342	648	1990	2806	716	3522
2004	1517	70	1586	1476	803	2279	2993	873	3866

L'art. 1-quater dispone al comma 1 che "Presso le prefetture, uffici territoriali del governo indicati con il regolamento, sono istituite le **Commissioni territoriali** per il riconoscimento dello status di rifugiato", mentre l'art. 1-quinquies rinvia al regolamento la disciplina relativa alle "modalità" di funzionamento della **Commissione nazionale**. La nuova disciplina, dunque, ha introdotto nuovi soggetti, quali le Commissioni territoriali; ha modificato nome, ruolo e funzioni della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, oggi Commissione nazionale, ed ha previsto e disciplinato nell'ordinamento un nuovo istituto, quello del "*trattenimento*" del richiedente asilo, in presenza di determinate condizioni, presso apposite strutture.

Attualmente la **Commissione nazionale** (per la cui composizione si rinvia al D.P.C.M. dell'8 febbraio 2005) ha sede a Roma, mentre le **Commissioni territoriali** sono situate nelle città di Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani. A tale riguardo, si osserva che uno dei motivi determinanti che hanno indotto a realizzare la riforma prevista dalla Legge n. 189/2002 (Legge "Bossi Fini") mediante la creazione di sette organismi distribuiti sul territorio e competenti ad esaminare le richieste di riconoscimento secondo precisi criteri di competenza territoriale, è stata proprio l'esigenza di ridurre i tempi a garanzia del richiedente poiché, con un'unica Commissione Centrale, gli stessi erano ritenuti troppo lunghi e tale circostanza aveva spesso formato oggetto di preoccupazione.

In relazione alla richiesta di avere informazioni precise sul numero di istanze di riconoscimento dello status di rifugiato presentate tra il 2002 ed il 2004, si forniscono i seguenti dati:

anno 2002	domande pervenute	17.000	
anno 2003	“ “	13.900	
anno 2004	“ “	9.700	
anno 2005	“ “	9.400	(comprese quelle pervenute alle Commissioni territoriali da aprile a dicembre)

Nel periodo in cui permangono nei Centri, gli stranieri hanno accesso al sistema nazionale di assistenza sanitaria, ai servizi educativi e di assistenza legale al fine di essere immediatamente informati circa le procedure per la richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato<sup>49</sup>.

La Legge n. 189/2002 ha predisposto la creazione del “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati”, nell’ambito del quale è stato istituito il **Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo** ai cui finanziamenti possono accedere tutti gli Enti locali che prestano servizi finalizzati all’accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria. Il bilancio delle attività dei Comuni che hanno usufruito del Fondo per il periodo 2001-2003 ha consentito di accogliere 4265 stranieri, di cui 2148 richiedenti asilo, 728 rifugiati, e 534 stranieri titolari di protezione umanitaria. La maggior parte dei Comuni si trova al Nord (20), una parte consistente al Centro (14), il resto al Sud (12) e nelle Isole (4)..

Con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3326 del 14 novembre 2003 sono stati predisposti, infatti, a questo scopo “ulteriori interventi straordinari ed urgenti per il contrasto e la gestione del fenomeno dell’immigrazione clandestina”. L’art. 3 dell’Ordinanza prevede espressamente che il Ministero dell’Interno possa adottare, in deroga a quanto previsto dalla Legge n. 189/2002, i Decreti di ripartizione del suddetto Fondo, al fine di garantire, appunto, la continuità degli interventi e dei servizi già in atto. Il Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno ha comunicato con una Circolare datata 1 giugno 2004 la prossima registrazione presso la Corte dei Conti del primo Decreto di riparto del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo. Il provvedimento assegnerà ai Comuni facenti parte del Sistema di protezione - ex Programma Nazionale Asilo - di cui all’art. 32 della Legge n. 189/2002, per il periodo compreso tra il 1 gennaio e il 30 aprile 2004, i contributi definiti secondo il parametro di 18.52 euro per diem pro capite. La Circolare informa inoltre che la prosecuzione degli interventi, dal 1 maggio al 31 dicembre 2004, verrà garantita grazie all’ulteriore apporto al Fondo di 5 milioni di euro, in attuazione dell’art. 80 della Legge finanziaria del 2003. In virtù di tale apporto e del recente accreditamento di una quota del Fondo Europeo Rifugiati del 2003, il numero dei posti in accoglienza per i quali i Comuni possono ottenere il contributo è aumentato (in relazione alla disponibilità offerta dai Comuni stessi) di oltre 200 unità, arrivando a 1536: gli Enti locali che fanno parte del Sistema di protezione, distribuiti su tutto il territorio nazionale, offrono accoglienza e protezione ai richiedenti asilo, nell’attesa della

<sup>49</sup> Le autorità locali forniscono servizi destinati a garantire una piena ed effettiva integrazione nel sistema sociale dei rifugiati e degli stranieri privi di permesso di soggiorno per motivi umanitari o della protezione temporanea. Sono state promosse alcune iniziative tese a promuovere corsi di formazione professionale per l’accesso al mercato del lavoro. Inoltre, è stata costituita una rete cui partecipano rappresentanti del settore immobiliare (agenzie, autorità locali ed associazioni interessate), competenti nel supportare la ricerca dell’alloggio e nel risolvere problemi legati a questo aspetto.

definizione della procedura di riconoscimento dello "status di rifugiato". L'ammissione ai centri di accoglienza del Sistema - fino ad esaurimento dei posti complessivamente disponibili a livello nazionale - è disposta dal Servizio Centrale su segnalazione dei singoli progetti territoriali o di Enti terzi (Prefetture, Questure, Associazioni).

Si fa presente che grazie all'intervento finanziario disposto col Decreto Legislativo n. 140/2005 di recepimento della direttiva europea n. 2003/9/CE, potranno avviarsi anche importanti interventi migliorativi delle iniziative di integrazione dei rifugiati. I programmi di accoglienza dei richiedenti asilo predisposti dagli Enti locali e finanziati col Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo comprendono, infatti, misure d'integrazione appositamente finanziate.

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

*§ 119. L'ECRI raccomanda fermamente alle autorità italiane di prendere provvedimenti urgenti per garantire in tutti i casi il rispetto del principio del divieto di respingimento. A tal fine raccomanda in particolare alle autorità italiane di garantire che venga pienamente rispettato il diritto degli individui di domandare asilo in ogni caso, senza discriminazioni, ivi compreso nei casi in cui gli immigrati sono intercettati in mare o sono stati arrestati al momento del loro ingresso illegale in Italia.*

*§ 120. L'ECRI raccomanda alle autorità italiane di garantire che le condizioni di vita in tutti i CPTA soddisfino un insieme di norme adeguate. Sollecita le autorità italiane a promuovere delle indagini su tutti gli episodi di presunti maltrattamenti nei CPTA e a prendere provvedimenti per punire i colpevoli. Raccomanda alle autorità italiane di accrescere la trasparenza, facilitando l'accesso ai CPTA, in particolare alle organizzazioni attive nel campo della protezione dei diritti umani dei richiedenti asilo e degli immigrati.*

Per motivi geografici, l'Italia è uno dei Paesi maggiormente esposti al flusso di transito e destinazione di immigrati e, dunque, uno dei principali Paesi chiamati a far fronte a tale fenomeno. Pertanto, attraverso una serie di iniziative - promosse a livello sia nazionale che internazionale - l'Italia intende porsi in prima fila nell'azione per la prevenzione, la lotta e la eliminazione di tale deprecabile fenomeno.

Senza ribadire quanto già affermato, quando si richiamano le misure riguardanti gli immigrati irregolari, con particolare riferimento a Lampedusa, **il rispetto per i diritti fondamentali degli uomini, delle donne e dei minori è il criterio primario che guida la nostra azione.**

La Costituzione disciplina la garanzia dell'asilo e dello status di rifugiato, ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati del 1951 e del relativo Protocollo del 1967. In pratica, il Governo assicura protezione contro il respingimento, il rientro delle persone in un paese nel quale essi rischiano di essere perseguitati. Il Governo garantisce lo status di rifugiato o l'asilo. Esso coopera con l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati e gli altri organismi umanitari nell'assistere i rifugiati e nell'assicurare una protezione temporanea a coloro che rifuggono dalle ostilità o dai disastri naturali. I rifugiati ottengono permessi di soggiorno temporanei, che possono essere rinnovati periodicamente e che non comportano l'attribuzione di uno status di residenza permanente. Nel 2003, il Ministero dell'Interno ha approvato circa 725 richieste d'asilo; gli esperti stimano che vi fossero circa 500.000 stranieri irregolari nel Paese e che un più alto numero di

immigrati ha continuato ad arrivare in Italia dall'Africa, dall'Europa dell'Est, dal Medio Oriente e dalla Cina. La maggior parte degli immigrati irregolari non sono riusciti ad entrare al confine. Coloro che arrivano, in genere via mare, sono portati nei Centri di permanenza temporanea ed assistenza.

Per meglio comprendere il fenomeno dell'immigrazione clandestina, sono riportati qui di seguito alcuni dati utili.

<b>Stranieri respinti alla frontiera ed allontanati dal territorio nazionale</b>				
Stranieri	2002	2003	2004	2005
Respinti alla frontiera	37.656	24.202	24.528	12.763
Allontanati dal territorio nazionale	50.845	40.951	35.437	23.428

#### **IMMIGRAZIONE ILLEGALE SULLE COSTE ITALIANE**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Sbarcati sull'isola di Lampedusa</b>	356	447	923	9.669	8.819	10.497	14.855
<b>Sbarcati in altre località della Sicilia</b>	1.617	2.335	4.581	8.556	5.198	3.097	7.969
<b>Sbarcati in Puglia</b>	4.6481	18.990	8.546	3.372	137	18	19
<b>Sbarcati in Calabria</b>	1.545	5.045	6.093	2.122	177	23	88
<b>Sbarcati in Sardegna</b>	0	0	0	0	0	0	8
<b>TOTALE</b>	<b>49.999</b>	<b>26.817</b>	<b>20.143</b>	<b>23.719</b>	<b>14.331</b>	<b>13.635</b>	<b>22.939</b>

In acque territoriali, così come nella zona contigua e in alto mare, la nave italiana in servizio di polizia che incontri una nave adibita o coinvolta nel trasporto illecito di emigranti può, a determinate condizioni, sottoporla a ispezione e ... *“sequestrarla conducendo la stessa in un porto dello Stato”*. Formule di intervento diverse possono essere individuate nell'ambito della collaborazione con altri Stati e, solo in questo contesto, in conformità con il diritto internazionale vigente, sarà possibile effettuare un meccanismo di gestione degli immigrati individuati a bordo dell'imbarcazione. Non si tratta, dunque, di una formula che prevede la mera interdizione navale, bensì di un sistema volto a rendere più efficiente sul piano interno e sul piano internazionale la collaborazione per il soccorso e per la corretta gestione del fenomeno migratorio.

Si ritiene opportuno menzionare le **prassi giuridiche ed amministrative** adottate in materia. Ai sensi degli artt. 10 e 13 del Testo Unico sull'Immigrazione, l'art. 10, comma 1 del Testo Unico - Decreto Legislativo n. 286/1998 - dispone che *“La polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti dal presente testo unico per l'ingresso nel territorio dello Stato”*. D'altra parte, va evidenziato che, in conformità al comma 4 dello stesso articolo: *“Le disposizioni dei commi 1, 2 e 3 e quelle dell'articolo 4, commi 3 e 6, non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato, ovvero l'adozione di misure di*

*protezione temporanea per motivi umanitari*". Dunque, il termine "*respingimento*", come sopra formulato, non corrisponde al termine internazionalmente riconosciuto di "*refoulement*". Al riguardo si evidenzia che il Testo Unico sull'immigrazione e la condizione dello straniero sancisce una disciplina molto diversificata in tema di respingimento (art. 10) rispetto a quella prevista in materia di espulsione (art. 13).

A parte la diversità nei presupposti di fatto che sottintendono ai rispettivi provvedimenti (tentativo o immediatezza dell'ingresso illegale nel territorio nazionale nel primo caso e presenza effettiva nel secondo), il respingimento è una misura meno afflittiva rispetto all'espulsione: l'immigrato respinto può fare ingresso regolare in Italia in un momento successivo (purché abbia i requisiti), mentre alla persona espulsa questa opportunità è negata per un periodo di dieci anni dall'esecuzione del provvedimento. Entrambi i provvedimenti possono essere seguiti dall'adozione di una misura di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea e assistenza (art. 14).

Il presupposto per il trattenimento è dato dall'impossibilità per il Questore di eseguire con immediatezza il provvedimento di allontanamento per una serie di cause determinate. Se l'identità dello straniero è certa, non vi sono esigenze di soccorso della persona e il vettore e i documenti di viaggio sono disponibili, quindi, non è necessario che il Questore adotti un provvedimento di trattenimento, essendo sufficiente che l'Autorità di P.S. renda esecutivo il respingimento alla frontiera (che non richiede convalida giudiziaria). Di conseguenza, in caso di sbarchi illegali, una volta effettuato il soccorso e fatta esclusione per i casi nei quali è prevista l'adozione di misure di protezione nei confronti dello straniero - ad esempio in base a eventuali rischi di persecuzione nei luoghi di origine o di provenienza - la forma di allontanamento applicabile è quella del respingimento ai sensi dell'art. 10 del T.U.. In merito alla mancata notifica agli interessati del provvedimento di respingimento, si osserva che la legislazione italiana prevede che la notifica allo straniero del provvedimento di respingimento possa avvenire anche senza un atto formale, ma attraverso la consegna di una copia di detto provvedimento.

In tempi più recenti si ricorda che: 1. la conversione in Legge n. 272 del 12 novembre 2004, del D.L. 241/2004, che recepisce quanto pronunciato dalla Corte Costituzionale italiana ai fini di una revisione del testo legislativo allo scopo di disciplinare la procedura di convalida dell'espulsione dello straniero, che, accogliendo il rilievo mosso dalla Corte Costituzionale, ha dettato la nuova disciplina relativa allo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal Questore senza giustificato motivo; 2. il D.P.R. n. 334 del 18 ottobre 2004, entrato in vigore il 25 febbraio 2005, che dispone le opportune modifiche ed integrazioni al suindicato D.P.R. n. 394/1999, e che ha integrato in modo specifico le competenze di alcuni organismi nelle procedure di rilascio (artt. 4 e 5) o diniego (art. 6) del visto d'ingresso, le modalità di conclusione del contratto di soggiorno (art. 8), di richiesta, rilascio ed eventuale conversione del permesso di soggiorno (artt. 10, 11 e 13), con specifico riferimento all'ipotesi di rilascio per motivi di protezione sociale (art. 21) o per i casi in cui si fa esplicito divieto di espulsione o respingimento (art. 22), in merito al trattenimento nei centri di permanenza temporanea ed assistenza (art. 20).

Tale normativa, oltre a confermare, implicitamente, la legittimità costituzionale della misura del trattenimento dell'espellendo in un Centro di permanenza temporanea, rafforza, ulteriormente, gli strumenti giurisdizionali di difesa di quest'ultimo, stabilendo che il Giudice di Pace si pronunci sulla legittimità del provvedimento di espulsione solo dopo lo svolgimento del contraddittorio legale tra

le parti, in cui è previsto che lo straniero si avvalga, per legge, dell'assistenza di un legale e/o di un interprete della lingua da lui richiesta.

Le informazioni sulla base delle quali si riferisce che agli immigrati sbarcati a **Lampedusa** sia stato negato il diritto d'asilo sono da ritenersi infondate. Il Centro di assistenza a Lampedusa ha il compito di fornire i servizi di ricezione e primo aiuto agli immigrati sbarcati, i quali vengono successivamente trasferiti, sotto la supervisione del Dipartimento per la Sicurezza e l'Ordine Pubblico del Ministero dell'Interno, in altri Centri. Proprio per l'attenzione usata nell'esercizio di registrazione in entrata ed in uscita degli stranieri che vi transitano, è importante sottolineare che la Direzione del Centro registra tutti i dati personali dei nuovi arrivati, inclusi i procedimenti giudiziari, ed elabora uno specifico rapporto settimanale (indicandovi i dati ed il numero delle persone ospitate), successivamente inviato al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione. La Direzione del Centro è dunque responsabile circa la validità e la correttezza dei dati in esso contenuti.

Per quanto concerne la "identificazione degli stranieri espulsi", è necessario notare che, a fronte della forte pressione migratoria irregolare, organizzata da gruppi criminali, l'azione amministrativa nei confronti degli immigrati è stata sempre condotta in piena e scrupolosa conformità alla legge, procedendo ad un attento esame di ogni singolo caso. Tutte le persone sbarcate illegalmente a Lampedusa sono state identificate ed è stata data loro la possibilità di presentare una domanda d'asilo politico, in relazione alla loro condizione di perseguitati nel paese d'origine o di residenza. Le famiglie sono state ospitate e trasferite il prima possibile in centri più idonei e meglio strutturati. I minori sono stati immediatamente trasferiti ed assegnati alle autorità locali affinché adottassero adeguate misure per la loro protezione ed assistenza. Coloro che hanno espresso la volontà di far domanda di asilo per motivi politici sono stati trasferiti, in grande numero, nei centri nazionali creati per accogliere rifugiati. Per il tramite di atti violenti ed organizzati, alcuni sono scappati dalle strutture di ricezione, prima del completamento delle procedure di accoglienza. Tutti gli immigrati irregolari espulsi per la Libia o l'Egitto, sono stati rimpatriati nel loro paese d'origine e non sono stati oggetto di maltrattamenti<sup>50</sup>.

Peraltro è in corso di firma il Decreto interministeriale (Interno, Lavoro e Politiche Sociali, Economia e Finanze), con cui l'attuale Centro di Lampedusa assumerà la natura giuridica di Centro di soccorso e prima accoglienza per immigrati irregolari, ai sensi del D.L. 30 ottobre 1995 n. 451 convertito in Legge n. 563/1995 (cosiddetta "Legge Puglia"). La nuova configurazione giuridica di detto Centro prevede che gli immigrati sostino presso lo stesso solo per il tempo strettamente necessario per essere poi trasferiti presso un Centro d'identificazione (per i potenziali richiedenti asilo) ovvero presso un CPTA (per gli espellendi), evitando il crearsi di situazioni di sovraffollamento numerico degli ospiti con conseguenti e prevedibili disagi nell'erogazione dei servizi. Dunque, lo status giuridico del Centro sarà progressivamente adattato alla tipologia di funzioni poste in essere in conseguenza della crescente pressione dei flussi migratori. In questo contesto, il sistema del trasferimento di immigrati irregolari sarà potenziato, allo scopo di non eccedere la capacità massima di ricezione del Centro (300 persone).

---

<sup>50</sup> Le misure prese a seguito dello sbarco di un alto numero di immigrati irregolari a Lampedusa tra l'ottobre 2004 ed il marzo 2005, organizzati nei minimi dettagli da potenti gruppi criminali localizzati in Libia, sono stati alla base di forti accuse da parte delle autorità nazionali. L'Italia è stata accusata di gravi violazioni della normativa internazionale (e nazionale) relative al trattamento degli stranieri, con particolare riferimento al "respingimento" operato verso la Libia, ai sensi dell'art. 10 del Testo Unico sull'Immigrazione.

Tra le altre iniziative promosse al fine di migliorare le condizioni di ospitalità degli immigrati, merita di essere menzionato il rinnovo dell'accordo con l'organizzazione « Misericordia», nonché la decisione di acquistare un terreno confinante con il Centro di Lampedusa per costruirvi nuove infrastrutture sanitarie. A tale proposito, per quanto concerne i servizi igienici del Centro, sono stati recentemente approvati lavori di ristrutturazione per la costruzione di dieci docce. Inoltre sono stati approvati lavori di riadattamento ed interventi migliorativi della struttura secondo le proposte avanzate dal Prefetto di Agrigento sulla base di una progettazione preliminare disposta dall'Ufficio del Genio Civile di Agrigento. Con D.P.C.M. (ordinanza di protezione civile n. 3476/2005) è stato nominato un Commissario delegato per lo svolgimento, nell'isola di Lampedusa, delle attività finalizzate all'adozione di tutte le occorrenti iniziative volte all'acquisizione della disponibilità di adeguate strutture di accoglienza per gli immigrati clandestini, con funzioni di impulso, coordinamento e raccordo delle Amministrazioni interessate. Ancora, è stata individuata un'ulteriore area destinata ad ospitare un campo di accoglienza in casi emergenziali, per quegli immigrati che attendono di essere trasferiti.

Oltre a questi interventi urgenti, avrà luogo la costruzione di un nuovo Centro nell'area sinora occupata da caserme dell'Esercito. Superando alcune resistenze, il progetto alla fine è stato accettato dalla comunità locale. L'obiettivo è quello di realizzarlo entro il prossimo anno. Inoltre, un nuovo Centro di permanenza temporanea sarà costruito a Trapani, più precisamente nella proprietà statale di Milo; la sua capienza sarà di 200 posti; allo stato attuale si stanno avviando gli studi preliminari. Altri interventi saranno avviati al fine di migliorare le capacità ricettive della Sicilia: i. La costruzione, a Porto Empedocle, di una tenso-struttura per la prima accoglienza e per le attività di ricezione; ii. La ristrutturazione e la riapertura del Centro di Caltanissetta, che diventerà una moderna struttura multi-funzionale per la gestione dei flussi migratori.

Insieme alla specifica richiesta di istituire una unità di collegamento con la *Questura* di Agrigento al CPTA di Lampedusa, il Ministero dell'Interno ha già dato disposizioni per un aumento del personale della Polizia di Stato presso il Centro. Allo scopo di rendere efficienti le procedure amministrative relative alla identificazione degli stranieri, nonché di assicurare a quelli presenti nei centri una corretta informazione circa i loro diritti, in conformità alla vigente legislazione in materia di immigrazione ed asilo, va segnalato che l'amministrazione competente ha già predisposto tali misure volte ad aumentare il suddetto personale, per un migliore svolgimento dei compiti correlati all'arrivo sull'isola di immigrati irregolari.

Allo stesso modo, con particolare riferimento alle attività condotte dall'Arma dei Carabinieri, va ricordato che la Divisione presente a Lampedusa è stata incaricata di monitorare la situazione all'interno ed intorno al Centro. Le competenze dell'Arma si sostanziano nel garantire l'ordine pubblico, nel prevenire possibili fughe ed episodi di violenza tra cittadini extra-comunitari ospitati nel Centro, etc.. I compiti di natura amministrativa (identificazione e raccolta delle foto segnaletiche) e d'indagine legati allo sbarco sulle coste sono svolti dalle Forze di Polizia.

Tra gli interventi tesi a migliorare le condizioni di soggiorno degli immigrati al Centro di Lampedusa, con specifico riferimento all'assistenza sanitaria e psicologica loro fornita, la convenzione per la gestione della struttura, in vigore dal 2006, dispone chiaramente quali siano le caratteristiche del Centro medico, nel quale alle 500 persone ospitate sono garantite l'assistenza ventiquattr'ore su ventiquattro di un medico, di personale specializzato ed ambulanze. Nel caso di particolari patologie, il suddetto personale si metterà immediatamente in contatto con il Poliambulatorio di



Lampedusa, e, se necessario, i pazienti saranno trasferiti al più vicino ospedale via elicottero.

Nell'ottica di assicurare una sempre più tempestiva ed efficace assistenza socio-sanitaria agli immigrati appena sbarcati sulla terraferma, la Prefettura di Agrigento ha stipulato, fin dal 2004 e rinnovato negli anni successivi, apposita Convenzione con l'Organizzazione di "Medici Senza Frontiere" che autorizza quest'ultima ad effettuare un *triage* sanitario preliminare ai clandestini allo scopo di assicurare misure immediate di profilassi ed igiene prima del loro ingresso nel Centro di Lampedusa. Recentemente, Medici Senza Frontiere ha chiesto di ampliare la sfera del proprio intervento assistenziale seguendo, anche presso il poliambulatorio dell'isola, casi sanitari di particolare gravità, evidenziati dai propri operatori all'atto del primo "screening". Il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha approvato tali richieste ed i contenuti operativi dell'accordo saranno inserite nel protocollo d'intesa in corso di firma da parte del Prefetto di Agrigento.

Come già spiegato, al fine di applicare la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa al riconoscimento dello status dei rifugiati, la Legge n. 189/2002, all'art. 32, distingue nettamente tra le richieste di riconoscimento dello status di rifugiato che comportano per il richiedente il trattenimento presso **Centri di identificazione e Centri di permanenza e assistenza temporanea**. Questi ultimi, infatti, sono stati istituiti per ospitare gli stranieri in via di espulsione o di respingimento, ovvero gli stranieri espulsi che presentano la cui istanza di riconoscimento dello status di rifugiato è in esame da parte delle autorità.

Allo stato attuale sono stati effettuati interventi di ristrutturazione presso i Centri di Lampedusa, Bologna, Brindisi, Caltanissetta, Lecce-Otranto, Milano, Modena, Roma, Torino, Trapani-Serraino Vulpitta. Per quel che concerne la costruzione di nuove strutture sono stati ultimati il Centro di Foggia con una ricettività di 220 posti, ed è in fase di ultimazione il Centro di Bari con una capienza di 200 posti. Nel Nord-Est è stata avviata la costruzione di un CPTA in località Gradisca d'Isonzo (Gorizia). L'opera, progettata per 252 posti, sarà completata per la fine del 2005. E' proseguita inoltre l'opera svolta in sinergia e nel rispetto delle prerogative delle Autorità Locali, di ricerca e localizzazione di nuove aree ove allocare le strutture per immigrati, al fine di ampliare la capienza di ricettività e consentire migliori condizioni di vivibilità per gli ospiti. La connessa attività ha incontrato notevoli difficoltà di carattere socio-politico, a causa della contrarietà degli Enti e Comunità locali che hanno rallentato notevolmente e talvolta impedito i relativi iter procedurali. In ogni caso le ricerche effettuate si sono rivolte alla pianificazione e localizzazione di nuove aree quale l'area demaniale dell'ex aeroporto di Milo presso il Comune di Trapani per 200 posti. A tali strutture si affiancano quelle realizzate dalle singole prefetture - UTG attraverso convenzioni con enti, associazioni o soggetti privati (Centro Caritas di Gorizia, 32 posti; Como, Lo Tavernola, gestito dalla CRI, 200 posti; Centro Benincasa di Ancona, 40 posti). Il sistema complessivo ha una capacità ricettiva di circa 3250 posti, che appaiono al momento sufficienti a fronteggiare situazioni di emergenza.

Il Ministero dell'Interno ad ogni modo ha avviato l'installazione di moduli prefabbricati mobili, nei Centri operativi, che consentiranno di aumentare la capacità ricettiva.<sup>51</sup>

Quanto ai Centri, la normativa vigente - D.L. 451/95 convertito con modificazione dalla L.563/95 - autorizza il Ministero dell'Interno ad approntare interventi e misure assistenziali, anche attraverso apposite strutture ricettive, per assistere gli stranieri giunti o comunque presenti sul territorio nazionale in condizione di non regolarità e privi di qualsiasi mezzo di sostentamento per il tempo strettamente necessario alla loro identificazione o, eventualmente, per la loro espulsione. Si ricorda in particolare l'art.14, comma 1, del Testo Unico - Decreto Legislativo n. 286/1998 (come emendato ed integrato dalla Legge n.189/2002), con cui si stabilisce che il trattenimento possa essere disposto nel Centro più vicino, in relazione alla disponibilità dei posti. Con tale integrazione si supera la rigidità della norma secondo la quale il trattenimento deve avvenire presso il Centro più vicino, anche quando vi è l'assoluta impossibilità di provvedere per l'oggettiva indisponibilità di posti.

Per quanto concerne il rispetto dei diritti umani dei migranti presenti all'interno delle strutture di trattenimento (CPTA), si fa presente che il Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione) nel 2002 aveva elaborato delle apposite "Linee Guida" per la gestione dei Centri per immigrati, in cui, oltre a prevedere elevati standard qualitativi e quantitativi dei servizi resi agli ospiti, si sottolineava come la scelta degli enti gestori dovesse e deve essere affidata ad Associazioni od Enti di provata professionalità ed esperienza nel campo del volontariato sociale, al fine di assicurare il massimo rispetto della persona ospitata. Il Dipartimento suindicato sovrintende all'opera delle singole prefetture, territorialmente competenti per ciascun Centro di Trattenimento e/o d'accoglienza, ed a cui è delegato il compito di garantire il rispetto delle diverse appartenenze culturali, etniche, religiose e linguistiche; una adeguata assistenza sanitaria e supporto psicologico; assistenza legale (incluso il gratuito patrocinio ex art. 97 c.p.p.), di interpretariato e mediazione culturale; ottimali standard nelle prestazioni e nei servizi resi alla persona (igiene personale, vitto, lavanderia etc...). Inoltre, durante l'allerta per la SARS (2004/2005), il Ministero dell'Interno ha utilizzato appositi containers, al fine di ospedalizzare casi sospetti o pazienti che soffrivano di patologie potenzialmente infettive. Le Prefetture interessate, da parte loro, hanno dovuto monitorare il corretto funzionamento dei Centri, in particolare il rispetto dei diritti fondamentali degli immigrati, ai sensi della Direttiva del Ministro dell'Interno del 30 agosto 2000.

Si aggiunge inoltre che la citata Direttiva prevede espressamente che "il delegato in Italia dell'ACNUR e suoi rappresentanti autorizzati e muniti di appositi permessi rilasciati dal Ministero dell'Interno hanno diritto di accedere al Centro in qualsiasi momento, fatte salve le esigenze di sicurezza e di regolare funzionamento della struttura...".

---

<sup>51</sup> I CPTA per immigrati sono strutture destinate al trattenimento di extracomunitari irregolari, previsti dal legislatore del TU sull'immigrazione 286/98 (art.14), come modificato dalla L.189/2002 (art.12), al fine di contrastare la presenza di immigrati clandestini sul suolo nazionale, consentendo la materiale esecuzione da parte delle Forze dell'ordine dei provvedimenti di espulsione, emessi nei loro confronti. Attualmente i Centri operativi sono i seguenti: 1. Agrigento- Lampedusa; 2. Bologna; 3. Brindisi; 4. Caltanissetta; 5. Catanzaro; 6. Lecce; 7. Milano; 8. Modena; 9. Roma; 10. Torino; 11. Trapani; Crotone; Ragusa. Per quel che concerne poi gli aspetti relativi al rispetto dei diritti fondamentali e delle condizioni di vivibilità degli ospiti all'interno dei Centri, si precisa che l'organizzazione e la gestione delle strutture sono regolate, oltre che dalle disposizioni contenute nel DPR 394/99, recante norme di attuazione al citato TU, dalla Direttiva Ministeriale del 30/8/2002 (c.d. Direttiva Bianco)..

In questo senso tutti gli episodi di maltrattamenti denunciati da coloro ospitati nei CPTA sono stati oggetto di indagini accurate ed indipendenti condotte dalle autorità giudiziarie in conformità ai criteri dell'attuale sistema giuridico. Esso dispone la concessione di un permesso di soggiorno per "motivi di giustizia" per i cittadini di Stati terzi che attendono l'espletamento della procedura giudiziaria penale, sospendendosi in tal modo l'ordine di espulsione fino alla sentenza. Va rilevato peraltro che l'accesso ai CPTA è concesso ai parlamentari nell'esercizio delle funzioni correlate al loro mandato istituzionale.

L'accesso di altri soggetti a queste strutture è disciplinato nel Regolamento di attuazione del Testo Unico - Decreto Legislativo n. 286/1998 (emendato ed integrato dalla Legge n. 189/2002), il D.P.R. n. 349/1999, all'art. 21, comma 7. Tale disposizione indica chiaramente quali tipologie di soggetti possono entrare in questi Centri, ovvero: membri della direzione, forze di polizia, giudici, autorità di polizia, parenti conviventi, legali delle persone detenute e ospitate, ministri del culto, componenti delle missioni diplomatiche o consolari, membri delle associazioni di volontariato e delle cooperative sociali competenti nell'assistere ai sensi dell'art. 22 del citato D.P.R. o sulla base di progetti di cooperazione ad hoc conclusi con il Prefetto della provincia in cui il Centro si trova. Questa disposizione si fonda sull'esigenza della protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone ospitate nei Centri, incluso il rispetto della loro privacy.

In merito alla richiesta di accesso al Centro di Lampedusa da parte di rappresentanti dell'ACNUR, va evidenziato che essa è stata accettata. La richiesta di autorizzazione è pervenuta il 4 ottobre 2005 ed è stata concessa due giorni dopo, il 6 ottobre 2005, per le suddette motivazioni. Si era ritenuto che vi fossero gravi rischi per la salute degli individui (stranieri e personale) e che il mantenimento dell'ordine doveva essere considerato una priorità a fronte di un ritardo di due giorni nella concessione dell'accesso al Centro. Inoltre, questo stesso Centro è stato spesso visitato da membri di istituzioni sia italiane che straniere. Il 15 e 16 ottobre 2005 una Delegazione del Parlamento europeo vi ha fatto visita, successiva ad una effettuata sempre dai parlamentari europei appartenenti allo schieramento della sinistra il 28 giugno 2005. Il Centro è stato visitato anche dal Commissario europeo Gil Robles e dal Relatore Speciale sui diritti dei migranti, la sig.ra Rodriguez Pizarro nel giugno 2005, nonché da alcuni parlamentari italiani.

A tal proposito si ricorda che in occasione di recenti visite, effettuate presso i Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza (CPTA) sull'intero territorio nazionale da Organismi internazionali quali il Comitato per la Prevenzione della Tortura (art. 3 CEDU), la FIDH e la Special Rapporteur della Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, Sig.ra Pizarro: tutti i suddetti Organismi hanno valutato positivamente le condizioni di gestione delle strutture esaminate. In particolare, il Comitato per la prevenzione della Tortura (CPT-CoE) che ha avuto modo di visitare più di una struttura, ha rilevato che tutte sono state riconosciute rispondenti ai principi di salvaguardia e rispetto dei diritti fondamentali della persona: solo nel caso del CPTA di Agrigento - ASI B9, peraltro chiuso dal Dipartimento suindicato per consentire lavori di riadattamento dell'intero immobile - la struttura è stata ritenuta carente ed inadeguata dal punto di vista strutturale, ed anche gli interventi migliorativi adottati e programmati non sono stati ritenuti sufficienti per la finalità a cui è destinata. Pertanto il Capo del Dipartimento delle Libertà Civili e dell'Immigrazione presso il Ministero dell'Interno ha disposto in data 3/12/2004, in aderenza alle raccomandazioni espresse dal suddetto Comitato, nel corso dell'incontro tenutosi a conclusione della visita, la chiusura immediata del Centro di Agrigento per le finalità di trattenimento degli

immigrati irregolari. Alla data del 30.3.2005, dopo la scadenza della Convenzione con l'Ente gestore, è stato chiuso anche il CPTA denominato "Regina Pacis", in località Meledugno - Lecce.

Per quanto riguarda il diretto coinvolgimento di organizzazioni quali l'ACNUR, l'OIM e la Croce Rossa nella gestione dei CPTA, si deve sottolineare che, in accordo con le indicazioni del Commissario Gil-Robles, il Ministro dell'Interno ha proposto loro di collaborare in materia di flussi migratori diretti a Lampedusa. In un tavolo permanente, presso lo stesso Ministero dell'Interno, sarà definito un modello-pilota per Lampedusa, da adottare eventualmente per altri Centri. Sono in corso di definizione apposite Convenzioni bilaterali tra l'Amministrazione dell'Interno e le tre Organizzazioni, (ACNUR, OIM, Croce Rossa Italiana), al fine di regolamentare gli apporti collaborativi che dette Organizzazioni, ciascuno per gli aspetti di propria competenza, potranno offrire ai clandestini appena giunti in Italia. Inoltre, si sta valutando la possibilità di attivare presidi delle tre Associazioni, in prossimità del centro di Lampedusa (AG), per offrire agli extracomunitari clandestini sbarcati, nell'ambito della rispettiva competenza, adeguata attività divulgativa. Inoltre i citati enti hanno presentato, nell'ambito del Programma comunitario ARGO 2005, un progetto finalizzato a gestire i flussi di immigrati diretti a Lampedusa in condizioni emergenziali. Essi stanno elaborando altresì altri progetti riguardanti i minori non accompagnati.

La collaborazione della Libia in materia migratoria si basa sull'accordo firmato a Roma il 13 dicembre 2000 sulla cooperazione nella lotta contro il terrorismo, il crimine organizzato, il traffico di droga e l'immigrazione illegale. L'accordo è in vigore dal 22 dicembre 2002 (pubblicato sulla G.U. n. 111, S.O. 15 maggio 2003). Su questa base i rispettivi Ministri dell'Interno hanno avviato una serie di consultazioni, soprattutto a partire dalla seconda metà del 2003, e in tale ambito sono stati sviluppati un programma di assistenza tecnica a favore delle Autorità libiche e una serie di iniziative per la collaborazione finalizzata al contrasto dell'immigrazione illegale. L'obiettivo è quello di migliorare le capacità istituzionali della Libia nella gestione della migrazione e assicurare alle Forze dell'ordine libiche una formazione più efficiente e in linea con gli standard europei. I termini di questa collaborazione sono ben noti.

Il sito web del Ministero dell'Interno ([www.interno.it](http://www.interno.it)) contiene un numero considerevole di comunicazioni relative ai rapporti di collaborazione con la Libia nel campo della migrazione (tra i tanti testi, si vedano per completezza le comunicazioni stampa del Ministro Pisanu del 27 settembre 2004, del 12 ottobre 2004, del 25 novembre 2005 e, da ultimo, del 19 gennaio 2006). Il Ministro dell'Interno ha fornito i dettagli della collaborazione bilaterale con la Libia in Parlamento durante le audizioni dell'8 ottobre 2004 e del 29 giugno 2005. Sempre in Parlamento, prima ancora dei citati interventi del Ministro Pisanu, i Sottosegretari Ventucci e Antonione avevano spiegato i termini dell'accordo nel campo migratorio (si vedano i resoconti delle sedute del 19 giugno e del 10 dicembre 2003). I settori interessati sono i seguenti: (a) attività di formazione professionale; (b) assistenza per il rimpatrio di immigrati illegali verso i Paesi terzi; (c) cessione di beni e servizi; (d) realizzazione di centri di trattenimento per immigrati clandestini secondo gli standard europei; (e) cooperazione operativa e investigativa.

E' opportuno, altresì, sottolineare che quasi tutti gli stranieri respinti in Libia hanno nazionalità egiziana. Ogni ritorno in Libia ha portato alla pianificazione e al monitoraggio da parte dell'Italia dell'accompagnamento delle persone nei loro Paesi di origine. Tutte le operazioni sono state portate avanti prontamente. Le autorità

egiziane hanno confermato la nazionalità dei loro cittadini e hanno concesso loro la riammissione nello Stato attraverso i confini libici. Casi di maltrattamento non sono stati segnalati né in Italia né alla nostra Ambasciata a Tripoli.

D'altro canto, l'Italia ha sollecitato una crescente attenzione da parte dell'Unione Europea nei confronti della Libia che costituisce oggi il principale bacino di transito di ingenti flussi migratori verso l'Europa. Il 3 giugno 2005, il Consiglio GAI ha approvato varie proposte presentate dall'Italia nonché un testo finale (ASIM 24 RELEX 291) allo scopo di avviare un dialogo e una cooperazione tra l'Unione Europea e la Libia. Questo documento riflette l'azione effettuata dall'Italia e adotta molte iniziative già intraprese a livello bilaterale.

Per molto tempo, l'Italia ha sostenuto l'impegno libico volto a rafforzare la cooperazione nel campo della migrazione, sulla base di un'attenta valutazione delle politiche verso i Paesi arabi ed africani in relazione al trattamento dei cittadini stranieri. La politica arabo-libica e africana è basata sulla fratellanza con quei Paesi e assenza assoluta di intenti oppressivi verso i migranti clandestini. Negli anni, il Governo libico ha adottato una serie di azioni volte a rivitalizzare l'organizzazione dell'unità africana ed a sviluppare iniziative per sostenere i Paesi limitrofi. In maniera esemplificativa si dovrebbe menzionare il Forum COMESSA (comunità degli Stati del Sahel e del Sahara) e il corridoio per gli aiuti umanitari alle popolazioni del Darfur attraverso Bengasi, l'Oasi di Coufra e i passaggi del deserto che collegano il Sudan.

Recentemente, l'Italia, di concerto con l'OIM (Organizzazione Internazionale per la Migrazione) sta sviluppando un progetto chiamato "Attraverso il Sahara" finanziato con fondi AENEAS per lo sviluppo di una cooperazione regionale nonché di una capacità istituzionale della Libia e del Niger nel campo della gestione delle frontiere e della lotta contro l'immigrazione illegale.



