

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI(2006)19 prov.
Version italienne
Italian version

Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza

Terzo Rapporto sull'Italia

Adottato il 16 dicembre 2005

Strasburgo, 16 maggio 2006



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

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

Visitate il nostro sito web: www.coe.int/ecri

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
SINTESI GENERALE.....	6
I. SEGUITO DATO AL SECONDO RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA.....	7
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
II. QUESTIONI SPECIFICHE	27
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
BIBLIOGRAFIA.....	36
ALLEGATO	39

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'ECRI¹.
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

¹ 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 razziale², 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 penale³, 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

² 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*.

³ 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 Nord⁴), 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 denunciato⁵.
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 razziale⁶.

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

⁴ Sezione II, "Uso di discorsi razzisti e xenofobi in politica".

⁵ Si veda qui appresso, "Incidenti a sfondo razzista, xenofobo e antisemita"

⁶ 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 razziale⁷, 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 1998⁸ 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 2000/78⁹: il decreto legislativo n° 215/2003¹⁰ e il decreto legislativo n° 216/2003¹¹.
16. L'ECRI apprezza il fatto che un certo numero di elementi contenuti nella sua Raccomandazione di politica generale N°7¹² 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

⁷ 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)

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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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

¹² 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'efficacia¹³. 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'occupazione¹⁴, 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)¹⁵ 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

¹³ 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.

¹⁴ Si veda qui appresso "Accesso ai servizi pubblici – Alloggio e Occupazione.

¹⁵ Si veda qui appresso, "Organi specializzati e altre istituzioni".

discriminazione razziale¹⁶; la necessità di fare obbligo alle autorità pubbliche di promuovere l'uguaglianza e di prevenire la discriminazione nell'esercizio delle loro funzioni¹⁷. 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 2001¹⁸ accorda ai non cittadini e agli apolidi gli stessi diritti degli italiani in materia di accesso al gratuito patrocinio nei procedimenti penali e

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

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

¹⁸ Legge n° 134 del 29 marzo 2001.

civili¹⁹. 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° 215/2003²⁰ 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'intolleranza²¹, 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.

¹⁹ 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.

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

²¹ 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 ora²². 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° 286/1998²³ 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 indipendenza²⁴. Attira inoltre l'attenzione delle autorità italiane sulle linee guida elaborate in merito alle prerogative di cui dovrebbe disporre tale organo specializzato²⁵.
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.

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

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

²⁴ Raccomandazione di politica generale dell'ECRI n°2, Principio 5.

²⁵ 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 culturale²⁶, 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 2003²⁷, 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.

²⁶ Si veda qui appresso, "Accesso ai servizi pubblici- Altri servizi".

²⁷ 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 totale²⁸. 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

²⁸ 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 privato²⁹. 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

²⁹ 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"³⁰.
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.

³⁰ 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 razziale³¹. 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

³¹ 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 oltre³², dopo il secondo rapporto dell'ECRI, i musulmani sono diventati sempre più oggetto di discorsi politici improntati al

³² 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 musulmani³³ e n° 8 sulla lotta al razzismo combattendo il terrorismo³⁴.
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

³³ 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.

³⁴ 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,³⁵ 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 processata³⁶ 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

³⁵ Si veda qui sopra "Episodi a sfondo razzista, xenofobo e antisemita".

³⁶ 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 violenza³⁷. 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°7³⁸.

³⁷ Si veda qui sopra, "Disposizioni in materia di diritto penale".

³⁸ 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.³⁹ 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,

³⁹ 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-Fini⁴⁰ 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.

⁴⁰ 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 appresso⁴¹.
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 espulsione⁴².
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 rapporto⁴³, 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

⁴¹ Immigrati e richiedenti asilo – Immigrati senza status legale .

⁴² Si veda Immigrati e richiedenti asilo – Immigrati senza status legale

⁴³ 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 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.

- 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 2004⁴⁴, 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.

⁴⁴ 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: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 1997
5. CRI (98) 29: *ECRI General Policy Recommendation n° 3: Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
6. CRI (98) 30: *ECRI General Policy Recommendation n° 4: National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 1998
7. CRI (2000) 21: *ECRI General Policy Recommendation n° 5: Combating intolerance and discrimination against Muslims*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, April 2000
8. CRI (2001) 1: *ECRI General Policy Recommendation N° 6: Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet*, European Commission against Racism and Intolerance, December 2000
9. CRI (2003) 8: *ECRI General Policy Recommendation n° 7: National legislation to combat racism and racial discrimination*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, December 2002
10. CRI (2004) 26: *ECRI General Policy Recommendation n° 8: Combating racism while fighting terrorism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, March 2004
11. CRI (2004) 37: *ECRI General Policy Recommendation n° 9: The fight against antisemitism*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, June 2004
12. CRI (98) 80 rev: *Legal measures to combat racism and intolerance in the member States of the Council of Europe*, European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, 2000
13. Ministero per le Pari Opportunità, *Un nuovo ufficio per dire stop alle discriminazioni razziali*, 2004
14. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Indagine sugli esiti degli alunni con cittadinanza non italiana - Anno scolastico 2003-2004*, January 2005
15. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Alunni con cittadinanza non italiana - Anno scolastico 2003-2004*, September 2004
16. Ministry of Justice, Department of the Italian Penitentiary Administration, *Data and Analysis of the Italian Penitentiary System*, Rome 2003
17. Ministero dell'Interno, *Linee guida e convenzioni tipo per la gestione di Centri di permanenza e di centri di identificazione (già d'accoglienza)*, Prot. 3154/D.C.S./11.6. del 27 Novembre 2002
18. ACFC/SR/II(2004)006: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second report submitted by Italy pursuant to Article*

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

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

“ITALIAN REMARKS ON
THE DRAFT THIRD REPORT OF THE
EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE ON ITALY
(adopted on 16 December 2005)
Rome, March 2006

INTRODUCTORY REMARKS

The **Italian Constitution of 1948** envisages the protection and promotion of all basic and fundamental rights, as recognised in relevant international and regional standards.

The Basic Law determines the **political framework for action and organisation of the State**. The fundamental elements or structural principles of the Constitutional law governing the organisation of the State are as follows: democracy, as laid down in Art. 1; the so-called personalistic principle, as laid down in Art. 2, which guarantees the full and effective respect for human rights; the pluralist principle, within the framework of the value of democracy (Arts. 2 and 5); the importance of labour, as a central value of the Italian community (Arts. 1 and 4); the principle of solidarity (Art. 2); the principle of equality, as laid down in Art. 3 (it is also the fundamental criterion applied in the judiciary system when bringing in a verdict); the principles of unity and territorial integrity (Art. 5); and above all the principles of the social state and of the state based on the rule of law. These principles are also guaranteed at local level, provided that the Republic consists of municipalities, provinces, metropolitan cities, Regions and State, which are autonomous entities with their own statutes, powers, and functions, according to the principles defined in the Constitution (Arts. 5 and 114).

The protection and promotion of rights - be it civil and political, economic, social and cultural - constitute one of the fundamental pillars of both domestic and foreign Italian policies. The Italian legal system aims at ensuring an effective framework of guarantees, to fully and extensively protect the fundamental rights of the individuals, providing them with a wide range of protection means which have, as their core, the **principle of non-discrimination** set out at **Art. 3 of the Italian Constitution**: “All citizens possess an equal social status and are equal before the law, without distinction as to sex, race, language, religion, political opinions, and personal or social conditions”. This principle has been recognised by all the instruments of international law currently in force, such as the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the United Nations Covenants on Civil and Political Rights and Economic, Social and Cultural Rights, and the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination.

Furthermore the principle of equal treatment is an established feature of constitutional law in Europe: the right to formal and substantive equality is a universal right that is widely represented in the *acquis communautaire*. Art. 13 of the Treaty of Amsterdam - and now Arts. I-2 to I-4, II-81 to II-83 and Title II (Arts. III-123 to III-129) of the European Constitution - envisages that the Council of the European Union should decide unanimously, subject to consultation with the European Parliament, and adopt the appropriate provisions to combat all forms of discrimination within the Union, whether based on gender, race or ethnic origin, religion or personal beliefs, disability, age or sexual orientation. The commitment of the European institutions to combating discrimination is based on a recognition that

discrimination based on race or ethnic origin may undermine the achievement of a number of fundamental objectives of the EC Treaty/European Constitution, such as the raising of the standard of living and quality of life of European citizens, economic and social cohesion, and the attainment of a high level of employment and social protection. Following this approach, the intentions of the European legislators have been translated into an important provision: the European Council Directive 2000/43/EC, which enshrines the principle of equality of treatment of all people, regardless of their race or ethnic origin.

On the basis of the guidance criteria contained in Art. 29 of Act n. 39/2002 (the "Community Law"), the Italian Government acted promptly to transpose the Directive by adopting **Legislative Decree 215 of 9 July 2003** (Legislative Decree n. 215/2003). With respect to the general tone of the Directive, in addition to transposing its content in accordance with the provisions of the enabling act, Legislative Decree n. 215/2003 has an added value that strengthens its action at the national legislative level. This added value concerns different aspects: the affirmation of the principle of equal treatment of all persons in the public and private sectors, with respect to access to employment, occupation, guidance and vocational training, membership of workers' or employers' organisations, social protection, healthcare, social advantages, education and access to goods and services (Art. 3); the judicial protection consisting in the procedure which represents a particular form of streamlined, effective civil action against discrimination both for the evaluation of evidentiary arrangements, including the system of presumptive proof, the modalities of awarding compensation for damage and the aspect of active legitimation depending on individual and collective discrimination (Arts. 4 and 5); the institutional importance attributed in this area to the Department for Equal Opportunities in the Prime Minister's Office, where an *ad hoc* office has been set up as a sort of frontline post in the fight against discrimination (Art. 7).

Facing problems such as **asylum or illegal immigration**, the respect for the fundamental rights of men, women and children is the primary criterion guiding the action of the Italian government. The countering of illegal immigration is not in fact marked by mere repressive intentions. Instead, above all, it tries to avoid further suffering and violations against these people. Illegal immigration is the first circle in Dante's Hell as a consequence of trafficking in human beings, trade of organs, exploitation of prostitution, illegal work developing into new forms of slavery. The Italian legislative framework and the government policies have established appropriate procedural rules governing the granting of applications for the recognition of refugee status, the validation of the expulsion of aliens - taking on board the criticism raised by the Constitutional Court - the status of foreign citizens who entry and stay legally in Italy by assuring them the respect of the principle of integration in the national-social context, the recognition of their full right of access to housing, medical assistance and education, the possibility of implementing specific forms of civic participation, avoiding any discrimination based on nationality.

Furthermore the Italian Constitution gives a great importance to the **right of religious liberty** for all and prohibits all forms of discrimination on the basis of religion (Art. 8 and Art. 19). These Constitutional clauses are generally respected; individuals can profess their religion (or no religion at all) without suffering any disadvantage in the enjoyment of their civil and political rights. The relation between the State and each religious Denomination is largely based on bilateral agreements, which grant some privileges in accordance to those guaranteed by the Constitution. The Constitution grants fundamental rights and, among them, "equal liberty" of expression for all religious denominations: freedom of assembly, freedom

of organization of religious association, freedom of rites. In other words, freedom of religious expression is limited only when a certain practice is deemed a threat to public order or decency.

These considerations could be referred to all the aspects concerning the right to freedom that, in our view, must prevail on the rationality or the rigidity of the procedures. The latter should be instrumental to the protection of freedom and not be considered separately. We have to see the “rationale” behind the Italian legislation on fundamental rights. When an Italian legal provision apparently seems to affect the basic individual needs or expectations, in reality we are facing a “modus procedendi” aimed at protecting fundamental rights, such as the right to life, safety, personal freedom and security. This is somehow a method of “damage containing”; by which a higher requirement is protected while other simply legitimate requirements of the individual are temporarily compressed.

In our view, the basic rule, if any, which should guide modern democracies in the protection of rights is the effective implementation of the principle of non-discrimination, one of the main pillars of our Constitutional code upon which the domestic legislative system is based, when referring to different categories of people, such as women, minorities and other vulnerable groups.

Finally we would like to thank the European Commission against Racism and Intolerance for the punctual exercise in the elaboration of the Draft Third Report on Italy, by formulating comments, questions and recommendations based on materials or documents and reports of different origin, which are always respectable but often characterised by a thematic dimension and relevance.

SECTION I: FOLLOW-UP TO ECRI’S DRAFT THIRD REPORT ON ITALY

1. International Legal Instruments

§ 3. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ratify Protocol No. 12 to the ECHR without delay. It also recommends that they ratify the European Charter for Regional or Minority Languages, the European Convention on Nationality, the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. ECRI reiterates its call on the Italian authorities to extend the application of the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level to Chapter C of this convention.

With reference to :

- Protocol n. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed on 4 November 2000 and entered into force on 1st April: Italy signed but did not ratify it.
- European Charter for Regional or Minority Languages, entered into force on 1st March 1998: Italy signed it on 27 June 2000; actually the ratification instrument has been approved by the Chamber of Deputies and we are awaiting the approval by the Senate.
- European Convention on Nationality, entered into force on 1st March 2000: Italy signed but did not ratify it.

- Additional Protocol to the Convention on Cybercrime of 28 January 2003: the Protocol will enter into force on 1st March 2006: it is to be pointed out that the Inter-ministerial technical drafting committee ended its work and sent the draft text to the legal offices at its ministries for the subsequent opinions and evaluations.
- International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, entered into force on 1st July 2003: Italy did not sign it, in line with EU countries general position.
- Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, entered into force on 1st May 1997: Italy signed it on 5 February 1992 and ratified it on 26 May 1994, being not bound by Chapter "C" of the said Convention.

2. Constitutional provisions and other basic provisions

- Citizenship legislation

§ 6. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities grant easier access to Italian citizenship both for children born or raised in Italy and for long-term residents, including by introducing the necessary changes to citizenship legislation.

§ 7. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ensure that the provisions on naturalisation are applied in all cases in a non-discriminatory manner. To this end, it recommends in particular that the Italian authorities enhance transparency in their naturalisation decisions. ECRI urges the Italian authorities to take steps to ensure that naturalisation decisions are taken within a reasonable time and that excessive delays not imputable to the applicant do not negatively affect the position of the latter.

Over the last few years, Italy, previously an important source country of emigrants, has become the destination of substantial immigration flows, resulting in a steady increase of applications for the granting of Italian citizenship. In consideration of the substantial rise in the presence of aliens in this Country, it is deemed increasingly necessary to achieve full social integration on condition that mutual differences and cultures are respected.

With a view to favouring the preservation of ties with the country of origin and in order to adapt the granting of citizenship to the principle of the acknowledgement of **double citizenship** - as already envisaged for Italian citizens in Art. 11 of Act n. 91/1992 - a Decree of the Minister of the Interior dated 7 October 2004 repealed the obligation to submit the certificate showing that the alien gave up his/her citizenship of origin, which was previously necessary according to a Decree dated 22nd November 1994. The elimination of this procedure resulted, among others, in a greater rationalisation and streamlining of the procedure for the granting of citizenship based on the principle of residence. Higher rationalisation and streamlining will also be the result of new arrangements in the **management of the procedure** - which may last up to 730 days from the submission of the application, according to legislation in force - as a **computerised system** is being put in place and the phases of the administrative procedure are being simplified. Moreover, this Ministry is implementing new ways to improve the **communication** with users, in order to respond adequately and ever more speedily to the increasing number of

applications for the granting of Italian citizenship. The above initiatives will make it possible to improve the administrative management of the procedure, in keeping with the expectations of aliens.

Lastly, the relevant Parliamentary Committee is examining a number of bills modifying Act. n. 91, dated 5th February 1992, consolidated in a single coordinated text (Document of the Chamber of Deputies n. 204 and related documents). Significant changes are due to be introduced into the legislation in force and have to be attentively examined. The above bills aim, among others, at the introduction of an extension of the *ius soli* principle and at the reduction of the time spent as a resident of the State, necessary for the naturalisation of third country citizens.

3. Criminal law provisions

§ 13. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ensure that adequate criminal law provisions are in place to counter racism and racial discrimination. In particular,

ECRI recommends that the Italian authorities review the provisions in force against incitement to racial violence and discrimination and bring them into line with ECRI's General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination, which prescribes that effective, proportionate and dissuasive sanctions should be provided for against such offences.

§ 14. Recommendation

ECRI strongly encourages the Italian authorities to improve the implementation of existing criminal law provisions against racism and racial discrimination, with particular emphasis on the provisions against racially-motivated violence and incitement to racial discrimination and violence. To this end, ECRI recommends in particular that the Italian authorities provide all those involved in the criminal justice system, from lawyers to the police, prosecuting authorities and the courts, with thorough specific knowledge of these provisions. ECRI also recommends that the Italian authorities provide the political leadership necessary to make all those involved in the criminal justice system fully aware of the need to actively and thoroughly counter all manifestations of racism and racial discrimination.

As it concerns adequate criminal law provisions are in place to counter racism and racial discrimination, criminal sanctions against inciting to discrimination or violence on racial grounds, are provided for in Act n. 654/1975, Art. 3, amended by Decree Law n. 122/1993, Art. 1, then Act n. 205/1993 (the so-called Mancino Law). In fact Act n. 205/1993 introduced a provision (Art. 1) aimed at prosecuting with imprisonment from 6 months to 4 years anybody who, in any manner, incites to commit or commits violence or acts causing violence on racial, ethnic, religious and national grounds, and anybody who takes part in organisations and associations having among their purposes the incitement to racial violence, while prosecuting promoters and organisers of such associations with imprisonment from 1 to 6 years. So crimes on racial grounds are sentenced on the basis of the criteria of wilfulness and the type of the offence, excluding the case of imprisonment up to eighteen months as a maximum and of a fine as an alternative measure. The same Art. 1 provides also for additional measures. These measures, like all of this kind, aim at affecting deeply the rights of the convicted person and their rationale is to more effectively prevent the commission of other similar crimes, as also supported by the foremost academic authorities (see Mantovani).

In this sense mention should also be made of offences sentenced according to Art. 1 of Act n. 205/1993 concerning the juridical status of those responsible for these criminal acts and aim to prevent the commitment of these *crimes of conduct*: anyone sentenced according to Art. 3 of Act n. 654/1975 is forbidden to take part in propaganda activities for political or administrative elections for not less than 3 years⁴⁵; anyone sentenced according to Art. 2 of Act n. 654/1975 is forbidden to access to the stadium. These measures are in conformity with ECRI Recommendation n. 7.

To further support the above, it is worth recalling the Decision adopted by the Court of Bolzan of 2 December 2005 concerning eight persons responsible of conducts of incitement to discrimination or to commit violence on ethnic, nationalistic and racial grounds as aggravating circumstances, according to Arts. 351 and 353 of Act n. 654/1975, as well as the sentence of the first instance Court of Verona concerning six local members of the Northern League found guilty of incitement to racial hatred in connection with a campaign organised in order to send a group of Sinti away from a local temporary settlement (see **Section II. - SPECIFIC ISSUES; 16. Use of racist and xenophobic discourse in politics**). Therefore, every single time the judicial authorities have identified sufficient grounds for an action - in pursuance of the Constitutional principle of compulsoriness as to prosecution (Art. 112 of the Constitution) and of criminal prosecution provisions - they have started investigations in order not to leave crimes unpunished, including those regarding racial violence and instigation to racial violence.

Therefore the critical remarks expressed by ECRI regarding the review the provisions in force against incitement to racial violence and discrimination and bring them into line with ECRI's General Policy Recommendation No. 7 do not appear founded.

Monitoring of incidents of a racist, xenophobic and anti-Semitic nature by province (September - December 2005)

Province	Racism	Xenophobia	Anti-Semitic	Denounced	Arrested
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			

⁴⁵ This Article has been amended by Decree Law n. 3538, adopted by the Italian Senate on 25th January 2006, which aims at guaranteeing freedom of thought, except when its manifestation consists of instigation to discrimination and violence on racial, ethnic, national or religious grounds. The first kind of offences (propaganda or instigation to commit or commitment of discriminatory acts and conducts are sentenced with imprisonment of one year and six months as a maximum or with a fine up to 6.000 euros).

Province	Racism	Xenophobia	Anti-Semitism	Denounced	Arrested
Ravenna		1			
Reggio Calabria			1		
Roma			4	2	
Treviso		1			
Total	13	6	10	26	9

Monitoring of incidents of a racist, xenophobic and anti-Semitic nature - by crimes (September - December 2005)

Crimes	Bombs for incendiary attacks	Damages	Homicides	Bodily harm, assault and battery	Insults, Threats (By phone, via e-mail, letters)	Offences ex Art. 1 Act 205/93	Other crimes	Graffiti	Persons reported to judicial authorities	Persons arrested
Anti-Semitic.	/	1	/	/	5	1	1	13	2	8
Racism	2	1	/	3	1	2	/	3	22	1
Xenophobia	2	/	/	/	/	1	1	4	2	
Total	4	2	/	3	6	4	2	20	26	9

[Source: Ministry of the Interior]

Separate police forces, reporting to different ministerial or local authorities, effectively enforce public law and order. The State Police and the Financial Police fall under the jurisdiction of the Interior and Finance Ministries, respectively. The Ministry of Defence controls the Carabinieri, a military security force, that however falls within the Ministry of the Interior responsibility when performing public security and public order duties. Under exceptional circumstances, the Government may call on the army to provide security in the form of police duty in certain local areas. In this specific regard, when carrying out police activity, Carabinieri perform their duties under the supervision of the Ministry of the Interior.

In case of violation of duties, including mistreatment of persons under arrest or of protesters, the relevant authorities apply disciplinary and judicial proceedings. In this regard, it is worth recalling the double track followed by the Italian institutions, namely the disciplinary and judicial proceedings in case of violations of the domestic codes, as well as of the internal codes of conduct.

Along these lines, it is worth noting the increasing acknowledgement of the importance of training activities, including HRE courses, for the entire category of law and order enforcement officers. All Italian forces pay the utmost attention to humanitarian and human rights law within the framework of the vocational training and educational activities performed at *ad hoc* Institutes. In particular, the Interforces Institute of Advanced Studies under the umbrella of the Ministry of the Interior was established to train all the Police forces. In this regard, in all relevant courses specific attention is paid to humanitarian and human rights law.

As regards the specific drilling and training of police bodies mention should be made of the increased time that - in the various training courses for all levels of

police officers -is devoted to the study of languages and cultures of the different foreign ethnic groups settled on the Italian territory. Mention should also be made of the teaching hours devoted to the basic knowledge of human rights, first of all of the following material drawn up by the Council of Europe:

- 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

These hours serve to analyse the above listed documents and study the enforcement of the rules in daily police activities.

In this framework, a number of 'police trainers' attended post-degree specialisation courses in the field of human rights at Italian Universities. Likewise, police managers and officers who participate in peace-keeping operations abroad are encouraged to attend specialisation courses in International Humanitarian Law. Moreover, attendance of the numerous seminars on the subjects at issue should be considered. They are organised by the various Police Training Institutes both independently and in partnership with similar European institutes. Mention should also be made of attendance of *ad hoc* meetings promoted by international organisations such as the United Nations, OSCE and, mainly, the Council of Europe.

Last but not least, attention should be devoted to the participation of the Italian Police Forces - that are represented by an officer of the Public Security Department - in the "Network of Police and Human Rights Coordinators", within which various initiatives are promoted with a view to optimizing the efforts of security officers to adapt themselves to the changing conditions brought about a multi-ethnic society. The training on the discrimination issue is the object of some recent courses for Magistrates, held by the C.S.M. (*Consiglio Superiore della Magistratura*), devoted to: "Freedom of religion and multi-culture", "The protection of human rights and fundamental freedoms in the jurisprudence of the European Court of Human Rights", "Criminal proceedings - effectiveness and guarantees", "The right of globalisation and the role of jurisdiction", "Immigration and criminal law".

4. Civil and administrative law provisions

§ 18. Recommendation

ECRI encourages the Italian authorities in their efforts to ensure that civil and administrative law provisions provide adequate protection against discrimination. It also recommends that the Italian authorities keep the existing provisions against racial discrimination under review. In this respect, it draws the attention of the Italian authorities to its General Policy Recommendation No.7, in particular as concerns: the need to protect individuals from discrimination on grounds such as "race", colour, language, religion, nationality and national and ethnic origin; the need for fair and effective burden of proof provisions in racial discrimination cases; the need to place public authorities under a duty to promote equality and prevent discrimination in carrying out their functions. ECRI also recommends that the Italian

authorities ensure that all organisations active in the field of combating racism and racial discrimination are able to bring cases on behalf of alleged victims of these phenomena.

§ 19. Recommendation

ECRI urges the Italian authorities to take steps to improve the implementation of the existing civil and administrative law provisions against racial discrimination. It recommends that such steps include strengthened efforts to raise awareness among the general public, groups vulnerable to racial discrimination and the legal community of the civil and administrative legal framework in force against discrimination.

In implementing EU Directive 2000/43, Legislative Decree n. 215 of 9 July 2003 forbids and introduces jurisdictional protection also for direct or indirect discriminating practices on grounds of race or ethnic origin. Just by reading the text, one can appreciate how such legislation enriches all domestic legal instruments in the fight against racial discrimination”, also according to Art. 44 of the Consolidated Text on Immigration.

Especially with regard to the implementation of Art. 44, it is worth of highlighting that the content of ECRI Recommendation (§ 17.) lacks of specific reference to concrete cases: in fact the high number of judgements by national courts shows that the judicial system satisfies claims for justice. From a careful reading of the contents of these judgements it emerges that the judicial authority, in many concrete cases, has guaranteed the implementation of the right not to be discriminated on grounds of nationality or ethnic origin, as in the case of the stipulation of rental agreements with non-EU nationals (Court of Milan, 30th March 2000), the access to public competitions by persons without the requirement of nationality (Court of Appeal of Florence, 2 July 2002), the participation of persons not belonging to the European Union in statutes of housing associations (Court of Monza, 27th March 2003), the grant of additional points to Italian nationals in the priority lists for the allocation of housing units (Court of Milan, 21 March 2002).

Therefore the critical remarks expressed by ECRI regarding keeping under review civil and administrative law provisions providing adequate protection against discrimination do not appear founded.

The reduction mitigation of the principle of the burden of the proof on the petitioner and the possibility of the taking of evidence *ex officio* has been confirmed according to Art. 4§3 of Legislative Decree n. 215/2003 in implementing EC Directive 2000/43.

In other terms, the petitioner may avail himself/herself of presumptive evidence and penetrating investigating powers, also supported by statistical data, are recognised to the judge. The burden of the proof is considered met on the basis of the simpler regime of presumptions. This means that, once factual elements suitable to find the presumption of discriminatory behaviours (or acts) are offered, the respondent must supply the proof of the inexistence of the discriminatory activity ascribed him/her.

Therefore the critical remark expressed by ECRI regarding the difficulty in furnishing evidence by the discriminated person does not appear founded.

In order to make the right to access to justice more and more easy and effective it has been envisaged that the person who considers that he/she has been discriminated may defend himself/herself personally, without being obliged to retain

a technical defender. The choice of the procedure of deliberation in Chambers, instead of the ordinary procedure, and the possibility that the law recognises to the judge to proceed personally on his initiative to investigating acts he deems indispensable, consent to obtain a pronouncement in a shorter time and with easier means of establishment of the law, because less formal also than those required for the establishment of rights in the proceedings according to the ordinary cognisance procedure.

The possibility for the judge to proceed personally to the indispensable investing acts, actually enables the judge to order *ex officio* the admission of evidence even in the event of gaps of the defensive burdens. This very wide competence in gathering relevant evidence - assigned to the judge by Art. 44 of the Consolidated Text on Immigration - exempts the Italian legislator from inserting *ad hoc* measures regarding the shifting of burden of proof. Indeed Art. 8§5 of EC Directive 2000/43 expressly provides that Member States are not obliged to implement the principle according to which it is the defendant's duty to prove that there has been a violation of the principle of equal treatment (Art. 8§1 of the EC Directive 2000/43) in case of *ex officio* crimes, namely those crimes to be investigated by the judge *ex officio* and not based upon complaint. Therefore we may conclude that the larger flexibility of the procedural rules envisaged for the establishment of the right of the person who believes himself/herself to be victim of discrimination, is certainly an element in favour of the petitioner, considering the peculiarity of the substantial and procedural situation.

There are some initiatives within the Ministries of Labour and Social Politics and for Equal Opportunities - UNAR - to raise awareness on behalf of alleged victims of discriminatory acts and behaviours, in order to promote judicial procedures.

Within the framework of the most recent UNAR activities, mention should be made of the **Registry of Associations Working against Discrimination**. With respect to the authorisation to file a complaint, Art. 29§1, letters e) and f) of the relevant Community Law provides that, in cases of discrimination, the authorisation to lodge a complaint must be recognised and also extended to associations and bodies acting on behalf of the victims. To this end, Art. 5 of Legislative Decree n. 215/2003 specifically enables associations and bodies working in the field of social integration and fight against discrimination to proceed. This authorisation is granted to those associations and bodies, as inserted in an Inter-ministerial Decree jointly approved by the Minister of Labour and Social Policies and the Minister for Equal Opportunities on 16th December 2005 and published on the Official Bulletin of the Italian Republic on 12th January 2006. The above mentioned list includes to date 320 associations. In practical terms, associations working in the field of social integration, and included in the Registry of the Ministry of Labour and Social Policies provided for in Art. 52§1, letter a) of the Presidential Decree n. 394/1999, as well as those working in the field of the fight against discrimination, and included in the specific Registry at the Ministry for Equal Opportunities, are entitled to act.

In this context, mention should be made of the legal framework adopted in the year 2003, for the protection of workers in case of direct and indirect discrimination on religious grounds, personal convictions, etc.. The release of the aforementioned authorisation by the Inter-ministerial decree is conditional upon the registration in one of the two registries, while certifying the reliability and transparency of the bodies working in the field of racial integration. These two Registries are also a database providing general information on functions, responsibilities, areas of intervention and location of such bodies.

At present (31.12.05), 393 associations and bodies are included in the Registry of the Ministry of Labour and Social Policies. The minimum requirements for the insertion in the above mentioned Registry are as follows: the establishment of the association or the body by public or private deed at least two years before its registration; biennial experience, on a continuous basis in the field of social integration of migrants and intercultural education; the drawing up of a biennial balance sheet.

The minimum requirements for the insertion in the second Registry are as follows: the establishment of the association or the body by public or private deed, at least a year before its registration; its main or sole aim should be the fight against the phenomena of discrimination as well as the promotion of the non discrimination; the drawing up of a balance sheet specifying the dues paid by the members; the constant updating of the registry of the members; the performance of activities, on a continuous basis, in the year before the registration.

In order to avoid the risk of overlapping the systems of registration, the aim of the lawmaker was to create a list of non-profit-associations engaged in the fight against discrimination so as to enable UNAR to better carry out and develop policies with the aim of fighting racial discrimination nation-wide.

The action to be taken by associations and bodies may concern cases both of individual and collective discrimination. In the former case, the associations may institute legal proceedings on the basis of a written authorisation as given by the person discriminated against; in the latter, the associations may take legal proceedings even without delegation, as victims are not immediately and directly identifiable⁴⁶.

The establishment of the Registry at the Department for Equal Opportunities was decided *inter alia* with the aim of enabling relevant associations and bodies to act and to create synergies with the Office, including the launch of joint projects. In particular, at the operational level, an internal Commission of the Office is currently verifying that the requirements set forth in the above Legislative Decree are met by the associations applying for registration. At present, the Registry under reference is currently working, and 100 associations have been inserted, so far.

5. Administration of justice

- Legal aid

§ 22. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities keep the situation as concerns the disproportionate representation of non-citizens in Italian prisons under review and ensure that it is not the result of possible direct or indirect discrimination.

§ 23. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ensure that all non-citizens, including those without legal status, access in practice the translation and interpretation services to which they are entitled. It recommends that the Italian authorities

⁴⁶ It is worthy of mention that in recent months the Office organised about 40 meetings with associations working in this field in order to expound on reasons and objectives that lie behind the establishment of the Registry. The Office also sent to over 300 associations working nation-wide a letter explaining the project, as well as the requirements to apply for the registration.

ensure that all non-citizens who do not have sufficient means, including from among persons without legal status, have access to good quality free legal aid in practice.

In relation to the high number of foreign prisoners in Italian prisons, it is worth highlighting that on 31/12/2005, 19.811 foreign prisoners were present out of a total prison population of 59.542, equal to 33,27%. It has to be pointed out that a great number of foreign non-EU prisoners are irregular immigrants, that is, persons who entered Italy illegally or who are however without a residence permit in Italy. This condition of illegality is often accompanied by an economic precarious situation, affective deprivation, social exclusion which, together with a widespread condition of scarce or inexistent schooling, leads to have deviant behaviours; *the illegal immigrant* is therefore easily involved in criminal activities organised in low-cost unskilled labour.

The foreigner involved in criminal activities, if arrested, has access to less serious precautionary measures (house arrest) with more difficulty, because he is without a fixed domicile, without documents, and without means of support. In reality, these persons, owing to their condition of *illegal immigrants* who committed a crime, enter prison since it is the only place of stay until the judicial proceeding is completed. This situation prevents the Supervisory Court from granting foreign prisoners measures alternative to detention, after their conviction, since these prisoners do not have, in general, that family and social context representing the requirement of alternative measures.

With reference to the above mentioned situation, the first Criminal Division of the Supreme Court (*Corte di Cassazione*), by its judgement n. 30130 of 17 July 2003, provides that: “the assignment to the Probation Service and, in general, all measures alternative to detention, cannot be applied to the non-EU foreigner who is in Italy under illegal conditions, taking into consideration that this condition makes his stay on the Italian territory illegal and that, on the other side, it cannot be allowed that the execution of the sentence take place with modalities entailing the infringement and the elusion of the rules making said illegality possible”.

Notwithstanding the above mentioned difficulties for foreign prisoners to find out valid and verifiable living/working points of reference outside prisons, such as to allow the granting and putting into practice of an alternative measure to detention, it has to be outlined that the results of a monitoring, just completed, relating to foreign persons under alternative measures referred to the first six months of 2005, show the overall data (2015 foreign prisoners to whom measures alternative to detention have been granted) which are not at all negligible.

The law provides that the foreign prisoners be informed, in a language they know, of the prison rules, of their duties and rights and of the possibility to be assisted by an interpreter. Besides that, the right to contact the consular authorities, in order to inform them of their state of detention and to request assistance shall be granted to them.

In compliance with the fundamental principles stated with solemnity by the Italian Constitution, and acknowledged by the Penitentiary Act, the fundamental rights of all the prisoners are protected, among which the freedom of religion. In particular, the Penitentiary Administration assures the prisoners who practice a faith other than the catholic one the right to meet, on their request, the ministers of their own religion as well as to attend relevant celebrations. Therefore, ministers of religion belonging to several creeds are allowed to enter prisons and to freely meet those prisoners who spontaneously state they want to benefit from that right.

Moreover, ministers of religion and prisoners are allowed to celebrate their rites, according to times and modalities provided for by their creed. The possibility is also foreseen to prepare and to eat meals, according to the modalities and the rules provided for by the religion they belong to. To this purpose, every year, on the occasion of the Muslim feast of the Ramadan, the Penitentiary Administration gives appropriate instructions in order to allow prisoners, where they require so, to enjoy hot meals in times different from the usual times, so that they can observe the religious rule of the day fast.

In the light of the above mentioned considerations, it can be affirmed that no discrimination results from the treatment of foreign prisoners in Italian prisons.

As already explained, Act n. 134/2001, in force since July, 1, 2002, has reformed the entire discipline of free legal aid to the poor, in criminal, civil, administrative, accounting and fiscal proceedings. As regards, in particular, the possibility of being granted free legal aid both in criminal and civil cases, the principle applied is that foreigners residing in the State and stateless persons are entitled to the same rights as the citizens of the State. Worth mentioning are Arts. 9 bis and 20, that have been the object of ECRI's remarks in the past. Art. 9 bis introduced the right for the person granted free legal aid, to appoint expert witnesses and private investigators for the purpose of exercising in an effective way his/her right to defence. Then, Art. 20 provided that each Bar Council institute and information and counselling service on free legal aid. In particular, the service provides people with information relating to (a) the costs of the judicial proceedings, and also the requirements, the modalities and the obligation required to be entitled to free legal aid, (b) the modalities and the obligations of the defence counsel assigned to a case.

As reported in the first report to Parliament by the Minister of Justice in July 2005, the "function attributed to the Bar Councils by the legislator is really important as, in order to make the jurisdiction protection of the poor more effective, it is not sufficient that the State provides the financial resources required, by taking on the costs of the defence, but it is also important to inform adequately the public on the existence of such instrument and the conditions required for having access to this kind of benefit... as well as on the opportunity to take a case to court. In conclusion the Bar Councils are required to carry out a service of real and proper 'pre-legal' advice".

As regards criminal proceedings: since the last report to Parliament, submitted by the Minister of Justice, relevant to the years 1995-2004, it emerges that the phenomenon relating to the number of persons seeking free legal aid is rapidly increasing, going from 16,500 persons granted free legal aid in 1995 up to 86,000 persons applying for it in 2004. The costs are also rapidly increasing, going from 5,000,000 Euros for 1995 up to over 60 million Euros in 2004. Foreigners admitted to free legal aid are 13% of the total. If we take into consideration the data referring to minors, it emerges instead that in 2004 27% of the persons admitted of free legal aid were non Italian citizens.

Moreover, it has to be recalled that as regards non EU citizens, free legal aid is automatic - and not upon request - in proceedings instituted against deportation orders and in proceedings relating to temporary stay and assistance centres for foreigners. In civil matters, in 2004 alone the State spent 3.310.118,35 Euros for free legal aid against 789.934,73 Euros spent in the second semester of 2003.

6. Specialised bodies and other institutions

§ 27. Recommendation

ECRI invites the Italian authorities to keep the status, powers and duties of UNAR under review, in order to ensure that this Office provide victims of racial discrimination with the most effective protection possible. To this end, ECRI draws the attention of the Italian authorities to its General Policy Recommendations No. 2 and No. 7, which provide detailed guidelines on the establishment, functions and working methods of these bodies. In particular, ECRI draws the attention of the Italian authorities to the need for such a body to be independent and to the guidelines it formulated on how to guarantee such independence. ECRI also draws the attention of the Italian authorities to the guidelines it has provided on the powers that should be attributed to such a specialised body.

§ 28. Recommendation

ECRI urges the Italian authorities to ensure that the regional centres for monitoring racial discrimination provided for by law are set up in all regions without further delay. It recommends that the Italian authorities ensure thorough co-ordination between the work of these centres and that of UNAR.

Some questions were raised as to the proper insertion of the Office in a government structure, such as the Prime Minister's Office, when it would perhaps have been preferable to set up a body endowed with greater independence from the political authorities (see EUMC, Migrants, minorities and legislation: Documenting legal measures and remedies against discrimination in 15 Member States of the European Union, 2004, p. 58). In this respect, some commentators have made the critical observation that: a) the repetition of the adjective "independent" contained in Art. 13§2 of the Directive called for the adoption of a different institutional model, one more respectful of the "Paris Principles" drawn up in 1991 by ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) in the Council of Europe; b) the same provision referred explicitly to "bodies that are part of agencies charged at the national level with the defence of human rights or the protection of individual rights". However, it should be noted in this respect that this choice was not made by the Government in drawing up the enabling decree, but by the Parliament when approving the "Community Act" (see Art. 29§1 (i)).

Moreover, "independence" should not be interpreted only as implying a structural concept but also as a criterion informing the performance of the Office's role. It is for this reason that the Decree specifies that the Office must carry out its tasks in an "autonomous and impartial manner". It must also be considered, therefore, that the legislator's intention in this respect was not to repeat a typical rule of public office (Art. 97 of the Constitution) but rather, and above all, to place a particular emphasis on the delicate nature of the interests protected.

With reference to regional centres provided for by Legislative Decree n. 286/1998, Art. 44§12, UNAR started on July 2005 a national monitoring over all existing centres together with National Coordination Body for Social Integration Policies for Foreign Nationals (NCB), set up within the National Council for the Economy and Labour (CNEL). This action is devoted to create a national and permanent network among these centres in order to promote the dissemination of data and remedies concerning discriminatory offences. While using data from regional centres, which contribute to have a local dimension of the phenomena, UNAR can give a technical advice to victims of racial or ethnic discriminations. In

recent years - according to the monitoring - the number of regional centres has increased, particularly in the Centre and in the South of Italy.

7. Education and training/awareness-raising

§ 31. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities pursue and strengthen their efforts to raise the awareness of issues of racism and racial discrimination among both the general public and specific groups. It recommends that the Italian authorities ensure that existing research be used in practice to inform policy in areas where persons experience racial discrimination.

§ 32. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities strengthen their efforts to provide teachers with thorough training in delivering intercultural education to students and that they do so for teachers at all levels of education. ECRI recommends that the Italian authorities strengthen the human rights dimension of civic education courses. In the long term, however, it recommends that the Italian authorities consider making human rights, including non-discrimination, a compulsory subject at both primary and secondary level.

Concerning education, school is compulsory, also for illegal minors, and it is based on the so-called principle “right-obligation” of schooling. Moreover, different intercultural activities and Italian as a second language courses are organised in order to better integrate newcomers within the education system. Enrolment to University is granted to legal immigrants at the same condition as for Italian students.

The initiatives described below concern training in service activities, reserved to teachers and head teachers; they give to the human rights education a central role in the educational praxis, and concern present-day topics that are of the greatest social importance. They have been planned in the perspective of their link with wider educational interventions, to promote respectful behaviours in the face of cultural and individual variety. The main purpose is helping to oppose attitudes of social intolerance in order to develop a universal conscience that puts to the first place - among shared and shareable values - the human rights, the pluralistic democracy and the equality, in social dignity, of all human beings. Italian authorities have financed three relevant projects for the promotion of an intercultural education:

- ITALIAN 2: Language of contact, language of cultures: this project aims to implement teachers’ training on the topics of Italian ad L2, to address - in an effective way - the whole question of the linguistic insertion of the students of foreign mother tongue in the Italian school. It provides two different levels of training reserved to 1000 participant. The first course is assigned to teachers of all the subjects; the second, deeper, course is reserved to teachers of linguistic area.
- ACTIVE CITIZENSHIP AND HUMAN RIGHTS EDUCATION - National plan of training and search-action for teachers and head teachers of all levels of the educational and training system: The planning offer, for a one-year period, consists in a training intervention reserved to 100 head teachers and 100 teachers of all levels on the topics of active citizenship and solidarity-based education. It attempts to speed up schools’ networks to collaborate with

other institutions and educational agencies of the territory, with the aim to implement combined training actions. The search-action methodology has been considered as the most adequate in order to promote, through valid didactic actions, activities of participation in which students can be aware protagonists of models of active citizenship and of accomplished solidarity.

- ACTIVE EUROPEAN CITIZENSHIP EDUCATION - National plan of training and search-action for teachers and head teachers leaders of second cycles' schools of the educational and training system: The plan, for a three-year period, was promoted by the MIUR - Directorate General for the School Staff, by the Department for the Community Policies and by the Prime Minister's Office. The purpose is to enlarge the European dimension of teaching, by encouraging the use of education strategies and the realisation of didactical units conceived as interdisciplinary items. The deep knowledge of documents and political institutional topics will be able to contribute to develop in students the dimension of belonging, citizenship and supranationality. The plan constitutes a valid training model, addressed to 100 head teachers and 100 teachers of second cycle's schools of the educational and training system, on the topic of European citizenship education, inside the most articulated training offer plan.

8. Reception and status of non-citizens

- Immigrants with legal status

§ 39. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ensure that the provisions which regulate the granting of residence permits do not result in increasingly precarious situations for immigrants.

§ 40. Recommendation

ECRI encourages the Italian authorities to keep the quota system and the practice of issuing work permits under review in order to avoid that such policies and practices result in direct or indirect discrimination against individuals on grounds covered by ECRI's mandate.

§ 41. Recommendation

ECRI urges the Italian authorities to take steps to ensure that non-citizens obtain residence permits in reasonable time and that access to services is not affected by any delays in the granting of such permits.

§ 42. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ensure that non-EU long-term residents enjoy eligibility and voting rights in local elections.

§ 43. Recommendation

ECRI strongly recommends that the Italian authorities establish a comprehensive legal, policy and institutional framework at the central level that can provide coherence and sustainability to local efforts to promote integration between majority and minority communities, and notably citizen and non-citizen communities.

The **process of regularisation** that was carried out between 2002 and 2003 can be considered as a measure fostering integration and enhancing the tools to combat illegal immigration and exploitation. About 640,000 non-EU migrant workers illegally residing in Italy have regularised their status. The decision to regularise these immigrants originated, on one hand, from the need to eliminate all the pockets or irregularity so that the new Act, entered into force on September 2002, has been fully enforced; on the other one, the regularisation created the preconditions for a real process of integration. It has been one of the largest processes of regularisation ever carried out in Europe, to be compared only with the relevant process recently concluded in Spain.

After the regularisation process, the foreign community accessing Italian Labour market changed significantly. If once, North Africa was the main area of origin, after 2002, Eastern Europeans became more and more present: Romania is the first country of origin of immigrants in Italy, followed by Albania Morocco, Ukraine, China, Poland, Philippines, Equador and Tunisia.

Actually, Eastern European nationals are preferred for short-term seasonal work because of the obvious geographical proximity to Italy. Furthermore, ad hoc quotas of Eastern European workers have been decided because of the new E.U. membership of a number of Countries in that area. Nevertheless, if one thoroughly analyses the immigrant workers' flow decrees of the past few years, it is to be acknowledged that it is manifest that also North African Countries have benefited from considerable privileged quotas. Besides, the latter represent a valid instrument for combating illegal immigration since they are part and parcel of the co-operation and aid programmes afforded to the Countries that co-operate with Italy.

Moreover, the 2006 Decree on migration flows (the first one envisaged by the so-called "Bossi-Fini Law" after the issue of the 2003-2006 Outline Document) has established the entry of 170,000 non-EU workers, i.e. almost the double amount of the number envisaged in the previous four Decrees on migration flows. In particular, it is to be specified that with the current Decree on migration flows, a new computer procedure will be applied, aimed at accelerating the path relating to the hiring of non-EU nationals.

Italian integration policies are implemented in a context of wide access to different services for immigrants. In particular legal immigrants, who reside in Italy for at least one year, benefit from different social integration and social assistance measures at the same conditions as for Italian citizens.

Concerning housing policies, Regions in collaboration with Municipalities and Third Sector Organisation, provide first reception centres for newcomers. Immigrants, who legally reside and work for at least two years in Italy, have access to public social housing and to intermediary services implemented by Social Boards established at local level to facilitate the matching of housing demand and supply.

Italy is now ratifying the European Union Long Term resident status Directive (2003/109/CE) which foresees a five years residence time in order to ask for the "carta di soggiorno", which is already a document which gives an undetermined residence permit status, and that has to be renewed each five years⁴⁷.

⁴⁷ Furthermore, with reference to delays in issuing/renewing residence permits, a project will be soon implemented for the simplification of procedures for issuing stay permits which will greatly reduce the current delays.

As already mentioned, between the years 2002 and 2003, eight Constitutional bills were presented on the recognition of the **right to vote to foreign citizens**, in parallel to many administrative initiatives which have taken place in order to promote the integration of foreign citizens by means of their progressive involvement in decision-making processes and in political life at the local level. Proposals have been advanced from some local authorities to amend their Statutes in order to extend the right to vote to foreign resident citizens in administrative and regional elections (see Regions like Tuscany, Umbria and Friuli-Venezia Giulia). These are clearly initiatives that need to be taken forward by drawing up and then presenting the appropriate legislative instruments. It is timely to consider them in this context to underline how the presence of non-EU immigrants in Italy is now considered a stable feature. To regulate this phenomenon, specific instruments need to be adopted, inspired by the principle of non-discrimination and designed to prevent the adoption of any conduct that can be defined in immigrants' regard as "distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, ancestry or national or ethnic origin, or religious practices and beliefs and practices [...]" that might "destroy or [...] compromise the recognition, enjoyment or exercise, under conditions of equality, of human rights and the fundamental freedoms in the political, economic, social and cultural spheres and in any other sector of public life" in accordance with Act n. 189/2002.

Italy has concluded **bilateral agreements** on labour migration with countries of origin of the main inflows such as: Moldova, Egypt, Morocco and Romania. Negotiations are currently under way with a number of countries, among others with Tunisia.

In Italy, the central level has the task of promoting, monitoring and financing projects, while the local level (local administrations, associations and NGOs) is mainly responsible for the effective implementation. Since 2003, major changes have though occurred in the allocation of resources, as the 'Fund for immigration policies' has been included in a more general 'Fund for social policies' which is now almost entirely decentralised. It is now entirely up to the Regions to decide whether to address immigrants' needs or focus on other social categories. The action of the Local institutions, being closer to citizens needs, should be in this way more effective and direct.

Finally, in order to promote integration policies, in all *Prefettura* of the Italian territory there are **Territorial Councils for Immigration**, which perform the important function of encouraging and co-ordinating the different initiatives. Thanks to the activities carried on by these bodies, in co-operation with all the other administrations concerned and with the participation of migrants' associations, a series of important and capillary projects were developed, aimed at guaranteeing immigrants' social integration in every part of the national territory.

9. Access to public services

- Education

§ 47. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities increase their efforts to provide non-Italian school pupils with the additional support necessary for them to enjoy genuinely equal opportunities in education. In particular, it recommends that the provision of good quality teaching of Italian as a second language be improved. ECRI recommends that the Italian authorities target their efforts in these fields at all

levels of education, including secondary education, and that they provide adequate financial support to civil society organisations active in the field of promoting equal opportunities for all students.

§ 48. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities take measures to address and prevent the stigmatisation of children who do not attend Catholic religion classes in the school environment and to provide these children with adequate possibilities for alternative education.

See 7. Education and training/awareness-raising; with particular regard to religious education see § 5 “Constitutional provision and other basic provisions” of the Italian Reply to the Second report (September 2005).

Briefly, the new Concordat entered into by the Italian State and the Holy See on 8 February 1984 repealed Art. 1 of the Treaty (according to which the Catholic, Apostolic and Roman faith is the only religion of the State). At the same time, it established a commitment by the State to provide for the teaching of the Catholic religion in non-university public schools, while guaranteeing each individual the right to choose whether or not to attend these lessons, without their choice giving rise to any form of discrimination. Persons choosing not to attend can follow other classes proposed by the teaching staff; spend the time in individual study or else take that hour as being free (Constitutional Court ruling 2003 of 11-12 April 1989 is of fundamental importance in this respect).

Furthermore, according to *Intese* which have been implemented and approved by law with some Denominations, provisions concerning education have been included aiming at guaranteeing the right for students not to participate in religious classes, and the possibility for the schools to respond to eventual requests by students and families, introducing the teaching of one specific religion and explaining its implications; the recognition of diplomas issued by theological institutes and the right to freely set up schools of any order or degree, and educational institutes, according to the Italian educational system.

Moreover, in the absence of conventional relation between the State and Denominations, (Concordat, *Intesa*), Act n. 1159/1929 and the concerning enforcement regulation (Royal Decree of 28 February 1930, n. 289) apply, according to the supreme principles of the Constitution. It follows that the rule of Art. 23 of this regulation is always enforceable. It states, among other things, that “ When the number of students justifies it and when a temple cannot be equipped for founded reasons, their fathers devoted to a religion that is different from the official one can obtain some school buildings for the religious education of their children. The request is addressed to the local education director who, once he hears the school council, can act directly in a positive sense. Otherwise he can refer to the Minister of Education that decides with the Minister of Justice and of the Interior. In this measure they have to establish the days and hours of the teaching and the necessary “precautions”. A small number of students (at least three children) can justify religious education in schools outside of curriculum hours. It is pointed out that teachers must be chosen by the applicant fathers (that is by the ones who have the parental authority) and must have the necessary requirements evaluated by the school authority.

- Housing

§ 50. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities pay greater attention to problems of direct and indirect discrimination in housing facing minority groups in Italy, both in the private and in the public sector. It recommends that they ensure that the antidiscrimination legislation in force is thoroughly applied to counter discrimination in housing and that best practice in the field of facilitating immigrants' access to housing identified at local level is extended and applied on a national scale.

Concerning housing policies, Regions, in collaboration with Municipalities and Third Sector Organisations, provide first reception centres for newcomers. Immigrants, who legally reside and work for at least two years in Italy, have access to public social housing and to any intermediary services implemented by Social Boards established at local level to facilitate the matching of housing demand and supply.

Within the framework of the Community Action Programme for the Fight Against Discrimination, the Ministry of Labour and Social Policies received resources to finance a project which has been implemented. It focuses on the problem of Immigrant access to housing. A monitoring activity identified which best practices implemented at the Italian Local level could constitute efficient solution for the problem of immigrant's access to housing and can therefore diffused also at a European level. At the same time, innovative policies implemented in other European member states could constitute examples for Italian policy makers. The results of this monitoring analysis, held on the Italian territory, have been presented in a Seminar "Promoting best practices for Immigrants' access to housing", which had the aim of identifying discrimination related issues as to the immigrants' access to housing and of exchanging among different stakeholders innovative policies and successful models of immigrants integration processes when acceding to housing. A research report was published and distributed.

- Other services

§ 54. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities pursue and strengthen their efforts to ensure better provision of health care and better access to health care for minority groups.

§ 55. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities investigate and address racial discrimination in access to financial or insurance services.

Access to **public services** need to be facilitated for newcomers who are unfamiliar with administrative structures of the new societies.

Legal immigrants also benefit from different Social integration and Social assistance measures. Immigrants who have a long-term residence permit (six years of legal staying) have the right to receive pregnancy and social allowances. Legal immigrants who legally reside in Italy for at least one year benefit of every other social service, at the same conditions as for Italian citizens.

Concerning **health service**, all citizens are entitled to receive health care services included in the essential level at no cost at the point of access or upon payment of a small share for services that are not fully covered by the National Health System. The level of collective health care in life and working environments, including all prevention activities addressed to the population and to individuals, concerns: the protection from the effects of pollution and industrial-accident risk, veterinary public health, food hygiene control, prophylaxis for communicable diseases, vaccination, early diagnosis programs, forensic medicine. At the district health care level, including the health and social care services distributed throughout the country, are guaranteed: primary care, pharmaceutical assistance, local emergency, specialist day-hospital services, services for disabled and prostheses, home care services for the elderly and chronically ill people, mental health care services, semi-residential and residential structures for the elderly, disabled, terminal patients, substance abusers and alcoholics, HIV-positive person, hydrothermal treatments. The hospital care includes: first-aid & emergency response, ordinary hospitalisation, day hospital and day surgery, long term hospital stays, rehabilitation hospital as well as home based services provided by hospital staff, blood and transfusion services, tissue for grafts and transplants. The quality of health services can be measured through the high-level permanent training in medicine ECM, the implementation of clinical practice guidelines (evidence based medicine), the clinical performance measures (es. bypass, hip prosthesis) and reduction of the clinical risk, the Health Technology Assessment, the reduction of disparities in health status and access to care.

A relevant result lately achieved comes from the project "New instruments for the fight against discrimination. **Access to banking and credit services** by immigrant entrepreneurs" realised in the framework of the Community Action Programme for the fight against discrimination. It aims at further examining issues regarding the relationships between immigrants entrepreneurs and credit institutes, particularly the aspect of banking and credit services access, with the objective of spreading information concerning the use of suitable tools for those interested.

The project has set up 3 focus groups in which immigrant entrepreneurs, relative public administration representatives, non profit organisations of banks, Chambers of Commerce, category associations and syndicates participated. A research report has been published and a conference has been organised in order to verify the implementation of Community Directives acknowledging discrimination issues (n. 43 and 78 of 2000); results from research and work carried out by the 3 focus groups have been disseminated and Italian and European best practices have been singled out. The conference can be defined a success, since all relevant actors, such as Confartigianato and the Ethic Bank, representatives of the banking system, immigrant entrepreneurs and local institutions representatives, interested in this issue, intervened at the presence of the Minister of Labour and Social policies. The other goals that have been achieved are the enhancement of awareness, the improvement of networking around this subject and the increase of immigrants' knowledge of access to services with the idea of setting up new financial tools has been achieved.

Furthermore, as far as the international activities are concerned, it has to be mentioned the participation of a representative of the Ministry of Labour and Social Policies, as Government Liaison Contact, at the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.

10. Employment

§ 59. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities take further measures to reduce the disparity between citizens and non-citizens on the labour market. It recommends in particular that they pay greater attention to problems of discrimination in employment facing minority groups. In this respect, it recommends that they ensure that antidiscrimination legislation applicable in the field of employment is adequate and thoroughly applied.

The sectors of the labour market expressing the main need for foreign manpower, the issue of integration into the labour market of second generation migrants, the potential of migrant entrepreneurship, the necessity to implement skills upgrading measures addressing migrants in order to avoid unemployment: these are only some of the issues at stake emerging from the 2002 regularisation, elements to be taken into consideration in order to elaborate strategies for management of the migratory phenomenon both at local and at central level.

Italy has concluded **bilateral agreements** on labour migration with countries of origin of the main inflows such as: Moldova, Egypt, Morocco and Romania. Negotiations are currently under way with a number of countries, among others with Tunisia. Italy considers this kind of bilateral agreements an effective way of managing migration and of strengthening legal channels of entry for work reasons. Our agreements aim at providing for the preconditions for the process of entry for work reasons, in particular they provide for: the exchange of information between the competent administrations concerning manpower availability, on the side of the country of origin, and the needs of the labour market as well as the professional profiles required in the country of destination, on the other; the visibility given on the Italian labour market to a list of nationals of the country of origin willing to migrate in Italy for work reasons; the development of cooperation with authorities of the country of origin concerning the pre-selection phase aimed, for example, to adjusting the databases of candidate migrants in compliance with Italian standards in order to make them “readable” and “usable” by Italian entrepreneurs; the guarantee to foreign workers of equal rights and protection with the nationals of the host country.

Furthermore, bilateral agreements can provide for language courses, vocational training courses and civic orientation programmes to be held in the country of origin. According to our Immigration Act, as amended in 2002, these training and education programmes have to be approved by the Italian Ministry of Labour and Social Affairs and are implemented in the country of origin by a number of different actors and organisations. These programmes can aim either at training workers to be placed in the Italian labour market or to develop productive and entrepreneurial activities in the country of origin. Most importantly foreign workers who have attended these programmes acquire a preferential title to enter Italy for work reasons within the annual quota system: preferential quotas are granted to countries that signed with Italy bilateral agreements, both readmission agreements and cooperation agreements in the field of labour migration. The names of foreign workers who have attended training programmes abroad will be inserted in lists divided on the basis of the country of origin and containing all the characteristics of the workers. These lists will be made available, through our provincial bodies, to Italian employers.

The annual decree will grant the foreign workers comprised in these lists with a specific quota for entries for work reasons. Furthermore the decree itself can provide that, in case of fulfilment of this specific quota, further entries of trained workers can be authorised on the basis of actual needs of the market. We tested this mechanism of training programmes held abroad with pilot projects in Tunisia, Sri Lanka and Moldavia, the last ones implemented with the technical assistance of IOM.

11. Racist, xenophobic and anti-Semitic incidents

§ 64. Recommendation

ECRI strongly encourages the Italian authorities to pursue and intensify their efforts to monitor racist, xenophobic and antisemitic incidents in Italy. It recommends that they ensure that the racist, xenophobic or antisemitic dimension of all offences be dealt with as such by the criminal justice system. To this end, ECRI recommends in particular that the Italian authorities improve the systems in place for police recording of racist, xenophobic and antisemitic incidents.

§ 65. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities strengthen their efforts to counter the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic propaganda on the Internet.

§ 66. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities pursue and strengthen their efforts to counter manifestations of racism and antisemitism in sport events, and particularly football matches. It stresses that the approach taken by the Italian authorities to these manifestations should clearly reflect the priority given to respect for human dignity.

The current system to monitor incidents concerning racist crimes seems particularly effective, since it can rely on the capillary distribution of Police forces all over the territory, even with agencies specifically aimed at attaining such a target. Each incident and all the relating information are put into an inter-force data bank (SDI), which is accessible to all Police Forces.

As regards the dynamics of racist, xenophobic and anti-Semitic incidents, even if in 2005 an increase in the total number of episodes was recorded, it is to be stressed that they were - for the most part - incidents committed by single fanatics or hotheads or by non-organized small groups with minor ideological significance, which generally take place among young people often linked to the world of football supporters. Since we don't know the official sources from which NGOs get their information, it is not possible to make a comparison of the data relating to the incidents mentioned in the Report. Anyway, it is to be emphasised that all the data processed by Police Forces are exclusively based on objective checks within the context of judicial Police activities. Specialised Police Units carry on a regular monitoring over racist, anti-Semitic and/or xenophobic websites and pursue all illegal activities in compliance with the Italian Constitution.

As regards the occurrence of incidents referable to racist crimes during football matches, it is to be stressed that, on the basis of specific directives from the Minister of the Interior, traduced in circulars by the Police Chief, the following measures are envisaged: on the occasion of public shows - including football matches - when banners, placards, posters or other symbols punishable under Art. 2

of Decree Law n. 122/93, Police officials responsible for public order can decide either to delay the beginning of the event or to stop it.

Moreover, as regards football matches, the setting up is envisaged - inside every *Questura* - of a body composed of experts, called “*Football supporters Team*”, whose task is not only suppressing illegal behaviours, but also performing a precise preventive function, in co-ordination with football federal structures, clubs and organised supporters.

With specific respect to the above mentioned phenomena of discrimination and violence on racial grounds during sports events, and in particular football matches, a relevant co-ordination has been promoted also by UNAR with National Federation on Football to increase awareness-raising on racist behaviours among sport societies and football team supporters and to suggest adequate measures against discrimination among both the general public and football players themselves. An *ad hoc* Working Group has been created, composed by all the concerned institutions, to verify or to adopt directives and regulations relating to combat racist violence in stadiums and to raise the awareness of football teams supporters in preventing this phenomenon.

UNAR has supported some initiatives aiming at spreading legislative measures and sanctions for those ones who have racist behaviours (for example the duty of sport societies to alert the public before the game starts about eventual sanctions for slogans or banners of racist nature, or to give this message on the tickets) and at financing projects for the prevention of racist episodes. To this end a specific ‘Protocol of Agreement’ on the institution of a Fund for raising-awareness initiatives in this field by UNAR and the National Federation on Football is under study.

UNAR has a representative within the National Monitoring Centre on Sports Events based at the Ministry of the Interior.

12. Vulnerable groups

- Immigrants and asylum seekers (see Section II)

- Roma communities (see Section II)

- Muslim communities

§ 71. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities take steps to counter manifestations of prejudice, discrimination and violence directed against members of Muslim communities. It recommends in particular that the Italian authorities take all opportunities to challenge associations between these communities and terrorism in public debate. To these ends, ECRI draws the attention of the Italian authorities to its General Policy Recommendations No. 5 on combating intolerance and discrimination against Muslims and No. 8 on combating racism while fighting terrorism.

§ 72. Recommendation

ECRI encourages the Italian authorities to pursue dialogue with representatives of Muslim communities in order to ensure that the members of these communities are not disadvantaged in accessing opportunities that are available to the members of other religious denominations.

The Ministry of the Interior has devoted particular attention to the question concerning the safeguard and integration of Muslim communities. Numerous initiatives have been started, with the aim of promoting and developing interfaith and intercultural dialogue. On the basis of a directive issued by the Minister of the Interior, in each Province the *Prefetto* have undertaken initiatives aimed at promoting interfaith dialogue, with particular reference to Muslim communities, through the organisation of round tables, fora and monitoring centres with the presence of representatives of the different faith communities, institutional personalities and representatives of the labour world and of the voluntary work organisations.

At the central level, on 10th September 2005 Minister Pisanu issued a Decree setting up the **Consulta per l'islam italiano** (Council for Italian Islam), made up of the different Islamic components, with the aim of promoting an institutional dialogue in order to improve the knowledge of the Islamic communities living in Italy, with particular attention to the problems of integration and to the exercise of civil rights. The first meeting of the Consulta, chaired by the Minister of the Interior, was held on 8th February 2006. On that occasion, they approved the work programme, based on six thematic areas: problems relating to integration (house, school, work etc.); safeguard of the peculiar features of Islamic religions and traditions (equal rights for men and women, use of the veil, observation of Islamic precepts and feasts, ritual butchery, burial places etc.); preaching in Italian inside mosques and training of Imams; religious seats and places; social condition and rights of immigrants (asylum, humanitarian protection, residence cards and permits, family reunion, citizenship etc.); access of Islamic religious representatives to prisons and hospitals.

Several initiatives have been started also at the international level, with the aim of promoting interfaith and intercultural dialogue. During the Semester of the Italian EU Presidency, the Ministry of the Interior organised a Conference of EU Ministers of the Interior on the theme "Interfaith dialogue as a factor of social cohesion in Europe and as a peace instrument in the Mediterranean region", which was held in Rome on 30th and 31st October 2003. On that occasion, EU Ministers of the Interior adopted a Statement recognising the positive contribution of interfaith dialogue inside European society. Such an initiative was subsequently approved by the Heads of State and Government during the European Council of 12th December 2003.

This issue is now regularly included in the agenda of the most important international and European fora (European Union, G8, OSCE, ASEM), in relation to the development of strategies aimed at social cohesion and integration of Muslim communities as well as to terrorism prevention.

- Victims of trafficking

§ 74. Recommendation

ECRI encourages the Italian authorities to pursue their efforts to protect victims of trafficking, including by issuing special residence permits and funding social protection projects.

In order to integrate the data included in the report, we underline that during the period 2000-2005 about 5,000 permits of stay were issued for reasons of social protection.

- Antisemitism

§ 77. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities monitor the situation as concerns manifestations of antisemitism in Italy. It recommends that they pursue and strengthen their efforts to educate students about the Holocaust and to raise awareness among students and the general public of the dangers of antisemitism.

Many examples can well show how Italy goes on strengthening its efforts against anti-Semitism. To ensure that the Holocaust will never be forgotten, the Italian Parliament stated in Act n. 211/2000 that the 27 of January of each year will be celebrated as “the Day of memory”. Since then - as shows in the Italian Reply to the Second report (September 2005), every year many initiatives have been organised all over the country, with the participation of institutions, schools, NGO, media and private citizens. On January 2006, a special mention was held by the President during the Council of Ministers on that recurrence inviting all the Ministers to promote initiatives on their own field.

Moreover, under the Primary Minister Cabinet, a special award was delivered by the Prime Minister itself, to the schools that, all over the last year, devoted with success part of their studies to this theme, preparing books with thoughtful texts and meaningful illustrations. In the evening a special concert was organised, in collaboration with the Jewish Community of Rome, opened to authorities and to the public, of songs written by Jewish musicians, victims of Shoa.

The Ministry of the Interior devoted particular attention to the fight against discrimination and anti-Semitism. By Ministerial Decree of 30 January 2004, the **Inter-ministerial Committee against discrimination and anti-Semitism** was created within the Ministry of the Interior, tasked with carrying out a constant monitoring of the risks of degeneration towards forms of intolerance, racism, xenophobia and anti-Semitism and identifying educational and sanctionatory means to fight against all kinds of conducts inspired by religious and racial hatred. A number of documents reflecting the intense activity undertaken by the Committee were presented on the occasion of the visit of the Commission. We will briefly dwell on the main aspects of this activity.

The Committee developed several initiatives, firstly carrying out a wide-ranging monitoring activity of possible discriminatory conducts, exploiting the capillary presence on the territory of the *Prefetture - UTG*. Such an activity identified a minimal number of offences inspired by racism. The Committee made all efforts to increase - within public administrations represented in its composition - the value of the training of teaching personnel, the specific knowledge of historical events by students, an adequate training for national police personnel and the promotion of the right awareness of information operators.

Furthermore, the Committee started particular relationship with Jewish, Muslim and Roma communities, consulting their representatives in order to know their opinions on possible problems. The Committee also operated to sustain and promote cultural initiatives aimed at countering intolerance, even attending national and international conferences. The Ministry of the Interior made all efforts to pay the maximum attention to the commemoration of the “Day of Holocaust Remembrance”.

On 27 January 2006, on the occasion of the “Day of Holocaust Remembrance”, a special session of the Committee against discrimination and anti-Semitism was held at the presence of the Minister of the Interior and of the main representatives of the Italian Jewish community. This initiative follows the seminar organised at the *Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno* (College for Public Administration of the Italian Ministry of the Interior) in 2005 devoted to the remembrance of the “shoah”. The seminar was attended by the Minister of the Interior, the President of the Italian Jewish Community Union and several scholars.

Moreover, still on the occasion of the “Day of Holocaust Remembrance”, ceremonies for granting awards to institutions deserving honour for actions of heroism and solidarity towards Italian Jewish people in the WWII (golden medal to the Municipality of Nardò, silver medal to the Municipalities of Tora and Piccilli). We also recall the various initiatives aimed at giving value to the memory of Giovanni Palatucci, *Questore* of Fiume, who extremely sacrificed himself in order to save a number of human lives during the WWII.

Among these initiatives, we recall the joint Italian-Israeli initiative, which in 2005 - on the occasion of the anniversary of Palatucci's death in Dachau on 10 February 1945 - celebrated the commemoration in Jerusalem, at the presence of the Minister of the Interior.

Also the **Italian Presidency of the ITF (Task Force for International Cooperation on Holocaust Education)** has given a strong impulse to Shoah education by promoting and realising training teaching activities, distributing publications in schools, involving schools in research and materials production on the topic and promoting awareness of good practices. For example, a monitoring action has been realised on the item “Shoah, intolerance, racism, xenophobia, Antisemitism in the perspective of a multicultural society”, through information collected by local school personnel involved - both teachers and experts - as members of a regional network.

After a first Workshop, which had place in Rome on 10th June 2004, about the work of Primo Levi the results of the above mentioned monitoring action were illustrated in the Workshop of Montecatini (28 February - 2 March 2005) on the topic “Teaching the Shoah in multicultural societies”, organised to face educational problems in all Europe deriving from an increasing internationalisation and the cultural complexity within societies. Beyond ITF Sub-committee, co-ordinators from Regional Offices, teachers appointed by Local Administrators, groups competent in historical items of XX° century took part to this Workshop. In particular 82 persons were involved, facing social and historical items, focusing the origin of prejudices, the characteristics of anti-Semitism and specific cases of several European realities. Each participant illustrated the situation, the policy and educational approaches of own country., at the term of the first ITF plenary assembly. Both these seminars have had an international breath, for the participation of expert relaters coming from many world countries.

The privileged relationship with Yad Vashem, the Shoah documentation and memory centre in Israel, promoted during the year of ITF Italian Presidency, has given to the Shoah education an added value, considering it as an advanced specific pedagogy. In September 2005, in the International School of Studies on Holocaust in Jerusalem another Workshop was organised by the Yad Vashem, together with the Italian delegation of the ITF, for 25 Italian teachers coming from several Italian Regions to strengthen the above cited network to intensify and disseminate the acknowledgement of the Shoah and to promote strategies to prevent and fight against every new form of racism and Antisemitism.

These interventions is a good example for other countries such as France, Great Britain and Germany, where a research on teaching practices of the Shoah is being promoted.

Finally other two initiatives can be mentioned: on 7 October 2005 the Regional School Office of Lombardy, with the Rozzano Municipality and ITF Italian delegation realised a daily Workshop for teachers and students on the topic "Shoah and multiculturalism in the school today: pedagogical strategies and proposals"; the annual prize launched from the Ministry of Education and the Italian Union of Jewish Communities for drawings, stories, fairy tales, posters, research projects and multimedia produced by primary and secondary school pupils, according to the spirit of the Council of Europe in this field, as demonstrated in the European Workshop in Cracovia (4-6 May 2005) to which ITF Italian Delegation took part with its Co-ordinator Hon. Valentina Aprea.

13. Media

§ 79. Recommendation

ECRI encourages the Italian authorities to impress on the media, without encroaching on their editorial independence, the need to ensure that reporting does not contribute to creating an atmosphere of hostility and rejection towards members of any minority groups, including non-EU citizens, Roma, Sinti and Muslims. ECRI recommends that the Italian authorities engage in a debate with the media and members of other relevant civil society groups on how this could best be achieved.

14. Conduct of law enforcement officials

§ 81. Recommendation

ECRI reiterates its call on the Italian authorities to establish an independent commission to investigate all allegations of human rights violations by the police, including acts of racism or racial discrimination.

The Italian legal system provides for an articulated safeguard of human rights both on a substantial basis and on a procedural one. It is worth mentioning, in particular, the provisions of Art. 606 and subsequent articles of the penal code, which protect all individuals from illegal conducts, such as: illegal arrest, unjustified limitation of personal freedom, abuse of authority against arrested or detained people, arbitrary personal inspections and body frisking. Moreover, substantial protection is envisaged in the provisions contained in Art. 581 p.c. (assault and battery), 582 p.c. (bodily harm), 610 p.c. (personal violence), 612 p.c. (menace) as well as in case of other serious crimes. **The judicial authority, while ascertaining these illegal actions, operates as third party in an independent position, ensuring the mandatory prosecution.**

15. Monitoring the situation

§ 84. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities improve their systems for monitoring the situation of minority groups by collecting relevant information broken down according to categories such as ethnic origin, language, religion and nationality in different areas of policy and to ensure that this is done in all cases with due respect for the principles of confidentiality, informed consent and the voluntary self-

identification of persons as belonging to a particular group. These systems should also take into consideration the gender dimension, particularly from the point of view of possible double or multiple discrimination.

§ 85. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities collect readily available and accurate data on the implementation of the criminal, civil and administrative law provisions in force against racism and racial discrimination. This data should cover the number and nature of the complaints filed, the investigations carried out and their results, charges brought, as well as decisions rendered and/or redress or compensation awarded.

In Italy there is no evidence of a systematic study on scientific basis concerning discriminations against Italian and foreign citizens based on differences in skin colors, ethnic group, nationality and religion. The Ministry of the Interior has a database containing racial acts (violence, writings, publications) which cannot be released because their finding is not based on scientific criteria but organized simply on internal and administrative needs (see § 9. [13.]). Some research institutes have analyzed and closely examined this phenomenon, but they also have any systematic nature and they don't represent the whole national territory. The rather occasional studies limited to some local realities, don't allow a global representation of this phenomenon. Despite that, it's possible to say that awareness and studies on discriminations are constantly increasing, mainly due to the commitment of the institutions and the pressure of the social and civil organizations. The recent institution of UNAR is a concrete contribution to fill up this lack of systematic information.

SECTION II: SPECIFIC ISSUES

16. Use of racist and xenophobic discourse in politics

§ 90. Recommendation

ECRI reiterates that political parties must resist the temptation to approach issues relating to non-EU citizens and members of other minority groups in a negative fashion and should instead emphasise the positive contribution made by different minority groups to Italian society, economy and culture. Political parties should also take a firm stand against any forms of racism, discrimination and xenophobia. ECRI reiterates its recommendation that an annual debate be instigated in Parliament on the subject of racism and intolerance faced by members of minority groups.

§ 91. Recommendation

ECRI strongly recommends that the Italian authorities take steps to counter the use of racist and xenophobic discourse in politics. To this end it recalls, in this particular context, its recommendations formulated above concerning the need to ensure an effective implementation of the existing legislation against incitement to racial discrimination and violence. In addition, ECRI calls on the Italian authorities to adopt ad hoc legal measures targeting specifically the use of racist and xenophobic discourse by exponents of political parties, including, for instance, legal provisions allowing for the suppression of public financing for those political parties whose members are responsible for racist or discriminatory acts. In this respect, ECRI draws the attention of the Italian authorities to the relevant provisions contained in its General Policy Recommendation N°7.

As a preliminary remark, it must be recalled that, in Italy, instigation to racial hatred is severely punished by the Criminal Code; nonetheless it is the judicial authority, in its full independence, to assess, on a case by case basis, to which extent a given manifestation either falls within the bounds of the freedom of thought and expression and of political orientation, or it is rather to be considered as a criminal act of instigation to racial hatred.

The Italian Government is fully concerned about the racist and xenophobic propaganda, which mainly targeted non EU-migrants and minority groups, such as Roma populations, and which compromises the difficult process of peaceful integration and coexistence. There is confidence that all the efforts made by the Government, local administrations, churches and NGO are a strong “screen against racism”. Racism is a real problem of global dimension affecting many countries, that our country is dealing with (also as a consequence of recent immigration) and we continue to combat it with all kind of tools: legislation, communication, education and social policies.

When a few political leaders or administrators made public speeches with racist tones in very particular and local contexts, this attitude has been strongly condemned by the Italian institutions, by media and by the majority of the political leaders from the government coalition as well as the opposition, and also by public opinion.

The few incidents that have occurred in the last years were mainly the expression of personal opinions and immediately condemned if they were beyond the limit of freedom of thought, granted by the Italian Constitution. However, since last ECRI report, many steps have been taken in order to prevent and contrast the exploitation of racism in politics. For example, according to the guarantees provided by the Italian legal system, the judiciary issued some severe sentences condemning also political representatives which did not respect the boundaries of the freedom of thought and speech. For example, in the case brought in front of the first instance Court of Verona concerning six local members of the “Lega Nord” found guilty of incitement to racial hatred in connection with a campaign organised in order to send a group of Sinti away from a local temporary settlement, these persons were sentenced to six month jail terms, the payment of 45 000 Euros for moral damages in favour of Opera Nomadi and individual victims - including costs for a sum of 4,000 Euros for each counsel - and a three-year suspended ban from participating in campaigns and running for national and local elections.

As already said, many initiatives have been undertaken in order to **prevent and contrast the exploitation of racism in politics:**

- according to the guarantees provided by the Italian legal system, the judiciary issued some severe verdicts condemning political representatives which did not respect the boundaries of freedom of thought and speech ;
- the **establishment of UNAR**, ad hoc National Office devoted to combat racial discrimination: its program of initiatives has been launched jointly by the Minister for Equal Opportunities and by the Undersecretary of State to the Presidency of the Council of Ministers in a conference held on November 2004 in Rome with a high participation of political representatives;
- many projects have been promoted, and a lot of money invested, at the regional and local level to foster mutual understanding, tolerance and **respect for**

diversities, but also to increase the quality of life of migrants and minority group, especially Roma populations;

- integration and **contrast of discrimination** are among the main goals of the last National three years Program for the Immigration Politics (2004-2006) approved by the Council of Ministers where an entire chapter (IV) is devoted to integration policies (Presidential Decree n. 128, 13 May 2005);
- growing interest for multicultural programs at school, where the number of **foreign students** has increased almost by 10 times in 10 years (280.000 were in the 2003/04 , 3,5% of total students). The Ministry of Education monitors each year (now for the 7th) the enrolment and the performance of foreign students in order to ensure full integration and success for all;
- awareness raising campaigns, in collaboration with associations, to increase the political attention on the importance to grant to all people fundamental rights in some crucial sectors such as **health and education for children**, whatever their legal status, because this is a fundamental key for economic and social development of the whole society.

With specific regard to recommendations 86-91 and assuming that it is not ECRI's intention to actively engage in the current domestic political debate of the States members of the Council of Europe, please note the following:

With regard to the general attitude of Italian political parties towards the phenomenon - relatively new for the country - of mass immigration, it is rather obvious that, on such a complex issue, a large range of different and opposite positions exist, which reflect the varied panorama of national public opinion, like in any European country. In Italy, in fact, this phenomenon is not so harsh as it is the case in other countries of Europe. Furthermore, within the bounds clearly established by Italian law - which indeed punishes acts of discrimination and instigation to violence - it is of the utmost importance to guarantee free confrontation of ideas and freedom of expression of both individuals and associations.

There are no cases, furthermore, of national representatives of the governmental coalition, who went beyond the above mentioned bounds, not even slightly.

Given this general overview, the fears expressed by ECRI - regarding the possibility that the influence of the "Lega Nord" may lead to "*policies and praxis not always respectful of human rights*" - seem fully unjustified. This party, indeed, has been member of the Governmental coalition for almost five years now, and ECRI's report itself does not contain elements which could provide evidence of the existence of such a threat. The "Bossi-Fini" Act, although criticised by ECRI under some respects, is praised under others and there is no mention, in the report, of any aspect of the cited Act which could infringe upon the respect of human rights. In other words, if at the beginning of the governmental activity of the "Lega Nord" the Committee could have had some perplexities regarding the outcomes of either the current governmental coalition or of one of its component, the experience and the evidence of the past years, show that there is no reason left for fear.

To further prove the above, it is worth recalling what ECRI report itself underlines, that is a trend towards a decreasing incidence of racist episodes in Italy, whose number, by the way, has never been high.

This is therefore an objective achievement, which must be taken into account while evaluating "policies and praxis" adopted in Italy during these years.

As a consequence of the above, it seems that the wording of paragraph 89 does not fully harmonise with the overall picture provided by ECRI itself.

Besides, as regards the sensitivity of the Italian public opinion and the commitment of the Government in the fight against any form of racial discrimination, it is worth recalling that the Italian Prime Minister, in September 2003, was awarded - by the prestigious American Association "Anti Defamation League" - an international prize as Statesman of the year, for the following reason: "*for his courage and leadership in the effort to eradicate anti-Semitism and racism in Europe*".

17. The situation of the Roma and Sinti populations

§ 98. Recommendation

ECRI strongly recommends that the Italian authorities establish a comprehensive policy at national level to address the situation of marginalisation, disadvantage and discrimination of the Roma and Sinti populations. To this end, it urges the Italian authorities to establish an effective co-ordinating mechanism at national level, with the participation of national and local authorities, Roma and Sinti representatives, civil society organisations and other relevant partners.

§ 99. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities find a suitable legal means to protect the Roma and Sinti along the lines of historical and linguistic minorities and to co-ordinate existing regional policies and efforts to overcome the barrier of non-territoriality.

§ 100. Recommendation

ECRI reiterates that the Italian authorities should not base their policies concerning Roma and Sinti on the assumption that the members of these groups live a nomadic lifestyle. It strongly recommends that the Italian authorities address the housing situation of the Roma and Sinti populations in close collaboration with the communities concerned. ECRI recommends that the long-term objective of housing policies should be the elimination of camps for nomads.

§ 101. Recommendation

ECRI urges the Italian authorities to take immediate steps to address Roma and Sinti's lack of passports and residence permits.

§ 102. Recommendation

ECRI urges the Italian authorities to ensure that all Roma and Sinti children are enrolled in school and to strengthen their efforts, in collaboration with the communities concerned, to favour regular school attendance by these children. ECRI reiterates its call on the Italian authorities to facilitate participation of Roma and Sinti students in further and higher education.

§ 103. Recommendation

ECRI reiterates that only a policy that would simultaneously tackle the different areas where Roma and Sinti experience disadvantage and discrimination can be successful in improving their situation in a sustainable way. Therefore, ECRI recommends that, in addition to the areas addressed above, the Italian authorities

take urgent action to improve the position of Roma and Sinti in other fields, including employment, health, relations with the police, administration of justice and general prejudice in society.

The Roma and Sinti populations cannot be considered as a group which is practically segregated from the rest of the population, since the Italian legislation provides for specific measures in their favour, including **enrolment in the registry office, free movement, work licenses and education**. In practical terms, Italian legislation does not provide for any distinction among citizens on the grounds of their own ethnic, linguistic or religious origin.

It must also be mentioned the creation of a Table of coordination on the issue Roma/Sinti within the Ministry for Regional Affairs, to which representatives of all Ministers will take part with the purpose to prepare a bill to regulate the presence and the situation of Roma and Sinti populations in Italy.

The basic legislation on the protection of minorities, approved in the framework of the fundamental linguistic unity expressed by the Italian language has been adopted aiming at protecting the language and the culture of Albanian, Catalan, German, Greek, Slovenian and Croatian populations, as well as those ones of French -Provençal, Friulan, Ladino, Occitan, Sardinian - speaking communities. In practical terms, while enforcing Art. 6 of the Constitution which stipulates, “the Republic protects linguistic minorities by means of ad hoc legislation”, **an organic legislation for the protection of historical linguistic minorities has been adopted with the aim of fully implementing the general principles established by the European and the International Organisations to which Italy is a member**. During the debate at the Parliamentary level, the situation of Roma and Sinti populations was excluded from the cited legislation because of the opportunity of proposing and approving an *ad hoc* Act, in line with the specific aspects of this minority, if compared to the protection provided for the so-called “historical ethno-linguistic minorities”. **In fact the basic criteria for the label of “linguistic minority” depends on the stability and the duration of the settlement in a delimited area of the country, which is not the case for Roma and Sinti populations**. The formulation of an appropriate legislative measure would enable to equalise the status of half of the approx. 150.000 Roma and Sinti populations resident in Italy to that of the Italian citizens. As regards the remaining Roma and Sinti populations - characterised in all cases by nomadism, they already enjoy the right to freedom of movement and circulation, if composed from citizens of the European Union, while they are under rules regulating the stay of foreigners, if composed from non EU citizens.

With regard to **the improvement of living conditions** of the Roma and Sinti populations, as laid down in Title V, Chapter III and IV of the Consolidated Text - Legislative Decree n. 286/1998 (as amended and integrated by Act n. 189/2002), this competence is of Local Bodies. In this regard, local institutions are still proceeding with the adoption of all pertinent interventions, in particular those ones on the situation of the campsites. Within this framework, as good practice, mention shall be made of the initiative agreed upon between the Prefecture of Naples and the relevant local bodies, aiming at setting up small camps: this is a positive trend which proves to be more functional and more bearable from the point of view of the housing arrangement. Similar initiatives are going to be implemented in Milan and in Rovereto. It must be pointed out the situation of “Casilino 900 camp” which is not an authorised camp, and the outstanding efforts made by the Municipality of Rome to carry out rearrangement works of this area. The “Casilino 900 camp case” does not reflect all the integration initiatives, promoted by the Local Institutions, in tandem

with the civil society (and positively started in several camps where the relevant structure and organisation seem to meet the needs of the several communities). Within the framework of the “Permanent Conference”, as set up in the Territorial Government’s Office - Prefecture of Rome, several initiatives and projects have been planned, that have to be defined with the relevant Bodies and Agencies, and focus on integration measures for the Roma and Sinti populations who live in several campsites of the capital.

Those Roma and Sinti populations who do not have Italian citizenship face some difficulties when applying for the release of **stay permit** or for their *naturalisation*. That is why the relevant legislation includes the release of a working contract among conditions and pre-requisites. Therefore, some difficulties are due to getting a job. They may also entail some difficulties as to the access to health-care services and to education. In practical terms, in order to obtain a stay permit, it is necessary to get a job. Thus, when Roma and Sinti populations face difficulties when applying for the release of a stay permit, this is not a matter of discrimination but of lack of a basic condition, as envisaged by Act n.189/2002.

With regard to the circumstance that no stay permits are released for Roma and Sinti populations, mention shall be made of the necessary conditions for their release, which do not differ from the rules set out for aliens, apart from the country or ethnic, linguistic or religious group of origin. The basic principle is the evidence of the regular entry the territory, to have a regular work contract, or to have come for study and health reasons, or family reunification with a family member who is regularly resident in Italy. Moreover, domestic legislation provides for the possibility of challenging each decision regarding the release of stay permits, as well as the subsequent expulsion measures. The remark concerning the fact, that people of the Roma and Sinti populations scarcely use the opportunity to regularise their own position on the territory, doesn’t seem to show that there is a sort of discrimination against them. Employers have been the main actors of the recent regularisation too, which did not provide for any distinction among aliens. The fact, that a scarce percentage of Roma and Sinti populations would have enjoyed this procedure, can only lead to the assumption either of the lack of an effective contract of work or of existing previous convictions.

As to the issues regarding the Roma and Sinti children **access to education**, it has to be outlined that Roma and Sinti students have the right and the duty to fulfil their scholastic obligation as all other students, according to the Italian legislation which does not discriminate between Italian and foreign students, legal or illegal ones. It is worth stressing that with the Legislative Decree adopted on March 2005 the scholastic obligation has been extended to all the youth up to 18 years old. However, even though the school institutions are willing to take care of them, this population actually shows a scarce inclination towards integration (including the school community) and, consequently, the inborn tendency to refuse the regular attendance at school in the places, in which they settle temporarily. In order to promote a relevant attendance at school, the Ministry of Education has allocated specific financial resources for the schools affected by high percentage of immigrants, including Roma and Sinti students, in order to implement educational activities aiming at favouring their effective integration. To this end a specific ‘Protocol of Agreement’ on schooling of Roma children has been recently signed between ‘Opera Nomadi’ and the Minister of Education. Moreover, by means of cooperation measures with relevant Bodies, representatives of Associations, civil society at large, and schools organise all those extra-curricula activities with the aim at enhancing the attendance of Roma and Sinti students. The Ministry of Education

gives periodical instructions in order to finalise the use of the allocated funds. From data collected by the same Ministry, in the school years 2003-2004, a high number of Roma and Sinti students attended school nation-wide, as follows: 1456 in the kindergartens; 5175 in the primary school; 2591 in the middle school; 84 in the secondary school⁴⁸.

Employers have been the main actors of recent regularisation procedures, which did not provide for any distinction among aliens. As to the issue of **employment**, Ministry of Labour and Social Policies concluded “Programme Agreements” with different Regions, with the main purpose of starting experimental projects and innovative methods to facilitate the integration of Non-EC immigrants, including the Roma and Sinti populations, who regularly stays in our country. In particular, some funds have been allocated for projects to be implemented at the relevant information desks concerning the access of aliens to territorial services. Funds were allocated for the implementation of the project entitled “Initiatives against Social Exclusion and for women’s empowerment”. This consists of activities of reception, accompany, and cultural mediation, labs in Italian language, a legal service, workshops and vocational training and work orientation services⁴⁹.

As to the **health** issues, this is to point out, that the specific rules in force regarding the health care in favour of aliens, set out in the Consolidated Text on Immigration, provide for the obligation of registration in the National Health Service for those aliens having a regular permit to stay, as well as equal treatment and the same rights and obligations as the ones provided for with respect to the Italian citizens; these rules also ensure the urgent or, in any case necessary, even if continuative, ambulatory and hospital treatments, on the grounds of illness and accidents, in the public and recognised structures, in favour of foreign citizens who are not in compliance with the rules concerning the entry and the stay; moreover, they ensure the extension of the programmes of preventive medicine protecting the individual and collective health.

With this respect, the following aspects are ensured in particular:

- social protection of pregnancy and maternity, on equal treatment with Italian citizens;

⁴⁸ See, for example, the project involving Roma children in education, promoted by the Municipality of Rome, which has provided for a shuttle service for minors who live in peripheral zones of the city insufficiently by from public transports. From scholastic year 1999-2000 to the 2003-2004 the number of Roma pupils enrolled has constantly increased, passing from 1161 to 2157, with an increment of beyond 50% (data from the Municipality Rome, Department XI, 2004). An element of particular interest is represented by the increase of registrations in pre-primary and primary schools: in the first place this kind of phenomenon could be favourable to the process of integration in all schools’ levels; in the second place it indicates the tendency of the adults to contain the habit to carry with themselves the minors during the day.

⁴⁹ See, for example, the projects for the employment of Roma and Sinti populations (spaces in all the markets for the junk dealers of the social cooperative ‘phralipe’; recycling of metals; ordinary and permanent maintenance of the cycle track by the social cooperative ‘phralipe’; involvement in cultural programs sponsored by the Municipality of all numerous Roma artistic groups; project for Roma and Sinti gardeners; course of knitting for rumria’ from Abruzzo and Camminanti from Sicily), the project involving some Roma associations for waste collecting in camps, the creation of a network of équipes - GIPSY 2000/2002 - between Therapeutic Communities operators and Roma and Sinti Mediators, who, two times a week, support Roma drug addicts, the training projects for cultural mediators in detention centres and for the constitution of a legal office within the Opera Nomadi - Lazio Section.

- protection of children's health, in compliance to the Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989;
- vaccinations according to regulations, to be carried out in the framework of interventions included in campaigns of mass preventive treatment authorised by the Regions;
- interventions of international prophylaxis;
- prophylaxis, diagnosis and care of infectious diseases and drainage of any relevant epidemic focuses.

Moreover, in the framework of the various interventions that are requested to overcome the marginalization of needy immigrants, the National Health Plan for the years 2003-2005 emphasises the crucial role played by the access of immigrant populations to the National Health Service. This can be achieved by adapting the public assistance supply so as to make it open, easily comprehensible, actively available and in line with the needs of these new population groups, in compliance with the provisions included in the above named single text on immigration. This regulation, as said before, extends to illegal immigrants the entitlement to urgent and essential care and to continuity of care. The National Health Plan 2003-2005 also stresses the need, in this field, for both information campaigns addressing immigrant users concerning the services offered by Local Health Bodies and the identification within each Local Health Body of staff members particularly skilled and fit for this sort of relations. The National Health Plan 2003-2005 also specifies some priority actions concerning the following aspects:

- improvement of the assistance to foreign women in pregnancy and reduction of the recourse to voluntary pregnancy interruption;
- reduction of the incidence of HIV, sexually transmitted diseases and tuberculosis by means of prevention campaigns addressing these population group;
- realisation of the same vaccine coverage of the child immigrant population as the one obtained for the Italian population;
- reduction of accidents at work among immigrant workers, by adopting the same interventions reserved to Italian workers for this purpose.

As regards interventions by **police forces** in nomad camps, no violations of law regulations by officers involved in controls and operations are reported since their interventions consisted in identification, tracing and expulsions of illegal immigrants, checks on the lawfulness of property or repression of ascertained crimes.

It should be pointed out, moreover, that all the services supplied in nomad camps, with the exception of judicial police interventions deriving from orders to be executed in cases of flagrancy or executed by the **Judicial Authority**, are always carried out in compliance to orders issued by the *Questori* according to activities planned in agreement with the local Government Territorial Offices and concerned Municipalities.

18. Immigrants and asylum seekers

During the last few years, due to the growth of the migration movement, a market of illegal people transport towards the European Countries has been developed. Due to this, it is now possible for foreign criminal organisation, mainly

composed by Albanian, Maghrebian, Nigerian, Chinese, Russian and Romanian citizens, to exert illegal activities also within the Italian territory and to establish relations with the national criminal organisations. Starting from this assumption, the main choices assumed by the international policy and approved by Italian policy reconcile the initiative related to prevention and repression of human traffic together with those related to the fight against illegal immigration.

Italy, due to its geographic position, is one of the main landing place for illegal emigrants. Since few years ago, the instability of countries of the Balkan peninsula produced an important clandestine migration movement which used our Country to enter the European Union. Nowadays the main clandestine migration movements towards Italy come from countries of the Mediterranean basin, from the Horn of Africa and the Western Africa, from the Eastern Europe, from the Middle and Far East, from the Indian Sub - Continent and from South America. These movements are made of people who decide to leave their own countries, first of all, for economics problems, but also forced with violence and fraud. Otherwise, in many cases, debts took over to enter Italy clandestinely, or difficulty faced to obtain regular positions in the Country they arrive, turn the emigrants into persons submitted to particular form of exploitation by the criminal organisation which organised the transport and, consequently, victims of the "trade" phenomenon.

Please note the following statistics related to persons denounced and stopped for aiding and abet clandestine migration and trade:

Aiding and abet clandestine migration					
	2001	2002	2003	2004	2005 (31/05/2005)
Denounced	4.824	7.445	3.734	4.655	2.106
Stopped	865	1.174	1.171	832	309
Total	5.689	8.619	4.905	5.484	2.415

Source: Italian Police data processing centre.

	Data from 01/01/2001 to 10/08/2003	Data from 11/08/2003 to 31/05/2005
Denounced	36	419
Stopped	4	143
Total	40	562

Source: Italian Police data processing centre. The date 11/08/2003 is related to the Act n. 228 entitled "Measures against human trade" which modified the Arts. 600, 601 and 602 of the Italian Penal Code.

- Asylum seekers

§ 110. Recommendation

ECRI reiterates its call on the Italian authorities to adopt a comprehensive law on asylum. It recommends that they provide all the necessary human and financial resources to the Asylum Territorial Commissions to ensure good quality decisions on asylum applications within a reasonable time. ECRI recommends that asylum seekers not be deported before a decision is rendered on their appeals.

§ 111. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ensure that asylum seekers only be detained when it is absolutely necessary, for short periods of time, and following an examination of the circumstances of the individual case. It stresses that measures alternative to detention should be used in all other cases. ECRI urges the Italian authorities to ensure that, when detained, asylum seekers have access to adequate living conditions.

§ 112. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ensure that asylum seekers are not left destitute pending the examination of their claims.

§ 113. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities establish a national integration programme for recognised refugees and make available adequate resources to this end.

About the introduction of a **systematic set of rules** governing the right to asylum and humanitarian protection in Italy, the Constitutional Affairs Committee, acting in a reporting capacity, examined the six bills presented on this subject, put together the Consolidated Text which was submitted for consideration by the Chamber on 12 July 2004, its aim being to introduce a regulatory framework that respects the provisions contained in the international Conventions to which Italy has subscribed, with particular reference to the Geneva Convention of 28 July 1951, ratified in Italy by Act n. 722 of 24 July 1954, and to the Dublin Convention of 1990, made effective in Italy through Act n. 523 of 1992. The text presented in the Chamber was subjected to two questions. The first was based on the consideration that Bill 1238-A containing provisions concerning protection and the right to asylum essentially reproduces Government Bill n. 5381 from the previous Parliament, the objective of which was to complete the reform of the legislative framework governing immigration and the status of aliens in accordance with Act n. 40 of 6 March 1998 and Legislative Decree n. 286 of 25 July 1998 replacing the asylum-related elements of the previous Act of 28 February. The second arose from the observation that the definition of a common European Union policy in matters concerning immigration and asylum was already initiated by the European Council of Tampere in 1999.

In this framework, among the most recent relevant Acts adopted by Italy, the current Government has introduced amendments to Decree Law n. 416/1989, entitled “Urgent provisions on right to asylum, admission and stay of non EU citizens and stateless individuals living in Italy”. Such provisions were integrated by the Presidential Decree concerning the regulation relating to Presidential Decree n. 394 of 31 August 1999, as envisaged by Art. 34§1 of Act n. 189/2002. When drafting Presidential Decree n. 303/2004, the Government took into account the proposals put forward by relevant associations and agencies, particularly those from UNCHR, as well as the EU Directive (2003/9/CE), entitled “Basic provisions for the admission of asylum-seekers”, as adopted by the EU Council on 27 January 2003.

The implementation procedures of Act n. 189/2002, which have been applied since 21st April 2005, when the relevant regulations entered into force (Presidential Decree n. 303/2004) have made it possible to improve considerably the asylum procedures, in which decisions are made much more rapidly and in which, at the

same time, the rights of refugees are duly respected. The make-up of Territorial Commissions for the Recognition of Refugee Status, including also a United Nations High Commissioner for Refugees representative ensures that applications are processed fairly and effectively. It should be stressed that the implementation of Act n. 189/2002 is showing the effectiveness of a system made up by territorial bodies which are linked to reception centres managed by the State (Identification Centres), which prevent applicants from scattering throughout the territory.

As far as deportations are concerned, according to the national legislation forced deportations have to be endorsed by the relevant judicial authority. Therefore, at that stage it will be possible to claim the possible illegitimacy of decisions taken by Territorial Commissions. Furthermore, in case the applicant appeals against the decision before the judicial authority, he or she can apply to the *Prefetto* to be authorised to remain on the national territory. This authorisation can also be applied for and granted by the judicial authority dealing with the appeal.

In connection with the possible proximity of reception facilities for immigrants, in a number of instances multiple facilities have been set up, including a Temporary Stay and Assistance Centre, an Identification Centre and an Emergency Reception Centre, envisaged by Act n. 563/1995. The reason for this circumstance was exploiting synergies in the logistical organisation of facilities, which however remain separate from one another as the different specific pieces of legislation governing each type of Centre are fully complied with.

Within this framework, it is worth recalling the EU Council Decision adopted on June 8 2004, which was translated into the Italian system by the Presidential Decree n. 242/2004. This Regulation aims at streamlining computerised and data processing systems to better deal with data on migration, migrants, and the status of refugees, with the Dublin and Geneva Conventions.

As regards reception conditions of asylum seekers, Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers has been implemented by adopting Legislative Decree n. 140 of 30th May 2005, which harmonises the relevant Italian legal provisions with the European standards.

The Decree entered into force on 20th October 2005 and it finalises the reception system for asylum seekers initiated by Act n. 189/2002. The priority aim of Identification Centres is twofold- on the one hand they are designed for the reception of asylum seekers and on the other they are supposed to prevent them from scattering throughout the national and European territories. Legislative Decree n. 140 regulates the reception of asylum seekers not obliged to reside in State run facilities and who are entitled to receive their residence permits. This type of asylum seekers is hosted in local authorities run facilities, which are funded by the National Fund for Asylum Policies and Services, whose budget has been appropriately increased and is now totalling almost 23 million Euros. Furthermore, the harmonisation of Act n. 189/2002 with the above mentioned European Directive, made possible by the adoption of Legislative Decree n. 140, even improves conditions as compared to the Directive itself.

In connection with the possibility to carry out a job on behalf of asylum seekers, for example, Art. 11 of Legislative Decree n. 140 introduces a totally new aspect, providing that should the relevant Territorial Commission not adopt a decision on the asylum application within six months from submission and the delay does not fall under the responsibility of the applicant, the residence permit is renewed for a further **six month period** and **enables the applicant to work** until the

procedure for the recognition of refugee status is concluded. However the residence permit cannot be turned into a “stay-for-work” permit. Thus, the maximum time limit granted to the State to allow asylum seekers to work is lowered to six months according to Italian legislation, as against the 12 month limit envisaged by the European Directive.

Moreover, asylum seekers who have a job can still take advantage of the reception supplied by local authorities under the umbrella of the Protection System, provided they contribute to the relevant expenses, as envisaged by the above mentioned Legislative Decree n. 140.

In case of appeal before the judicial authority against the rejection of the application for the recognition of refugee status, the applicant, if authorised to remain on the national territory pending the conclusion of the case, has access to the reception facilities only as long as he is not permitted to work, according to Art. 11, or for all the necessary time in case he is unable to work owing to adverse physical conditions.

By Act n. 189/2002, apart from the specific cases envisaged in Arts.1-bis and 1-ter, the local police authority is in charge with the release, upon request, of a temporary stay permit which is valid until the conclusion of the asylum proceeding. Arts. 1-bis, 1-ter, 1-quater, 1-quinquies, 1-sexies, as introduced by Arts. 31-32 of Act n. 189/2002, amended the procedures relating to asylum-seekers. More specifically, the cited Act refers to a regulation, to be enforced when resorting to the proceedings under reference. Art. 1-bis establishes **Temporary Stay and Assistance Centres** which are provided for those who apply for asylum in accordance with the aforementioned Act n. 189/2002.

TEMPORARY STAY AND ASSISTANCE CENTRES - as of 2004:

Location	Number
Agrigento	110
Brindisi	180
Catanzaro	75
Lecce - “Regina Pacis”	180
Modena	60
Roma	300
Bologna	96
Caltanissetta	96
Crotone	129
Milano	140
Ragusa	60
Torino	78

To be soon realised

Location	Number
Bari	200
Foggia	220
Trapani	220

Rescue and assistance centres

Location	Number
Lampedusa	186
Lecce-Otranto	75

Admissions to Rescue and Assistance Centres between the years 2003 and 2004

Years	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

Art. 1-quater § 1, envisages the establishment “At Prefectures, of the *Territory Commissions* tasked with the recognition of the refugee status”, while Art. 1-quinquies refers to the above regulation for the terms of mandate of the relevant *National Commission*. In practical terms, the newly adopted legislation has introduced the *Territory Commissions*, changed name, role and functions of the Central Commission for the recognition of the refugee status, namely *National Commission*, in addition to a new procedure: “the stay, under given conditions and circumstances, of the asylum-seeker at ad hoc Centres”.

At present, while the **National Commission** (the composition of which is reported in the Presidential Decree adopted on 8 February 2005) is based in Rome, the **Territory Commissions** are in the following municipalities: *Gorizia, Milan, Rome, Foggia, Syracuse, Crotone, Trapani*. The creation of these bodies displaced all over the national territory and responsible for examining recognition applications according to territorial jurisdiction criteria- was actually the need to reduce this time-frame as a guarantee for the applicant. In fact, with a single Central Commission, the time-frame was considered too long and therefore caused some problems.

In relation to the request for precise information on the number of applications for the recognition of the refugee status lodged from the year 2002 to the year 2004, the following data are provided:

year 2002	applications received	17,000
year 2003	“	“ 13,900
year 2004	“	“ 9,700
year 2005	“	“ 9,400 (including the applications received by the Territorial Commissions from April to December)

During the stay in the Centres under reference, foreigners have access to the national health-care system, to education and to a legal counsellor in order to be promptly informed on how to apply for the recognition of the refugee status⁵⁰.

To finance this system Act n. 189/2002 envisaged the creation of a “Protection System for Refugees and Asylum-Seekers”, which paved the way for the establishment of a **National Fund on the policies and services relating to asylum**. As a consequence, the cited Fund resources are allocated to local authorities when providing assistance and protection services to asylum-seekers, refugees, and foreigners under humanitarian protection. By means of this Fund, 4265 foreigners were hosted between the years 2001-2003, of whom 2148 asylum-seekers, 728

⁵⁰ The local bodies provide for services aiming at the full and effective integration into the social system of refugees and people with stay permit for humanitarian reasons or temporary protection. Several initiatives aim at favouring the vocational training courses to promote access to labour market. Moreover, there is a network involving stakeholders of the real estate sector (estate agencies, municipalities, and relevant associations) to support “the housing search” and solve the housing problem.

refugees, and 534 foreigners under humanitarian protection. Most of the involved municipalities are in the North (20), a certain number is in the Centre of Italy (14), the remainder is in the Southern part (12) and in the Islands (4).

By Order of the President of the Council of Ministries, n. 3326/2003, "additional urgent measures were adopted in order to combat the illegal migration". Its Art. 3, while derogating Act n.189/2002, envisaged the adoption, by the Minister of the Interior, of *ad hoc* Decrees to further the allocation of resources to the local authorities involved in the above assistance process. The Department for Civil Liberties and Immigration within the Ministry of the Interior issued a Memo, on June 2004, concerning the first Decree allocating resources, between January and April 2004, to the relevant municipalities, in accordance with Art. 32 of Act n. 189/2002. The contributions amounted to 18,52,00 Euros, *per diem*, per person. This also reported the allocation of additional resources amounting to 5 million Euros between May and December 2004, in accordance with Art. 80 of the 2003 Finance Law. Such additional funding gave the opportunity to make 200 more places available: the local autonomies included in the Protection System provide protection to asylum-seekers applying for the refugee status. The admission in the *ad hoc* Centres is decided by the Central Service on the basis of the municipalities projects or upon indication by third bodies, such as Prefectures, State Police HQs., Associations, etc..

Thanks to the funding provided by Legislative Decree n. 140/2005, which transposed the European Directive 2003/9/EC into the Italian legislation, it will be possible to support considerably initiatives aimed at the integration of refugees. The programmes for the reception of asylum seekers prepared by local authorities and financed through the National Fund for Asylum Policies and Services include adequately financed integration measures.

- Immigrants without legal status

§ 119. Recommendation

ECRI strongly recommends that the Italian authorities take urgent steps to ensure that respect for the principle of non-refoulement is guaranteed in all cases. To this end it recommends, in particular, that the Italian authorities ensure that the right of individuals to apply for asylum is thoroughly respected in all cases without discrimination, including when immigrants are intercepted at sea or have been apprehended on entering Italy illegally.

§ 120. Recommendation

ECRI recommends that the Italian authorities ensure that living conditions in all CPTAs meet adequate standards. It urges the Italian authorities to investigate all allegations of ill-treatment in CPTAs and to punish those found responsible. ECRI recommends that the Italian authorities increase transparency by facilitating access to CPTAs, including by organisations concerned with the protection of the human rights of asylum seekers and immigrants.

For geographical reasons, Italy is one of the most exposed main points of transit and destination of such immigration flows and, as such, one of the leading countries in countering such phenomenon. Therefore through a series of initiatives - promoted both at the national and international levels - Italy wants to be in the front-line in the action for prevention, fight and suppression of such despicable phenomenon.

Without reiterating what has been just mentioned, when dealing with measures concerning illegal immigrants and particularly the so-called Lampedusa case, **the respect for the fundamental rights of men, women and children is the primary criterion guiding our action.**

The Constitution provides for the granting of asylum or refugee status in accordance with the 1951 U.N. Convention Relating to the Status of Refugees or its 1967 Protocol. In practice, the Government provided protection against refoulement, the return of persons to a country where they feared persecution. The Government grants refugee status or asylum. The Government fully cooperates with the Office of U.N. High Commissioner for Refugees and other humanitarian organizations in assisting refugees, and providing temporary protection to refugees fleeing hostilities or natural disasters. Such refugees are granted temporary residence permits, which must be renewed periodically and do not ensure future permanent residence. In 2003, the Ministry of Interior approved approximately 725 asylum requests; experts estimated there were 500,000 illegal aliens resident in the country, and large numbers of immigrants continued to arrive from Africa, Eastern Europe, the Middle East, and China. Most illegal immigrants are denied entry at the border. Those who do enter, usually via the sea, are sent to Temporary Stay and Assistance Centres (CPTA) for processing.

For a better understanding of the phenomenon of clandestine immigration, have been following reported the statistics related to the measures of precaution of leaving adopted and two recapitulate charts of the accords of readmission agreed upon by Italy.

Foreigners rejected to the frontier and moved away the national territory				
Foreigners	2002	2003	2004	2005 (31.08.2005)
Rejected to the frontier	37.656	24.202	24.528	12.763
Moved away the national territory	50.845	40.951	35.437	23.428

ILLEGAL MIGRATION TO ITALIAN COASTS

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Landed In Lampedusa	356	447	923	9,669	8,819	10,497	14,855
Landed in other places of Sicily	1,617	2,335	4,581	8,556	5,198	3,097	7,969
Landed in Puglia	46,481	18,990	8,546	3,372	137	18	19
Landed in Calabria	1,545	5,045	6,093	2,122	177	23	88
Landed in Sardinia	0	0	0	0	0	0	8
TOTAL	49,999	26,817	20,143	23,719	14,331	13,635	22,939

In territorial waters, like in the contiguous zone and the open sea, a police boat in service which locates a ship intended or implied in the illicit transport of migrants, can, under certain conditions, to carry out the inspection of this ship and "to confiscate it by accompanying it to a national port". Different modalities of intervention can be envisaged within the framework of collaboration with other States and in accordance with the international law in force. They do not consist simply of stopping the boat or repatriating the boat to the State of origin, as

indicated in the report, but rather of a system aiming at making a more effective collaboration in correct management of migratory flows via sea, at the national and international level.

Mention must be made of the **legal and administrative practices** adopted on the matter. Within the legal framework pursuant to Art. 10 and Art. 13 of the Consolidated Text on Immigration, Art. 10§1 Consolidated Text - Legislative Decree n. 286/1998 envisages that *“the border police sends back (respingimento) the foreigners crossing the borders without the necessary requirements for the entry into the State’s territory as provided for in the “Testo Unico”*. However, it is worth stressing that pursuant to § 4 of the same Article: *“The provisions of the paras. 1,2,3 as well as of paras. 3 and 6 of art. 4 do not apply in the cases provided for by the current legislation regulating political asylum, the recognition of the refugee status as well as the adoption of temporary protective measures for humanitarian reasons”*. Therefore, the term *“respingimento”* as above reported does not correspond to the internationally recognised term *“refoulement”*. The Consolidated Text on Immigration regulates a very diversified matter concerning *“respingimento”* (Art. 10) compared with the one concerning expulsion (Art. 13).

Apart from the difference in the provisions relating to the two cases (attempt or immediacy of illegal entry into the national territory in the first case and actual presence in the second case), the former is less afflictive if compared to the latter: while immigrants who are refused entry are allowed to legally enter into the national territory at a later moment (provided that they meet all the necessary requirements), expelled people are denied such an opportunity for a period of ten years as of the enforcement of the provision. Both provisions can be followed by the adoption of the measure of detaining migrants in temporary stay and assistance centres (Art. 14).

The precondition for detention resides in the impossibility for the *Questore* to carry out immediately an *Art-10 measure* for several established reasons. If the identity of the alien is certain, if there is no need for individual assistance and the carrier and travel documents are available, it is not necessary for the *Questore* to adopt a detention provision. In this case, the Police Authorities implement the so-called *“escorting police measure to the borders”* (which doesn’t require a judicial validation). Consequently, in case of illegal disembarkations, after offering assistance, excluding the cases when the adoption of migrants’ protection measures is envisaged - for example, in case of possible risk of persecution in the Country of origin or provenance - the applicable form of taking illegal aliens away is that of *“respingimento”* according to Art. 10 of the above-mentioned Consolidated Text. As to the non notification to the alien concerned of the *Art-10 measure*, it is worth mentioning that the Italian legislation envisages that this notification can be made also without resorting to a formal act, but simply through the delivery of a copy of said provision.

More recently, it is worth noting the following: 1. Act n. 271/2004 took into account the judgement of the Constitutional Court concerning the validation process for the expulsion of the foreigners. This Act has therefore amended the previous system regarding the foreigner’s stay within the domestic borders, without a clear motivation and regardless the local police order to leave the country; 2. The Presidential Decree n. 334/2004, which entered into force on February 2005, has better defined the functions of some bodies in charge of the procedure of release (Arts. 4 - 5) or denial (Art. 6) of the visas, as well as the formalities for the release of the stay permit (Art. 8), the requirements concerning the stay permit (Arts. 10, 11 e

13), while paying due regard to the conditions for social protection (Art. 21) or cases concerning the prohibition of expulsion and *Art-10 measure* (Art. 22), as well as the stay in the so-called CPTA (Art. 20).

This set of rules, apart from implicitly confirming the constitutional legitimacy of the detention measure with respect to persons to be expelled in Temporary Stay centres further strengthens the jurisdictional instruments of protection of asylum seekers. It provides, in fact, that the Justice of Peace shall give its opinion on the legitimacy of the expulsion only after cross-examination between the parties providing that an alien may avail himself, by law, of the assistance by a lawyer and/or an interpreter in the language he/she requires.

The information according to which Italy reportedly denied asylum right to immigrants landing on the Isle of **Lampedusa** is groundless. The Assistance Centre based in Lampedusa is mandated to providing rescue and first-aid services to the shipwrecked migrants who are subsequently moved, under the supervision of the Security and Public Order Department at the Ministry of the Interior, into other Centres. As for the carefulness of the access and exit registers of the foreign nationals who transit through Lampedusa Centre, it is important to underline that the Managing Body of the Centre records the newly arrived persons and the relating personal data, including judicial proceedings, and draws up a specific weekly report (including data such as the number of people hosted) to be subsequently sent to the Department for Civil Liberties and Immigration. The Managing Body is thus penally liable for the validity and the correctness of the data contained therein.

Concerning "the identification of foreigners expelled" it is necessary to note the following: in spite of the impressive illegal migration pressure, organised by criminal gangs, the administrative action as regards immigrants has always been based on the scrupulous compliance with the law and the careful examination of each single case. All the persons illegally landed on Lampedusa have been identified and have been given the possibility of filing a political asylum claim and to reveal their condition of being personally persecuted in the countries of origin or of residence. Families have been kept together and transferred as soon as possible to more adequate and well-equipped centres. Minors have been immediately transferred and committed to local bodies for the protection and assistance measures envisaged. Those who expressed their desire to claim political asylum were transferred in large numbers to national centres created for the reception of refugees. Through violent and organised actions, some escaped from these structures before the completion of procedures. All the irregular immigrants expelled to Libya or Egypt were repatriated to their countries of origin and did not suffer from ill treatment⁵¹.

An Inter-ministerial Decree (Interior, Labour, Social Policies, Economy and Finance) will be soon signed. This Decree will confer the actual Lampedusa Centre the specific nature of a first reception and rescue facility, under Decree Law n. 451 of 30th October 1995, converted in Act n. 563/1995 (the so-called Legge Puglia). The new legal status of this Centre entails that the immigrants should stay in the Centre for a strictly necessary period and should be then transferred to an Identification

⁵¹ The measures taken following the landings of huge flows of illegal immigrants in Lampedusa that took place in October 2004 and March 2005, respectively, and had been organised in the slightest details by powerful criminal groups located in Libya were the basis for strongly blaming the national Administration. Italy was accused of serious violations of the international (and domestic) legislation on the treatment of foreign nationals, mainly as regards "respingimento" to Libya according to Art. 10 of the Consolidated Text on Immigration.

Centre (for the potential asylum seekers) or to a Temporary Stay Centre (for the potential expelled people), avoiding to overcrowd the Centre and create dysfunctions in providing services. Thus, the juridical status of the Centre will be progressively adapted to the function it has carried out all along under the growing pressure of the migratory flow. In this framework, the system of transfer of illegal immigrants will be improved with the purpose not to exceed the maximum capacity of the Centre (300 persons).

Among other initiatives undertaken in order to improve the hosting conditions of immigrants, it is worth mentioning the renewal of the agreement with the organisation « Misericordia», as well as the decision to purchase a land bordering on the Centre of Lampedusa in view of the construction of new sanitary infrastructures. In this specific regard, as for the hygienic services of this Centre, renovation works have been recently approved (ten new showers were built). Moreover, works for the improvement and re-adaptation of the Centre have been also approved in line with the proposals by the *Prefetto* in Agrigento and based upon a preliminary planning presented by the Civil Engineer Service in Agrigento. Within this framework, by a DCPM (Order - Protezione Civile n. 3476/2005), a delegate Commissioner was appointed in Lampedusa in order to work out all the activities aimed at acquiring adequate reception structures for the illegal immigrants. His task is to co-ordinate and to facilitate the connection among all the administrations concerned. Besides, another area has been identified where a provisional camp will be set up in cases of emergency for those immigrants waiting to be relocated.

Along with these urgent measures, the construction of a new Centre will also take place on an area so far occupied by barracks of the Army. By overcoming some resistances, this project has been finally accepted by the local community. The aim is to put the new centre in place before next year. Besides, a new Temporary Stay Centre will be established in Trapani and settled in the State property of Milo; it will be able to receive 200 people and the preliminary planning activities are being implemented. Furthermore, the following three initiatives will be undertaken with the aim of improving the hosting capacity on the island of Sicily: i. The construction in Porto Empedocle of a tensostructure for first aid and hosting-related activities. ii. The restructuring and re-opening of the centre in Agrigento. iii. The enlargement and rationalisation of the centre of Caltanissetta which will become a modern multi-functional structure for the management of the migratory flows.

Further to the specific request to establish a unit accountable to the *Questura* of Agrigento at the CPTA of Lampedusa Island, the Ministry of the Interior has already ordered to increase the State Police personnel at Lampedusa Temporary Stay and Assistance Centre. With a view to streamlining the administrative procedures concerning the identification of foreign nationals and to ensuring that the foreign nationals present in the centres are correctly informed about their rights in compliance with the immigration and asylum legislation, it should be noted that the competent Administration has already ordered to increase the police personnel at Lampedusa Temporary Stay and Assistance Centre to perform the tasks connected with the arrival of illegal immigrants to the Island.

Along these lines, with specific regard to the activities carried out by Carabinieri forces, it is worth mentioning that the Carabinieri Division based on the Lampedusa Island has been deployed to perform only surveillance activities within and around the reception Centre. Their tasks focus on guaranteeing public order within the community; preventing possible escapes and episodes of violence among host residents who are not EU citizens, etc.. The administrative tasks (identification

and photo-cataloguing) and the investigative ones linked to the landing of people on the coasts are carried out by the State police.

Among the initiatives improving the stay conditions of immigrants in the Lampedusa Centre, with specific regard to the health and psychological assistance actually offered in the Lampedusa Centre, the convention for the management of the structure, in force for the year 2006, clearly sets forth the characteristics of the medical Centre, which in case of a number of 500 people hosted provide for a 24h/24 presence of a doctor and a medical service with professional personnel and ambulances. In case of particular pathologies, the medical personnel of the Centre shall get immediately in contact with the Lampedusa *Poliambulatorio* (health-care centre) and, if necessary, the patients will be transferred to the closest hospital by helicopters.

Moreover, in order to ensure to the disembarked immigrants a prompter social humanitarian assistance, the *Prefettura* in Agrigento signed in 2004 an *ad hoc* MoU with “Médecins sans frontière” which is still in force. This organisation is authorised to make a preliminary screening of the illegal immigrants in order to implement specific measures and ensure the necessary hygiene in the Lampedusa Centre. Recently, *Médecins Sans Frontière* has requested, in particularly serious conditions detected by the first screening, to extend their assistance activity even to the *Poliambulatorio* of the island. To this end and in order to draw up a possible MoU for the future cooperation, the *ASL* (local health-care Centre) and *MSF* have started preliminary contacts. These requests were accepted and will be defined in the MoU, to be signed by the *Prefet* in Agrigento.

As already explained, in order to effectively apply the 1951 Geneva Convention concerning the recognition of the refugee status, Art. 32 of Act n. 189/2002, first and foremost, makes a distinction, as to the **Centres for the stay of the asylum-seekers, namely Identification Centres and the Temporary Stay and Assistance Centres (CPTA)**. The CPTA were established with the aim of hosting the foreigners to be expelled, or those applicants for the refugee status already expelled whose application is under review.

At present, restructuring measures have been envisaged and/or implemented vis-à-vis the following Centres: Lampedusa, Bologna, Brindisi, Caltanissetta, Lecce-Otranto, Milano, Modena, Roma, Torino, Trapani-Serraino Vulpitta. As to the establishment of additional infra-structures, a Centre for 220 persons has been created in Foggia, and a new one for 200 units is about to be finalised in Bari. In the Northern-East part of Italy, a new Centre (CPTA) will be opened by the end of 2005 in Gradisca d’Isonzo (Gorizia), and able to host 252 units. Along these lines, local authorities are carrying out a mapping exercise to find out feasible posts so as to establish new Centres. Nevertheless, such exercise has already faced some socio-economic difficulties. Despite these problems the planning exercise keeps going. The relevant authorities are now focussed on the dismissed airport in Milo at the Trapani municipality which could host 200 persons. In addition to these areas, Prefectures have been engaged in building up and finding out relevant structures - namely UTG - by means of memoranda with associations, bodies, or private sector, namely Caritas Centre in Gorizia, 32 units; Como, Lo Tavernola, managed by the Red Cross, 200 units; Benincasa Centre in Ancona, 40 units⁵². This network can host, up to 3250 units - calculated including also the reception capacity of the other governmental

⁵² As a matter of fact, they are “Non-governmental Reception Centres” established in compliance to Art. 2 of Legislative Decree n. 451/1995 as turned into Act n. 563/1995 (the so-called “Legge Puglia”) in order to ensure a first aid to immigrants illegally arrived in Italy.

Reception Centres established in the Country, in order to expeditiously deal with emergencies. Moreover, the Ministry of the Interior has envisaged to supply the existing Centres with prefabricated structures⁵³.

As to Reception Centres, the provisions in force - Decree Law n. 451/1995, converted by Act n. 563/1995 - authorise the Ministry of the Interior to provide for assistance measures and prompt action, *inter alia*, by means of adequate infra-structures, in order to ensure first-aid to the irregular foreigners, waiting for their identification, or eventually, for their expulsion. In particular, Art. 14, sub§1, of the Consolidated Text - Legislative Decree n. 286/1998 (as amended and integrated by Act n. 189/2002) sets that the stay can be arranged in the closest Centre, provided its availability. Such integration to the previous system allows to arrange the accommodation in a better place, while in the past there was no care for the availability: the rule was to arrange the accommodation in the closest Centre, even though overcrowded.

As to the respect for human rights of migrants hosted in the Temporary Stay and Assistance Centres (CPTA), the Ministry of the Interior (Department for Civil Liberties and Immigration) drafted in the year 2002 **“Guidelines” to better manage the Centres for immigrants**⁵⁴. This text envisaged the supply of services, provided for adequate standards, and highlighted the need to ensure the highest standards of professionalism as to the managing bodies, all involved in the social sector. The cited Department supervises the Prefectures involved, monitoring: the respect for the different cultural, ethnic, religious and linguistic membership; adequate social and health assistance and psychological support⁵⁵; legal counselling and orientation (including the entitlement to free legal aid - the State provides a lawyer to indigents - Art. 97 c.p.p., an interpreter and a cultural mediator, etc.)⁵⁶; best standards in the provision of personal services (personal hygiene, food, laundry, etc.) in view of a decent daily stay. Moreover, during the SARS alert (2004/2005), the Ministry of the Interior has used *ad hoc* containers in order to hospitalise the suspected cases or those patients who suffered from potentially infectious pathologies. These Prefectures, on their own, must supervise the correct functioning of the Centres,

⁵³ The CPTA for immigrants are aimed at the stay of Non-EU citizens, as envisaged by the “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (Legislative Decree n. 286/1998) as amended and integrated by Act n.189/2002 (Art. 12), so as to contrast the irregular migration within the domestic borders, by proceeding with the enforcement of the expulsion measures. At present, there are in use the following Centres: 1. Agrigento- Lampedusa; 2. Bologna; 3. Brindisi; 4. Caltanissetta; 5. Catanzaro; 6. Lecce; 7. Milano; 8. Modena; 9. Roma; 10. Torino; 11. Trapani; Crotona; Ragusa. As to the living standards and, more generally, to the respect for human rights at the Centres, they are set by the cited “Testo Unico” and by the Ministerial Decree, the latter renamed “the Bianco Directive (30/8/2002)”.

⁵⁴ In order to further improve the security level of CPTAs, on 15 May 2005 a Directive was issued by the Minister of the Interior, containing *ad hoc* “Guidelines concerning fire prevention and other risks in Multifunctional Centres for immigrants”. This Directive was published on the website of the Department (www.mininterno.it).

⁵⁵ In this field, for example, steps were taken to provide CPTAs with container modules for the care of patients suspected to be suffering of transmissible diseases and a cooperation was started with the Agency “Medici Senza Frontiere” in order to assist medical and personnel of managing bodies in case of landings of illegal immigrant on the coasts of Lampedusa and Ragusa.

⁵⁶ The “Guidelines” obligate the Managing Bodies to ensure, in the framework of the **personal general care services** to be indicated by law in all Agreements, “information on the legislation concerning immigration and the rights and duties of aliens. This regulation assimilates the contents of Directive 30 August 2000 (the so-called “Direttiva Bianco”) providing, among the civil rights ensured to hosts in CPTAs, the right to information on the aliens’ legal and stay conditions, to avail him/herself of private or free legal aid, as well as general information on the character of the structure where a third-country citizen is detained and on the rules of civil living together applied in it.

particularly the respect for fundamental rights of immigrants, in line with the Directive of the *ad interim* Minister of the Interior, Hon. Bianco, adopted on August 30, 2000.

Within this framework, it is worth noting therefore that the above mentioned Bianco Directive envisaged that “the representatives of Italy-based UNHCR, under authorisation of the Ministry of Interior, are entitled to **access the Centres**, whenever requested, except for prevailing security reasons and the regular functioning of the Centres...”.

In this sense all episodes of alleged ill-treatments denounced by hosts in CPTAs were the object of accurate and independent investigations by the Judicial Authority that were carried out according to the criteria of the existing legal system. This provides the granting of a permit of stay for “justice reasons” to third-country citizens pending resolution of the criminal trial that suspends the expulsion order up to the relevant judicial resolution. It ought to be stated in advance that the access to Temporary Stay and Assistance Centres for illegal immigrants is allowed to members of the Parliament in respect of the functions related to their institutional mandates.

The set of rules regulating other actors entitled to access these structures is contained in the Regulation implementing the Consolidated Text - Legislative Decree n. 286/1998 (as amended and integrated by Act n. 189/2002), Presidential Decree n. 394/1999, and its Art. 2157 in particular. This Article clearly indicates the typologies of the persons entitled to access these centres, namely: management staff members, police forces, competent judges, police authorities, cohabitant relatives, solicitors of detained and hosted persons, ministers of religions, staff members of diplomatic or consular missions, members of volunteer associations and social cooperatives entitled to carry out assistance activities under the terms of Art. 22 of Presidential Decree n. 394/1999 or on the basis of *ad hoc* Projects of cooperation agreed with the *Prefetto* of the Province where the Centre has been established. This provision is justified by the need for the protection of the fundamental rights and freedoms of detained persons including the respect for privacy.

With reference to the request of acceding to the *Lampedusa* Centre made by the UNHCR representatives, it is worth mentioning that this request was accepted. The authorisation for the request made on 4 October 2005 was granted two days later, on 6 October 2005, for the above mentioned reasons. It was deemed that the risks for the safety of the individuals (foreign nationals and personnel) was extremely high and the maintenance of law and order must be considered a priority vis-à-vis the two-day delayed access. Moreover, the Lampedusa Centre was often visited by members of Italian or foreign institutions. It was last visited by a Delegation of the European Parliament members on 15 and 16 October 2005. This visit follows that one made on 28 June by a delegation of European Parliament members belonging to the left-wing party. The Centre was also visited recently by the Council of Europe Commissioner on Human Rights, Mr. Gil Robles and by the UN Special Rapporteur on Human Rights of Migrants, Ms. Rodriguez Pizarro (visit in June 2005), as well as by Italian Parliament members.

In this regard, it is worth recalling the recent visits to the Centres (CPTA) throughout the country, made by international organisations, such as the CoE - CPT (Art. 3 ECHR), the FIDH and the CHR Special Rapporteur on the human rights of migrants, Ms. Pizarro: all the cited bodies and organisations' representatives have acknowledged the good management and functioning of the Centres. In particular, by visiting several Centres, the CPT-CoE declared that such Centres were in line with the respect for human rights, except for Agrigento - ASI B9 CPTA, which was

subsequently closed by the cited Department. The Agrigento Centre is under restructure. The Head of the Department for Civil Liberties and Immigration at the Ministry of the Interior, on occasion of the last CoE-CPT visit to Italy, decided, on December 3, 2004, in accordance with the recommendation of the Committee, the immediate closing down of the Agrigento Centre. Along these lines, on 30.3.2005, at the expiry of the Memorandum with the managing body of the Centre, the CPTA "Regina Pacis", located in Meledugno - Lecce, was also closed.

As it concerns the direct involvement of organisations such as UNHCR, IOM and the Red Cross in the CPTAs management, it must be outlined that, according to Commissioner Gil-Robles suggestions, the Minister of the Interior has proposed them to collaborate on migratory flows to Lampedusa. Through a permanent table within the same Ministry, a pilot model will be defined for Lampedusa and eventually implemented in other sites. *Ad hoc* bilateral Agreements between the Administration of the Interior and the three organisations (UNHCR, IOM, Italian Red Cross) are under definition, with a view to regulate the cooperation and information contributions offered to illegal immigrants just landed on the Italian coasts, by these NGOs. Moreover, in order to carry out information activities addressed to third-country citizens landed in Italy in the respect of the specific institutional competencies, the opportunity to start up local units of the three NGOs in the surrounding of the Centre of Lampedusa (AG) is under evaluation. Furthermore these actors have presented a project within EU Programme ARGO 2005 in order to manage migratory flows to Lampedusa in emergency conditions. They are elaborating other projects finalised to unaccompanied minors.

On 13th December 2000 the agreement between Italy and **Libya** on the fight against terrorism, organised crime, drug trafficking and illegal immigration was signed in Rome. The agreement is in force since 22nd December 2002 (Official Bulletin of the Italian Republic n. 111, 15th May 2003). On this basis, the two Ministers of the Interior started several consultations, especially in the second semester of the year 2003, with the aim of implementing a programme of technical cooperation for the Libyan authorities and various forms of collaboration to combat illegal immigration. The aim is to improve Libyan institutional capacities in the management of immigration and to provide the Libyan law enforcement officials with a more effective training in compliance with the European standards. The terms of this co-operation are well known.

The Ministry of the Interior website reports several press releases (among others, the following press releases from the Italian Minister of the Interior, Hon. Pisanu, dated 27th September 2004; 12th October 2004; 25th November 2005; and lastly 19th January 2006) on the co-operation with Libya in the field of migration (www.interno.it). Moreover, the Minister of the Interior has provided detailed information on this bilateral collaboration before the Parliament (hearings of 8th October 2004 and of 29th June 2005). Again before the Parliament, and prior to the cited interventions of the Minister Pisanu, two Undersecretaries of State, Hon. Ventucci and Hon. Antonione, explained the terms of reference of such agreements (see resumés of the following Parliament sessions: on 19th June and 10th December 2003). In fact, initiatives were initiated in the following areas: i. Vocational training; ii. Assistance for returning illegal migrants to Third Countries; iii. Supply of goods and services; iv. Setting up of detention centres for illegal migrants according to European standards; v. Operational and investigative cooperation.

Moreover, it is worth mentioning that almost all foreigners returned to Libya - after “respingimento” according to Art. 10 of the Consolidated Text on Immigration - have Egyptian nationality. Every return to Libya has implied the planning and monitoring - by Italy - of the taking away of the people concerned to their Country of origin. All the operations were been carried out in due time. Egyptian Authorities confirmed the nationality of their citizens and granted them readmission in the State through Libyan borders. No cases of ill-treatment were reported, neither in Italy nor at our Embassy in Tripoli.

Actually, Italy has urged the European Union to pay more and more attention to the Libyan situation, since nowadays Libya represents the most important transit basin of migration flows towards Europe. On 3rd June 2005, JHA Council approved some Italian proposals and adopted a final document (ASIM 24 RELEX 291) with the aim of starting a dialogue and promoting co-operation between EU and Libya. Such a document reflects the action carried out by Italy and envisages a number of initiatives already undertaken at bilateral level.

For a long time Italy has been supporting the Libyan commitment aimed at intensifying cooperation in the field of migration, on the basis of a careful evaluation of the various policies concerning Arab and African Countries in relation to the treatment of foreign citizens. Arab-Libyan and African policy is based on the spirit of co-operation with those Countries and on the absolute absence of oppressive intentions towards illegal migrants. In the last years, the Libyan Government adopted a series of actions aimed at revitalizing the Organisation of the African Unity and at developing initiatives to sustain neighbouring Countries. In this context, it is worth mentioning, for example, the COMESSA Forum (community of Sahel and Saharan States), as well as the panhandle for humanitarian assistance to Darfur populations through Bengasi, Kufra Oasis and the paths of the desert connecting Sudan.

Recently, Italy - in co-operation with IOM (International Organisation for Migration) - is developing a project called “Through Sahara”, financed with AENEAS funds for developing regional co-operation as well as improving the institutional capacity of Libya and Niger in the field of border management and of the fight against illegal migration.”

