

# RAPPORTO DELL'ECRI SULL'ITALIA

(sesto ciclo di monitoraggio)



**Adottato il 2 luglio 2024**

Publicato il 22 ottobre 2024

European Commission  
against Racism and Intolerance

**ECRI**  
Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

## INDICE

---

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>SINTESI.....</b>	<b>5</b>
<b>OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI .....</b>	<b>7</b>
<b>I.    <b>EFFETTIVA PARITÀ E ACCESSO AI DIRITTI.....</b></b>	<b>7</b>
A.    ORGANISMI DI PARITÀ.....	7
B.    ISTRUZIONE INCLUSIVA.....	8
C.    MIGRANTI IN SITUAZIONE IRREGOLARE .....	10
D.    UGUAGLIANZA DELLE PERSONE LGBTI .....	12
<b>II.   <b>DISCORSO D’ODIO E VIOLENZA MOTIVATA DALL’ODIO.....</b></b>	<b>14</b>
A.    DISCORSO D’ODIO.....	14
B.    VIOLENZA MOTIVATA DALL’ODIO.....	19
<b>III.   <b>INTEGRAZIONE E INCLUSIONE .....</b></b>	<b>21</b>
A.    MIGRANTI .....	21
B.    ROM.....	26
<b>IV.   <b>TEMATICHE DI SPECIFICO INTERESSE PER L’ITALIA .....</b></b>	<b>29</b>
A.    DATI IN MATERIA DI UGUAGLIANZA.....	29
B.    RAZZISMO E INTOLLERANZA ALL’INTERNO DELLE FORZE DELL’ORDINE .....	30
<b>RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO .....</b>	<b>32</b>
<b>LISTA DI RACCOMANDAZIONI.....</b>	<b>33</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>36</b>
<b>ALLEGATO: OSSERVAZIONI DEL GOVERNO .....</b>	<b>41</b>

## INTRODUZIONE

---

La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), istituita dal Consiglio d'Europa, è un organo indipendente di monitoraggio in materia di diritti umani. Essa è specializzata in questioni relative alla lotta contro il razzismo, la discriminazione (basata su "razza", origine etnica, colore della pelle, cittadinanza, religione, lingua, orientamento sessuale e identità di genere), la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza. È composta da membri indipendenti e imparziali, designati per la loro autorità morale e la loro riconosciuta competenza in materia.

Nell'ambito dei suoi compiti statutari, l'ECRI svolge un'attività di monitoraggio "paese per paese", tramite la quale analizza la situazione in ciascuno degli Stati membri in materia di razzismo e intolleranza per poi formulare suggerimenti e proposte su come affrontare i problemi individuati.

Il monitoraggio "paese per paese" svolto dall'ECRI permette di prendere in esame allo stesso modo tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale attività è svolta in cicli di 5 anni. I rapporti relativi al primo ciclo sono stati completati alla fine del 1998, quelli riguardanti il secondo ciclo alla fine del 2002, quelli del terzo ciclo alla fine del 2007, quelli del quarto ciclo all'inizio del 2014 e quelli del quinto ciclo alla fine del 2019. La fase relativa al sesto ciclo è iniziata alla fine del 2018.

I metodi di lavoro per la preparazione dei rapporti prevedono analisi documentali, un sopralluogo nel paese in questione e in seguito un dialogo confidenziale con le autorità nazionali.

I rapporti dell'ECRI non sono frutto di indagini o prove testimoniali. Si tratta di analisi basate su informazioni raccolte da un'ampia varietà di fonti. Gli studi documentali si basano su numerose fonti scritte nazionali e internazionali. La visita in loco fornisce l'occasione di incontrare direttamente le parti interessate (governative e non), al fine di raccogliere informazioni dettagliate. Il dialogo confidenziale instaurato con le autorità nazionali consente alle stesse, se lo ritengono necessario, di formulare commenti sulla bozza di rapporto, al fine di correggere ogni eventuale errore fattuale. A conclusione del dialogo, le autorità nazionali possono richiedere, qualora lo ritengano opportuno, che le loro osservazioni siano allegate al rapporto finale dell'ECRI.

I rapporti relativi ai paesi del sesto ciclo di monitoraggio si concentrano su tre temi comuni a tutti gli Stati membri: (1) effettiva parità e accesso ai diritti, (2) discorso d'odio e violenza per ragioni di odio, (3) integrazione e inclusione, oltre che su varie tematiche proprie di ciascun Paese.

Nell'ambito del sesto ciclo di monitoraggio, è nuovamente richiesto di dare priorità nell'attuazione a due specifiche raccomandazioni selezionate tra quelle formulate nel rapporto. Un processo di monitoraggio intermedio per queste due raccomandazioni sarà effettuato dall'ECRI entro due anni dalla pubblicazione del rapporto in questione.

**Il rapporto è stato elaborato dall'ECRI sotto la sua piena e completa responsabilità. Rispecchia la situazione fino all'11 aprile 2024, salvo diversa indicazione; di norma, qualsiasi eventuale evoluzione intervenuta dopo tale data non è trattata nell'analisi contenuta nel presente rapporto, né è presa in considerazione nelle conclusioni e proposte formulate dall'ECRI nel presente rapporto.**

## SINTESI

**Dall'adozione del quinto rapporto dell'ECRI sull'Italia, del 18 marzo 2016, sono stati fatti progressi e si sono sviluppate buone pratiche in vari ambiti.**

L'educazione civica è stata introdotta come materia autonoma da insegnare nelle scuole primarie e secondarie e sono state avviate molte iniziative per includere l'insegnamento della storia e della cultura ebraica nelle scuole.

È stato sviluppato un sistema di raccolta dati sugli episodi di bullismo nelle scuole, anche per motivi di etnia e orientamento sessuale. Inoltre, sono stati messi a disposizione degli insegnanti corsi online sulla lotta al bullismo.

Nel campo dell'uguaglianza LGBTI, sono stati fatti progressi con il riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso sesso, con l'adozione della Strategia nazionale LGBT+ e con la disponibilità di informazioni di qualità sull'assistenza sanitaria per i pazienti transgender e le loro famiglie. Le autorità hanno introdotto anche un sistema di sostegno finanziario per i centri contro la discriminazione basata su orientamento sessuale e identità di genere, comprese le case di accoglienza per le vittime LGBTI di violenza.

Sono stati compiuti sforzi significativi per mettere in guardia i giovani dai pericoli dell'incitamento all'odio online, in particolare con campagne di sensibilizzazione e attività condotte dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni nelle scuole e in altri luoghi frequentati dai giovani.

Inoltre, è stato sviluppato un quadro istituzionale volto a contrastare l'antisemitismo, ed è stata espressa la volontà di impegnarsi per eliminare simboli e comportamenti antisemiti durante gli eventi sportivi.

Sono state inoltre adottate diverse misure per aumentare la capacità degli agenti delle forze dell'ordine di contrastare i crimini dell'odio, tra cui una serie di corsi di formazione e pubblicazioni su questo tema.

Sono stati fatti sforzi per garantire l'accesso dei migranti all'assistenza sanitaria, in particolare attraverso la formazione di mediatori culturali nel settore sanitario, attività di sensibilizzazione e altre misure volte a fornire informazioni sui servizi sanitari ai migranti.

Il numero di Rom che vivono negli insediamenti è diminuito significativamente, grazie, almeno in parte, ai progetti di transizione abitativa realizzati dagli enti locali.

**L'ECRI accoglie con favore questi sviluppi positivi in Italia. Tuttavia, nonostante i progressi compiuti, alcune questioni destano preoccupazione.**

Lo status giuridico dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) ed il suo ruolo significativo nella definizione e nel coordinamento delle politiche governative sono incompatibili con il requisito di indipendenza normalmente richiesto per un organismo di parità.

I programmi scolastici non fanno ancora riferimenti diretti alla promozione dell'uguaglianza LGBTI e all'insegnamento dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale.

Le persone LGBTI continuano ad affrontare pregiudizi e discriminazioni nella vita quotidiana. Inoltre, la procedura per il riconoscimento giuridico del genere continua ad essere complicata, lunga ed eccessivamente medicalizzata.

Il discorso pubblico è diventato sempre più xenofobo ed i discorsi politici hanno assunto toni fortemente divisivi e antagonisti, in particolare nei confronti di rifugiati, richiedenti asilo e migranti, nonché di cittadini italiani con origine migratoria, Rom e LGBTI. Il discorso d'odio, anche da parte di politici di alto livello resta spesso incontrastato.

La capacità degli agenti di Polizia e dei Carabinieri di contrastare la violenza motivata dall'odio è limitata a causa dell'assenza di segnalazioni al riguardo e della mancanza di fiducia nelle forze dell'ordine da parte degli appartenenti ai gruppi di interesse per l'ECRI.

Nel loro percorso verso l'integrazione e l'inclusione, i migranti hanno sperimentato problemi concreti a causa della narrazione – sostanzialmente negativa – caldeggiata dalla classe politica. Anche le eccessive critiche rivolte a singoli giudici che si occupano di casi di migrazione mettono a rischio la loro indipendenza.

I bambini migranti sono più esposti al bullismo nelle scuole e abbandonano il percorso scolastico prima dei bambini italiani.

Molti Rom risiedono ancora in insediamenti formali e informali, spesso privi di servizi di base e situati nelle periferie delle città con accesso limitato ai trasporti pubblici. Inoltre, continuano gli sgomberi forzati di Rom in violazione delle norme internazionali.

Ci sono numerose testimonianze di profilazioni razziali da parte delle forze dell'ordine, che prendono di mira soprattutto i Rom e le persone di origine africana.

**Nel presente rapporto, l'ECRI chiede alle autorità di intervenire in vari settori e formula una serie di raccomandazioni, tra cui le seguenti.**

Le autorità dovrebbero adoperarsi per i) istituire un organismo di parità pienamente indipendente ed efficace, in consultazione con le organizzazioni della società civile, e ii) rafforzare l'UNAR quale organismo ufficiale di coordinamento a pieno titolo, responsabile tra l'altro dell'elaborazione, dell'attuazione e del monitoraggio dell'implementazione di politiche e altre misure contro il razzismo e l'intolleranza.

Le autorità devono garantire che i programmi scolastici obbligatori a tutti i livelli di istruzione includano le questioni relative all'uguaglianza LGBTI in modo sensibile, adatto all'età e facile da capire e che i dibattiti sull'uguaglianza LGBTI siano basati su dati concreti e pongano particolare enfasi su uguaglianza, diversità e inclusione.

Le autorità devono garantire che il processo di riconoscimento giuridico del genere sia rapido, trasparente ed accessibile e che non sia subordinato ad una verifica abusiva sulla sussistenza dei requisiti, come avverrebbe nel caso di assoggettamento a procedure mediche e/o diagnosi sulla salute mentale.

Per quanto riguarda la lotta ai discorsi d'odio, le autorità dovrebbero organizzare una campagna di sensibilizzazione al fine di i) creare una migliore comprensione da parte del pubblico generale della portata dei discorsi razzisti e di altre forme di discorsi d'odio e del danno che essi

causano agli individui e alle comunità interessate e ii) promuovere l'uguaglianza, la diversità ed il dialogo interculturale e interreligioso, ponendo in particolare l'accento sui contributi positivi delle persone con origine migratoria, dei Rom, dei membri delle comunità ebraiche e musulmane e delle persone di origine africana alla società nel suo complesso.\*

Le autorità dovrebbero adottare misure volte ad incrementare il sostegno ai bambini con background migratorio nel campo dell'istruzione, in particolare (i) garantendo un numero sufficiente di posti nelle scuole situate vicino ai centri di accoglienza e ad altri luoghi di residenza degli stranieri, nonché disposizioni adeguate che consentano ai bambini di recarsi a scuola; (ii) garantendo che i bambini con un background migratorio siano in grado di acquisire il livello linguistico necessario per un successo duraturo a scuola e (iii) promuovendo il coinvolgimento dei genitori di tali bambini nella vita scolastica e nell'istruzione dei loro figli.

Le autorità dovrebbero adoperarsi per affrontare la difficile situazione abitativa dei Rom, tra l'altro (i) assicurando che i Rom che potrebbero essere sfrattati dalle loro case (a causa delle condizioni al di sotto degli standard o della loro ubicazione in insediamenti irregolari) godano di tutte le garanzie previste dalle norme internazionali, in particolare che siano avvisati con largo anticipo dello sgombero previsto, che beneficino di un'adeguata protezione giuridica e che non siano sfrattati senza la possibilità di essere ricollocati in un alloggio dignitoso; (ii) cooperando più strettamente con gli enti locali competenti e sostenendoli finanziariamente per fornire alloggi sociali sufficienti ai membri vulnerabili della comunità Rom.

Le autorità dovrebbero tempestivamente commissionare uno studio completo e indipendente con l'obiettivo di individuare e affrontare qualsiasi pratica di profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine che riguardi in particolare i Rom e le persone di origine africana, alla luce della Raccomandazione di Politica Generale n. 11 dell'ECRI sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività di polizia e della Raccomandazione generale n. 36 del Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale sulla profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine.\*

---

\* Le raccomandazioni menzionate in questo paragrafo saranno soggette ad un processo di monitoraggio

intermedio da parte dell'ECRI entro due anni dalla pubblicazione del presente rapporto.

## OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI

---

### I. EFFETTIVA PARITÀ E ACCESSO AI DIRITTI

#### A. Organismi di parità<sup>1</sup>

1. L'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) è stato designato quale organismo di parità in Italia. Per quanto riguarda il quadro giuridico dell'UNAR, l'ECRI fa riferimento ai suoi precedenti rapporti.<sup>2</sup>
2. Nei suoi precedenti rapporti, l'ECRI ha evidenziato che, secondo la normativa,<sup>3</sup> il mandato dell'UNAR è circoscritto alla discriminazione basata sull'origine etnica e sulla "razza", nonché al "razzismo di natura culturale e religiosa".<sup>4</sup> Tuttavia, nella pratica, l'UNAR ha esteso le sue attività a motivi di discriminazione diversi dalla "razza" e dall'origine etnica e ha svolto una serie di attività di sensibilizzazione e formazione relative in particolare alla lotta contro la discriminazione delle persone LGBTI.<sup>5</sup> Dalla visita dell'ECRI in Italia è emerso però che la mancanza di un quadro giuridico chiaro e solido ha ancora un impatto sull'efficacia dell'azione dell'UNAR.<sup>6</sup>
3. Una delle principali preoccupazioni sollevate dall'ECRI e da altri organismi internazionali sull'UNAR,<sup>7</sup> riguarda la sua mancanza di indipendenza. L'UNAR rimane un'entità all'interno del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È guidato da un direttore nominato dal Presidente del Consiglio o da un Ministro delegato. Per quanto riguarda le risorse umane, sembra che il suo effettivo funzionamento dipenda significativamente da funzionari pubblici distaccati da vari ministeri.<sup>8</sup> Le autorità hanno informato l'ECRI che l'UNAR gode di un certo grado di autonomia, rafforzato a partire dal 1° ottobre 2018 da una circolare del Segretario generale del Consiglio dei Ministri che specifica che il Direttore dell'UNAR gestisce le risorse di bilancio assegnate all'Ufficio.<sup>9</sup> L'ECRI è dell'avviso che si tratti certamente di una novità positiva, pur sottolineando come questa maggiore autonomia finanziaria non modifichi in modo sostanziale il fatto che l'UNAR rimane comunque incardinato nell'amministrazione centrale.
4. In questo contesto, l'ECRI osserva che, oltre alle attività di sostegno alle vittime,<sup>10</sup> di ricerca e di sensibilizzazione, l'UNAR ha svolto un ruolo importante nella definizione e nel coordinamento delle politiche governative in materia di lotta alla discriminazione, integrazione e inclusione. In particolare, è stato responsabile dell'elaborazione e dell'adozione della Strategia nazionale per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030 e della Strategia nazionale LGBT+ 2022-2025 per la prevenzione e la lotta alla discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere e funge da organo di

---

<sup>1</sup> Il termine "organismi nazionali specializzati" è stato aggiornato in "organismi di parità" nella versione riveduta della RPG N. 2, pubblicata il 27 febbraio 2018.

<sup>2</sup> Vedi ECRI (2016a): §§ 24-29 e 107-108, ECRI (2012a): §§ 38-46, e ECRI (2006): §§ 24-27, anche ECRI (2019), § 1.

<sup>3</sup> Decreto legislativo N. 2015 del 9 luglio 2003, Articolo 7.

<sup>4</sup> Vedi ECRI (2016a): §§ 29 e 108 ed ECRI (2019): § 1.

<sup>5</sup> Vedi, a tal proposito, le direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione del Dipartimento per le pari opportunità. Vedi UNAR (2022b): 5.

<sup>6</sup> Vedi anche Rete europea di esperti giuridici in materia di parità di genere e non discriminazione (2023): 63.

<sup>7</sup> Vedi p.es. CERD Nazioni Unite (2023): §§ 10-11; ACFC (2023): § 62; Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani (2023): § 170.

<sup>8</sup> Associazione 21 luglio (2020): 8.

<sup>9</sup> Le autorità hanno spiegato anche che quelle risorse sono state stanziare all'UNAR per legge come parte di fondi per l'attuazione delle politiche europee e non erano soggette a modifica nel bilancio statale annuale.

<sup>10</sup> Vedi anche, a tal riguardo, ACFC (2023): § 55. Vedi anche il sito web di [UNAR](#) e del [Consiglio Nazionale Forense](#).



coordinamento per l'attuazione di tali strategie.<sup>11</sup> Inoltre, guida il lavoro in corso per la preparazione e l'adozione del Piano nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza.<sup>12</sup>

5. In questo contesto, l'ECRI riconosce che le competenze dell'UNAR possono contribuire in modo significativo alla qualità dei documenti politici. Tuttavia, a suo parere, il ruolo di elaborazione e coordinamento dell'attuazione di strategie e piani d'azione governativi richiede forti legami istituzionali con altri organismi all'interno delle strutture del governo e meccanismi di coordinamento efficaci. Ciò è incompatibile con il requisito di indipendenza di un organismo di parità.<sup>13</sup> Il legame istituzionale diretto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il ruolo politico dell'UNAR influenzano negativamente anche il modo in cui viene percepito dagli attori della società civile e dagli appartenenti ai gruppi di interesse dell'ECRI.<sup>14</sup> Di conseguenza, l'ECRI ritiene che le autorità debbano istituire un organismo di parità separato, realmente indipendente ed efficace, consentendo all'UNAR di continuare a svolgere il suo importante ruolo nella definizione delle politiche e delle altre azioni governative contro il razzismo e l'intolleranza, coordinandone e monitorandone l'attuazione e garantendo che tali politiche e altre azioni siano adeguatamente valutate.
6. L'ECRI raccomanda alle autorità di attivarsi per i) istituire un organismo di parità pienamente indipendente ed efficace, in consultazione con le organizzazioni della società civile ed in linea con la Raccomandazione di Politica Generale n. 2 dell'ECRI sugli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale, e per ii) rafforzare l'UNAR come organismo ufficiale di coordinamento a pieno titolo, responsabile dell'elaborazione, dell'attuazione e del monitoraggio dell'attuazione di politiche e altre misure per prevenire e combattere tutte le forme di razzismo e intolleranza e per coordinarne la valutazione.

## **B. Istruzione inclusiva**

7. Questa sezione si occupa delle politiche educative<sup>15</sup> che mirano a combattere l'esclusione e l'emarginazione attraverso un'istruzione inclusiva pensata per tutti e volta a creare una società inclusiva rispettosa della diversità, in conformità con le sezioni II e III della RPG n. 10 dell'ECRI sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nell'ambito e per mezzo dell'educazione scolastica.
8. Nella sua RPG n. 10, l'ECRI raccomanda che l'educazione al rispetto dei diritti umani sia parte integrante del programma scolastico a tutti i livelli e in tutte le discipline. In questo contesto, l'ECRI nota che le scuole italiane hanno un alto grado di autonomia nella definizione del loro programma, soggetto agli indicatori nazionali e ai risultati educativi definiti per ogni materia dal Ministero dell'Istruzione e del Merito. A partire dall'anno scolastico 2020/2021, le autorità hanno introdotto una materia autonoma di educazione civica da insegnare nelle scuole primarie e

---

<sup>11</sup> Entrambe le strategie sono state adottate sotto forma di decreto dal Direttore dell'UNAR. Per ulteriori informazioni sull'iter del loro sviluppo e attuazione vedi UNAR (2021b): 15-25; UNAR (2022b): 13-15. Il contenuto di queste strategie viene trattato nelle sezioni pertinenti del presente rapporto.

<sup>12</sup> UNAR (2022b): 12.

<sup>13</sup> Vedi RPG dell'ECR N. 2: § 2.

<sup>14</sup> Vedi p.es. Associazione 21 luglio (2020): 8; ASGI (2023): 7-8 e ACFC (2023): § 58. In questo contesto è bene citare anche che l'UNAR non è molto noto tra i gruppi a rischio di discriminazione. Secondo i risultati dei sondaggi condotti dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA), solo il 23% delle persone di origine africana ed il 37% di Rom in Italia erano a conoscenza dell'esistenza di un organismo di parità – entrambi i risultati sono al di sotto della media tra tutti i paesi in cui sono stati condotti i rispettivi sondaggi (44% e 50% rispettivamente) - vedi FRA UE (2023): 51 e FRA UE (2022b): 32. Vedi anche FRA UE (2020): 35.

<sup>15</sup> Questa sezione riguarda l'istruzione per tutti i bambini ed i giovani. Le misure specifiche per l'istruzione dei migranti e dei bambini appartenenti a gruppi minoritari sono trattate nel capitolo integrazione e inclusione



secondarie.<sup>16</sup> I programmi devono includere l'insegnamento della Costituzione e delle basi del diritto e una componente significativa deve riguardare la cittadinanza digitale. Le linee guida ministeriali sull'insegnamento dell'educazione civica specificano che nella scuola primaria gli studenti dovrebbero prendere coscienza dei principi di solidarietà, uguaglianza e rispetto della diversità quali pilastri della convivenza nella società, comprendere la portata dei principi e delle libertà sanciti nella Costituzione italiana e nei documenti internazionali come la Dichiarazione universale dei diritti umani. Nel corso dell'istruzione secondaria, gli studenti dovrebbero apprendere i valori che hanno ispirato la creazione dell'UE e dei sistemi giuridici internazionali, nonché i valori e le regole della vita democratica.<sup>17</sup> Pur plaudendo all'introduzione dell'educazione civica quale materia autonoma nella scuola italiana, L'ECRI rileva che l'inserimento nei programmi scolastici di affermazioni di principio di carattere generale su temi quali l'uguaglianza potrebbe non essere sufficiente a garantire in tutti gli istituti d'istruzione una reale educazione all'uguaglianza di tipo inclusivo, con particolare riferimento ai gruppi di interesse per l'ECRI.

9. Nel suo precedente rapporto (§§ 114-118), l'ECRI ha sottolineato in particolare la mancanza di insegnamenti su identità di genere e orientamento sessuale nelle scuole italiane. L'ECRI osserva che le linee guida sull'insegnamento delle materie scolastiche obbligatorie non fanno ancora alcun riferimento diretto alla promozione dell'uguaglianza delle persone LGBTI e all'insegnamento dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale, sia nel contesto dell'educazione civica che in qualsiasi forma di educazione relativa all'educazione sessuale.<sup>18</sup> Questa lacuna viene in parte colmata incoraggiando le scuole a partecipare ad iniziative ad hoc, come la celebrazione della Giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia,<sup>19</sup> e da iniziative della società civile volte a sostenere le scuole nell'insegnamento di materie relative alle persone LGBTI.<sup>20</sup> Tuttavia, secondo le informazioni ricevute dall'ECRI durante la sua visita, queste iniziative continuano ad essere controverse e suscitano forti reazioni da parte dei gruppi conservatori della società, che tendono ad etichettarle come promozione della "ideologia di genere". In questo contesto, l'ECRI accoglie con favore la richiesta di includere moduli specifici in materia di discriminazione contro le persone LGBTI contenuta nella Strategia nazionale LGBT+ 2022-2025 (vedi paragrafo 22 sotto).<sup>21</sup>
10. L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire che i programmi scolastici obbligatori a tutti i livelli di istruzione includano le questioni relative all'uguaglianza LGBTI in modo sensibile, adeguato all'età e di facile comprensione e che le discussioni sull'uguaglianza LGBTI siano basate su dati concreti e pongano in particolare l'accento su uguaglianza, diversità e inclusione.
11. Per quanto riguarda altri gruppi particolarmente a rischio di razzismo e intolleranza, l'ECRI rileva che sono stati compiuti sforzi significativi per includere l'insegnamento della storia e della cultura ebraica nelle scuole italiane.<sup>22</sup> Sono stati realizzati diversi progetti in collaborazione con la comunità ebraica e gli attori della società civile. Tra questi, la creazione di un sito web dedicato alla memoria della Shoah

---

<sup>16</sup> [Legge N. 92 del 20 Agosto 2019](#). La nuova materia obbligatoria ha sostituito l'educazione alla cittadinanza e alla costituzione che erano insegnate come parte del programma di varie materie (come storia, geografia, scienze sociali, ecc.).

<sup>17</sup> Linee guida sull'insegnamento dell'educazione civica contenute nell'allegato al [Decreto Ministeriale N. 35 del 22 giugno 2020](#).

<sup>18</sup> IGLYO (2022): 90. Vedi anche ECRI (2019), § 2.

<sup>19</sup> Vedi, Ministero dell'Istruzione e del Merito (16 maggio 2023).

<sup>20</sup> Vedi per esempio, il programma [School Mates](#) dell'Arcigay o la pubblicazione di una guida (Classe Arcobaleno) per l'insegnamento di materie relative alle persone LGBTI ed il sostegno agli studenti LGBTI nelle scuole del Centro Risorse LGBTI (Centro Risorse LGBTI (2020)).

<sup>21</sup> UNAR (2022c): 23.

<sup>22</sup> Vedi anche [Linee guida nazionali per una didattica della Shoah a scuola](#) e [Linee Guida sul contrasto all'antisemitismo nella scuola](#) pubblicate dal Ministero dell'Istruzione.

(Olocausto) nelle scuole,<sup>23</sup> lo stanziamento di fondi per visitare i campi di concentramento ed i luoghi di deportazione, l'organizzazione di un concorso sulla memoria dell'Olocausto rivolto ai bambini di tutti i livelli scolastici<sup>24</sup> e l'istituzione di un gruppo di lavoro per l'inclusione della cultura ebraica nei programmi scolastici nazionali.<sup>25</sup> L'ECRI considera tutte queste iniziative come **buone pratiche**.

12. Al contempo, l'ECRI nota la scarsità di iniziative simili con riguardo all'insegnamento della storia e della cultura delle comunità Rom<sup>26</sup> e della storia delle persone di origine africana, della storia del passato coloniale dell'Italia e delle conseguenze dell'impatto continuo delle politiche di discriminazione razziale nell'Italia contemporanea.<sup>27</sup> L'ECRI invita caldamente le autorità a colmare questo vuoto.
13. L'ECRI osserva che sono stati compiuti alcuni progressi nella lotta al bullismo nelle scuole. Nel 2021, il Ministero dell'Istruzione ha pubblicato le Linee guida aggiornate per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo nelle scuole<sup>28</sup> e ha creato una piattaforma online (ELISA) che contiene informazioni e fornisce corsi specifici di e-learning. La piattaforma ELISA viene utilizzata anche per raccogliere dati sul bullismo attraverso le risposte ai questionari. Secondo i dati raccolti tra il 2021 e il 2023, si è registrato un aumento dei casi segnalati di vessazione e bullismo nei confronti dei bambini per motivi di etnia e orientamento sessuale. Nel 2023, il 10,1% di tutti gli studenti delle scuole secondarie intervistati ha riferito di aver subito atti di bullismo a causa della loro origine etnica e l'8,1% ha riferito di aver subito insulti omofobi,<sup>29</sup> rispetto all'8,8% e al 7,8% rispettivamente nel 2022<sup>30</sup> e al 7% e al 6,4% nel 2021.<sup>31</sup> L'ECRI accoglie con favore l'istituzione di un sistema di raccolta dati sulle dimensioni del fenomeno del bullismo nelle scuole e sulle misure adottate per contrastarlo e incoraggia le autorità a sviluppare dati più disaggregati e ad adottare misure mirate per prevenire e combattere il bullismo di alunni e studenti basato su "razza", origine etnica o nazionale, colore della pelle, cittadinanza, religione, lingua, orientamento sessuale, identità di genere e caratteristiche sessuali.

### C. Migranti in situazione irregolare

14. Nella sua RPG n. 16 sulla protezione dalla discriminazione dei migranti in situazione irregolare, l'ECRI sollecita la creazione di misure efficaci ("firewall") per garantire i diritti umani fondamentali dei migranti in situazione irregolare in settori quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria, l'alloggio, la previdenza e l'assistenza sociale, la protezione del lavoro e l'accesso alla giustizia.<sup>32</sup> Tali misure protettive dovrebbero separare le attività di controllo e contrasto dell'immigrazione dalla

---

<sup>23</sup> Sito web [Scuola e Memoria](#).

<sup>24</sup> Concorso [I giovani ricordano la Shoah](#).

<sup>25</sup> Università di Pisa (8 febbraio 2023). Un'altra interessante iniziativa è stata realizzata dalla Comunità ebraica e dalla Chiesa Cattolica e prevedeva la preparazione di materiale didattico su vari aspetti del giudaismo da utilizzare nell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole (vedi Chiesa Cattolica Italiana (2023)).

<sup>26</sup> ACFC (2023): § 144-146.

<sup>27</sup> CERD ONU (2017): § 26 (e). Vedi anche CERD Nazioni Unite (2023): § 31.

<sup>28</sup> Decreto Ministeriale del Ministro dell'Istruzione n. 18 del 13 gennaio 2021, [Linee di Orientamento per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di Bullismo e Cyberbullismo](#).

<sup>29</sup> Ministero dell'Istruzione e del Merito (2023). I dati si riferiscono a casi di bullismo avvenuti nei mesi precedenti al sondaggio. Non consentono di determinare quali etnie fossero più mirate e se ci fossero anche casi di osservazioni transfobiche. Il numero totale di alunni e studenti che hanno segnalato di essere stati oggetto di bullismo, fermo restando i motivi, ammontava al 26.9%.

<sup>30</sup> Ministero dell'Istruzione e del Merito (2022). La percentuale totale di studenti che hanno segnalato qualsiasi forma di bullismo è del 25.3%.

<sup>31</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2021). La percentuale totale di studenti che hanno segnalato qualsiasi forma di bullismo è del 22.3%. La percentuale di bambini oggetto di bullismo è significativamente più alta tra i bambini appartenenti a minoranze etniche. Per esempio, secondo un sondaggio condotto dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, circa la metà dei bambini Rom sono vittime di bullismo a scuola per via della loro etnia (FRA UE (2022b): 41).

<sup>32</sup> Vedi §§ 3, 4, 11 e 12 della RPG N. 16 e §§ 3, 4, 11 e 12 delle sue Motivazioni.

fornitura di servizi, in modo che i migranti in situazione irregolare presenti in Italia non si astengano dall'accedere ai loro diritti per paura di essere espulsi.

15. Secondo l'Eurostat, nel 2022, 138.420 persone (cittadini extracomunitari) sono risultate "illegalmente" presenti in Italia, mentre nel 2021 sono stati registrati 92.070 casi; nel 2020, 22.785; nel 2019, 26.885 e nel 2018, 26.780.<sup>33</sup> Tuttavia, secondo alcune stime, il numero di migranti in situazione irregolare presenti in Italia è superiore a 500.000.<sup>34</sup>
16. L'accesso all'istruzione è garantito a tutti i bambini, indipendentemente dal loro status giuridico.<sup>35</sup> La mancanza di documenti non impedisce l'iscrizione a scuola. In linea di principio, ciò non dovrebbe nemmeno precludere l'accesso ad altri servizi a sostegno dell'istruzione dei bambini, come i pasti gratuiti nelle scuole, il trasporto scolastico o i buoni per l'acquisto di libri.<sup>36</sup> Tuttavia, è stato portato all'attenzione dell'ECRI che, nella prassi, alcuni enti locali subordinano l'accesso a questi servizi alla prova della residenza registrata, rendendoli inaccessibili ai migranti che non posseggono il permesso di soggiorno. L'ECRI invita le autorità a prendere le misure necessarie per garantire l'effettivo accesso a questi servizi ai bambini migranti in situazione irregolare presenti in tutto il Paese.
17. Gli immigrati in situazione irregolare hanno anche diritto all'assistenza sanitaria essenziale e urgente, nonché ai trattamenti sanitari e all'assistenza relativi a gravidanza e maternità. Per consentire a tali soggetti l'accesso ai servizi sanitari, viene concesso loro il codice dello Straniero Temporaneamente Presente, che garantisce l'anonimato e, in caso di risorse limitate, l'accesso gratuito alle cure.<sup>37</sup> La legge vieta esplicitamente agli operatori sanitari di segnalare i pazienti alle autorità per l'immigrazione.<sup>38</sup>
18. Tuttavia, le principali preoccupazioni, legate all'accesso ai diritti, sono destinate dalle cattive condizioni di vita e dai rischi di sfruttamento del lavoro. Molti migranti in situazione irregolare vivono in condizioni di indigenza in insediamenti non conformi o sono senza fissa dimora.<sup>39</sup> Sono ad alto rischio di sfruttamento, soprattutto nei settori del lavoro agricolo e domestico,<sup>40</sup> mentre è improbabile che denunciino gli abusi per paura di essere espulsi. In questo contesto, si fa riferimento alle raccomandazioni del Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA)<sup>41</sup> e del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite,<sup>42</sup> che hanno invitato le autorità a separare chiaramente le funzioni di controllo del lavoro da quelle delle autorità per l'immigrazione ed a stabilire meccanismi efficaci che consentano ai lavoratori migranti in situazione irregolare di presentare denunce in materia di norme lavoristiche senza il rischio di condividere i loro dati personali con le autorità per l'immigrazione.
19. In questo contesto, l'ECRI osserva che durante la crisi sanitaria legata alla pandemia di Covid-19, le autorità hanno intrapreso un'iniziativa volta alla regolarizzazione del soggiorno dei migranti che lavorano in modo irregolare in

---

<sup>33</sup> Eurostat (2023).

<sup>34</sup> Fondazione ISMU (2023): 24.

<sup>35</sup> Comprende la scuola dell'obbligo, dai 6 ai 16 anni di età, e l'accesso all'istruzione o alla formazione fino al raggiungimento delle qualifiche professionali, dall'età di 18 anni.

<sup>36</sup> Decreto Legislativo n. 286 del 26 luglio 1998, Articolo 6 paragrafo 2 e Articolo 38.

<sup>37</sup> Il codice Straniero Temporaneamente Presente (STP) viene rilasciato dalla prima struttura sanitaria regionale che cura la persona in questione.

<sup>38</sup> Decreto Legislativo N. 286 del 26 luglio 1998, Articolo 35.

<sup>39</sup> Secondo i dati parziali raccolti dalle autorità almeno 10.000 migranti in situazione irregolare vivono in circa 150 insediamenti informali senza servizi di base. Vedi anche Human Rights Watch (4 aprile 2023).

<sup>40</sup> GRETA (2019): § 79-100. Vedi anche, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2022).

<sup>41</sup> GRETA (2019): § 101. Vedi anche GRETA (2024): § 204.

<sup>42</sup> HRC ONU (2017): § 29.

alcuni settori dell'economia caratterizzati da un elevato rischio di sfruttamento della manodopera (ad esempio agricoltura, assistenza domiciliare e lavoro domestico). Queste misure speciali, adottate nel maggio 2020,<sup>43</sup> consentivano la regolarizzazione del soggiorno su domanda presentata dal datore di lavoro o direttamente dalle persone che avevano lavorato in uno di questi settori e il cui permesso di soggiorno era scaduto. Hanno presentato domanda circa 220.000 persone.<sup>44</sup> Tuttavia, esponenti della società civile hanno evidenziato alcune carenze del programma di regolarizzazione, tra cui l'esclusione dei lavoratori di altri settori dell'economia ed il rischio di ulteriore sfruttamento da parte dei datori di lavoro, che, per esempio, a volte chiedevano addirittura ai lavoratori di pagare per presentare le domande.<sup>45</sup> Inoltre, le domande venivano esaminate con notevole ritardo e molte di esse erano ancora in sospeso al momento della visita dell'ECRI in Italia.<sup>46</sup> L'ECRI nota positivamente l'adozione del regime di regolarizzazione di cui sopra. Al contempo, incoraggia le autorità a condurre una valutazione della sua elaborazione ed attuazione, al fine di trarre insegnamenti per qualsiasi altra iniziativa positiva del genere.

#### **D. Uguaglianza delle persone LGBTI<sup>47</sup>**

20. Sulla mappa e nell'indice Rainbow Europe, che riflette la legislazione e le politiche dei Paesi europei che garantiscono i diritti umani delle persone LGBTI, l'Italia si colloca al 34° posto su 49 Paesi valutati, con un punteggio complessivo del 24,76%.<sup>48</sup> Le leggi civili e amministrative a livello nazionale non vietano ancora esplicitamente la discriminazione basata sull'orientamento sessuale, l'identità di genere e le caratteristiche sessuali nella maggior parte degli ambiti di vita.<sup>49</sup> Una nota più positiva è rappresentata dai progressi compiuti nel 2016 con il riconoscimento delle unioni tra persone dello stesso sesso.<sup>50</sup>
21. L'ECRI si rammarica di notare che, stando a quanto riferito, le persone LGBTI subiscono pregiudizi e discriminazioni nella loro vita quotidiana. Secondo i dati raccolti dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) negli anni 2019-2022, una parte compresa tra il 26% ed il 41,4% delle persone LGBTI intervistate dichiara che il proprio orientamento sessuale li ha svantaggiati nel lavoro o nell'avanzamento di carriera, e un'altra tra il 40,3% ed il 61% evita di parlare della propria vita privata sul posto di lavoro per non rivelare il proprio orientamento sessuale e circa l'80% dichiara di avere subito micro-aggressioni sul posto di lavoro, mentre un terzo ha descritto esperienze di ostilità e di vessazione nell'ambiente di lavoro.<sup>51</sup> Allo stesso tempo, secondo l'indagine condotta nel 2019 in 28 Paesi dell'UE, solo l'8% delle

---

<sup>43</sup> [Decreto Legislativo N. 34 del 19 maggio 2020](#), Articolo 103.

<sup>44</sup> Human Rights Watch (18 dicembre 2020).

<sup>45</sup> Human Rights Watch (18 dicembre 2020); PICUM (14 dicembre 2021) e PICUM (2022): 24-26.

<sup>46</sup> Commissione europea. Sito web europeo sulle migrazioni (7 dicembre 2023).

<sup>47</sup> Per la terminologia, vedi il [glossario dell'ECRI](#)

<sup>48</sup> ILGA-Europe (2024).

<sup>49</sup> Ad eccezione della legislazione in materia di discriminazione sul posto di lavoro, che vieta la discriminazione basata sull'orientamento sessuale. Vedi [Decreto Legislativo n. 216 del 9 luglio 2003](#). Inoltre, in alcuni singoli casi, i tribunali hanno deciso che il motivo del "sesso" contenuto nelle disposizioni del Codice delle pari opportunità (Decreto Legislativo n. 198 dell'11 aprile 2006) dovrebbe essere interpretato come riferito anche all'identità di genere (Corte di Cassazione, Sentenza n. 7415 del 7 marzo 2022). La situazione è più complessa nei campi di competenza delle regioni, in cui alcune giurisdizioni hanno vietato la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, per esempio nell'accesso alle cure sanitarie, l'alloggio e l'istruzione. Secondo una stima dell'ILGA, tali divieti regionali di discriminazione sono stati adottati in 8 delle 20 regioni e coprono il 45% circa della popolazione italiana (vedi ILGA (2023)).

<sup>50</sup> [Legge N. 76 del 20 maggio 2016](#).

<sup>51</sup> ISTAT (2022): 5-6.

persone LGBTI in Italia riteneva che il proprio governo nazionale affrontasse efficacemente i pregiudizi e l'intolleranza nei confronti delle persone LGBTI.<sup>52</sup>

22. La Strategia nazionale LGBT+ 2022-2025, adottata dall'UNAR nell'ottobre 2022, prevede misure volte ad aumentare la protezione dei diritti umani per le persone LGBTI ed a combattere la discriminazione in sei aree principali della politica pubblica.<sup>53</sup> L'ECRI nota positivamente l'adozione della Strategia ed il fatto che il suo sviluppo abbia comportato consultazioni con esponenti della società civile. Tuttavia, la Strategia 2022-2025 manca di disposizioni chiare sugli organi statali responsabili dell'attuazione di obiettivi specifici, sulle fonti di finanziamento di particolari misure e su forti meccanismi di coordinamento. L'ECRI incoraggia le autorità a garantire la piena attuazione della Strategia 2022-2025, in particolare stanziando risorse sufficienti, sviluppando meccanismi di coordinamento più forti ed effettuando regolarmente una valutazione della sua attuazione al fine di rafforzarne l'impatto.
23. Le autorità hanno intrapreso alcune iniziative volte a prevenire e combattere la discriminazione nei confronti delle persone LGBTI, tra cui l'attribuzione di un sostegno finanziario a 46 centri contro la discriminazione basata sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere gestiti da organizzazioni della società civile o da enti locali. Durante la sua visita in Italia, la delegazione dell'ECRI ha visitato uno dei centri di accoglienza per giovani LGBTI sostenuti da questo programma ed è rimasta realmente colpita dall'impegno del personale e dal sostegno fornito ai giovani affidati alle loro cure. Tuttavia, la delegazione ha anche appreso che il sostegno governativo è stato concesso ai centri a partire dal 1° gennaio 2022 per un periodo di un anno e che nell'ottobre 2023 era ancora in corso un iter di rinnovo del finanziamento.<sup>54</sup> L'ECRI ritiene che questo programma sia una **pratica promettente** e incoraggia le autorità a garantire che il finanziamento concesso nell'ambito di questo schema sia continuativo e sostenibile.
24. Per quanto riguarda la situazione delle persone transgender, l'ECRI nota che sono stati compiuti progressi nella fornitura di informazioni di qualità sull'assistenza sanitaria ai pazienti transgender e alle loro famiglie.<sup>55</sup> Tuttavia, nella pratica, le persone transgender sottolineano l'insufficiente consapevolezza degli operatori sanitari e la limitata disponibilità di istituti sanitari specializzati nel soddisfare le loro esigenze. L'ECRI invita le autorità ad organizzare più formazione per gli operatori sanitari e ad intraprendere azioni volte ad aumentare la disponibilità di assistenza sanitaria specializzata per i pazienti transgender.
25. La procedura per il riconoscimento giuridico del genere continua a svolgersi in tribunale ed è considerata, dai rappresentanti della comunità transgender incontrati durante la visita, inutilmente complicata, lunga ed eccessivamente medicalizzata.<sup>56</sup> Sebbene il riconoscimento giuridico del genere non richieda più l'intervento chirurgico e la sterilizzazione, durante la visita è emerso che è ancora obbligatorio ottenere una diagnosi di disforia di genere da parte di uno psicologo e - di norma - sottoporsi a un trattamento endocrinologico.<sup>57</sup> Per affrontare la situazione delle persone che si sottopongono a questa procedura, molte istituzioni e imprese, tra cui scuole, università e aziende private, hanno iniziato a introdurre

---

<sup>52</sup> FRA UE (2020): 14. Nello stesso sondaggio, il 57% degli intervistati ha risposto che il governo "decisamente" non ha combattuto efficacemente questi fenomeni e il 35% ha indicato che "probabilmente" non lo ha fatto.

<sup>53</sup> In particolare, 1) occupazione e welfare; 2) sicurezza; 3) assistenza sanitaria; 4) istruzione e sport; 5) cultura, comunicazione e media; e 6) raccolta dati, monitoraggio e valutazione (vedi UNAR (2022c)).

<sup>54</sup> Nel 2022, il finanziamento ammontava a 180,000 euro per il centro che offriva sostegno e accoglienza alle persone LGBTI e 100,000 euro per i centri che non includevano l'accoglienza.

<sup>55</sup> Anche sul portale [Infotrans](#).

<sup>56</sup> A tal riguardo, le identità trans sono state depatologizzate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 2019.

<sup>57</sup> Tuttavia, in alcuni casi, i tribunali hanno deciso di revocare l'ultimo requisito. Vedi Civil Liberties Union for Europe (2023): 26-27 e Gay.it (17 luglio 2023).

le cosiddette “carriere alias”. Si tratta di un’iniziativa, accolta con favore, che permette alle persone transgender che non hanno ancora completato la procedura di riconoscimento giuridico del genere e cambiato giuridicamente il proprio nome, di proseguire temporaneamente gli studi o il lavoro con la propria identità sociale e il nome di elezione.<sup>58</sup> Secondo l'ECRI, si tratta di una **buona pratica**.

26. L'ECRI raccomanda alle autorità, in linea con la sua Raccomandazione di Politica Generale n. 17 sulla lotta all'intolleranza e alla discriminazione nei confronti delle persone LGBTI, di garantire che il processo di riconoscimento giuridico del genere sia rapido, trasparente e accessibile e che non sia subordinato a requisiti scorretti, come procedure mediche e/o diagnosi di salute mentale.
27. Per quanto riguarda la situazione delle persone intersessuali, l'ECRI osserva che la legge italiana non vieta i trattamenti di attribuzione del sesso non necessari dal punto di vista medico e/o gli interventi chirurgici sulle caratteristiche sessuali dei bambini (i cosiddetti interventi di “normalizzazione” del sesso). Sebbene non esistano dati ufficiali sul numero di procedure sinora eseguite, attori della società civile affermano che tali pratiche sono diffuse all'interno della comunità medica. Non esistono protocolli uniformi per l'assistenza sanitaria alle persone intersessuali e lo standard delle cure varia notevolmente da un ospedale all'altro. Inoltre, secondo le informazioni ricevute dalla società civile, nei rari casi in cui gli ospedali offrono consulenza psicologica alle persone intersessuali e/o alle loro famiglie, tale consulenza non è coperta dal Servizio Sanitario Nazionale e quindi i costi devono essere interamente sostenuti dal paziente.
28. In questo contesto, l'ECRI accoglie con favore gli sforzi dell'Istituto Superiore di Sanità italiano, che ha creato il primo sito web istituzionale contenente informazioni sull'assistenza sanitaria intersessuale.<sup>59</sup> L'ECRI considera la creazione del sito web un passo in avanti. Nota, tuttavia, che è necessario un impegno più sistemico per sensibilizzare la comunità sanitaria e vietare gli interventi non necessari dal punto di vista medico sui bambini intersessuali.
29. L'ECRI raccomanda alle autorità, in linea con la Raccomandazione di Politica Generale n.17 dell'ECRI sulla lotta all'intolleranza e alla discriminazione nei confronti delle persone LGBTI, (i) di adottare misure per lo sviluppo e l'adozione di una legislazione specifica che vieti gli interventi chirurgici di “normalizzazione” sessuale non necessari dal punto di vista medico e altri trattamenti non terapeutici fino a quando un bambino intersessuale non sia in grado di partecipare alla decisione, sulla base del principio del consenso libero e informato; (ii) di garantire che, nel caso in cui le persone intersessuali siano state sottoposte a interventi medici non consensuali, abbiano accesso a tutte le loro cartelle cliniche e ad un sostegno adeguato, compresi i controlli di follow-up e la consulenza medica; (iii) di fornire una formazione adeguata a tutti gli operatori sanitari, che sottolinei che le persone intersessuali hanno il diritto all'integrità e alla diversità corporea.

## II. DISCORSO D'ODIO E VIOLENZA MOTIVATA DALL'ODIO

### A. Discorso d'odio<sup>60</sup>

#### *Legislazione e politiche*

30. La normativa penale italiana sul discorso d'odio è stata analizzata in dettaglio nel quinto rapporto dell'ECRI sull'Italia (§§ 5-17). La maggior parte delle conclusioni e delle raccomandazioni contenute in quel rapporto rimangono di grande attualità.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Vedi, p.es. Università di Bologna (2024). Una lista di università che ha adottato questa pratica è disponibile [qui](#).

<sup>59</sup> Il sito web Infointersex è disponibile [qui](#).

<sup>60</sup> Vedi le definizioni di discorso d'odio e di crimine d'odio nel [glossario](#) dell'ECRI.

<sup>61</sup> Vedi in particolare ECRI (2016a): § 8 (riguardante l'esigenza di introdurre il colore della pelle e la lingua quali motivi di comportamento razzista e discriminazione razziale punibili ai sensi del Codice Penale e criminalizzare la diffusione pubblica o la distribuzione pubblica, o la produzione o l'archiviazione volta alla divulgazione pubblica o alla distribuzione pubblica, con uno scopo



Va ricordato in particolare che l'articolo 604bis del Codice penale vieta di diffondere idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, o di incitare a commettere atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, nonché di incitare alla violenza per gli stessi motivi. La disposizione in questione non copre i motivi di colore della pelle, lingua, orientamento sessuale, identità di genere o caratteristiche sessuali. A questo si fa riferimento nella sezione II.B.

31. Per quanto riguarda le politiche governative, alcuni elementi per combattere il discorso d'odio e la violenza motivata dall'odio sono inclusi in strategie riguardanti l'uguaglianza, l'integrazione e l'inclusione delle persone LGBTI, dei beneficiari di protezione internazionale e dei Rom, ed in una strategia separata volta a combattere l'antisemitismo.<sup>62</sup> Tuttavia, non esiste un documento completo che contenga misure volte a prevenire e contrastare il discorso d'odio e la violenza motivata dall'odio nei confronti di tutti i gruppi di interesse per l'ECRI.
32. L'ECRI è lieta di notare che, in seguito all'adozione del Piano d'azione contro il razzismo della Commissione europea (2020-2025), le autorità, sotto il coordinamento dell'UNAR, hanno lavorato alla stesura di un Piano d'azione nazionale contro il razzismo. Tale lavoro prevede consultazioni con esponenti della società civile ed è ancora in corso.
33. L'ECRI raccomanda alle autorità di finalizzare ed adottare tempestivamente un Piano d'azione nazionale contro il razzismo. Il piano d'azione dovrebbe includere, per ogni obiettivo e per ogni misura, indicatori chiari e misurabili con cui valutarne il successo, un calendario di realizzazione e le istituzioni o gli alti funzionari responsabili del raggiungimento di questi obiettivi e dell'attuazione di queste misure, oltre a chiari stanziamenti di bilancio. L'attuazione del piano d'azione deve essere valutata regolarmente. Le organizzazioni della società civile ed i rappresentanti dei gruppi particolarmente esposti al razzismo e all'intolleranza devono essere coinvolti nello sviluppo, nel monitoraggio dell'attuazione e nella valutazione del piano d'azione.

#### *Raccolta dati*

34. Nel suo quinto rapporto (§ 34), l'ECRI ha raccomandato alle autorità di istituire un metodo di raccolta dei dati sugli episodi legati ai discorsi d'odio, suddivisi in categorie distinte e ordinate sulla base del tipo di motivazione e il tipo vittima e di pubblicarne regolarmente i risultati, con informazioni sul numero di procedimenti giudiziari, sulle ragioni del mancato procedimento e sull'esito dei procedimenti giudiziari in questione. In questo contesto, l'ECRI osserva che i dati concernenti i discorsi d'odio di natura criminale sono ancora raccolti da più enti e attraverso diversi sistemi, tra cui la banca dati della polizia (SDI), l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti di discriminazione (OSCAD), il Ministero della Giustizia e l'ISTAT. Tuttavia, non utilizzano la stessa metodologia<sup>63</sup> ed i dati raccolti non consentono di indicare le varie categorie di vittime e non indicano il numero di procedimenti giudiziari e di condanne.
35. Per quanto riguarda i discorsi d'odio non necessariamente qualificati come reato, alcuni dati sono raccolti dall'UNAR tramite il suo Contact Center, in base alle segnalazioni delle presunte vittime, e attraverso le proprie ricerche. L'ECRI

---

razzista di materiale scritto, illustrato o altro materiale che inciti alla discriminazione razziale e alla violenza razziale); § 14 (riguardante l'esigenza di penalizzare gli insulti pubblici e la diffamazione o le minacce contro una persona o gruppo di persone in base alla loro razza, colore della pelle, lingua, religione, nazionalità o origine nazionale o etnica) e §§ 15-17 (riguardanti la portata limitata della legislazione – poi programmata ed attualmente adottata - che considera pene più severe quando la propaganda razzista e l'incitamento pubblico ai crimini d'odio siano basati in toto o in parte sulla negazione, la grossolana banalizzazione o l'apologia dell'Olocausto o reati di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra senza considerare la negazione dell'Olocausto e altri reati citati sopra come reati a parte).

<sup>62</sup> Vedi rispettivamente i paragrafi **Error! Reference source not found.**, 61, 78 e 42.

<sup>63</sup> OSCE-ODIHR (2023b).



accoglie con favore l'iniziativa dell'UNAR, che fornisce una panoramica dei vari tipi di discorsi d'odio, soprattutto online,<sup>64</sup> e delle loro vittime.<sup>65</sup>

### *Incitamento all'odio nel discorso pubblico e online*

36. L'ECRI nota con seria preoccupazione che negli ultimi anni il discorso pubblico italiano è diventato sempre più xenofobo e che i discorsi politici hanno assunto toni fortemente divisivi e antagonisti, in particolare nei confronti di rifugiati, richiedenti asilo e migranti, nonché di cittadini italiani con origine migratoria, Rom e persone LGBTI. Purtroppo, un certo numero di dichiarazioni e commenti considerati offensivi e carichi di odio provengono da politici e funzionari pubblici di alto profilo, soprattutto durante i periodi elettorali, sia online che offline.<sup>66</sup> Ciò avrebbe portato ad una forma di "banalizzazione" dei commenti d'odio nella vita pubblica e generato un senso di emarginazione ed esclusione in vari segmenti della popolazione.<sup>67</sup>
37. Uno dei gruppi che negli ultimi anni è stato maggiormente bersaglio di discorsi politici negativi è quello dei Rom. Ad esempio, nel 2018 l'allora Ministro dell'Interno, nel dichiarare la volontà di procedere ad un'espulsione di massa dei Rom irregolari, ha fatto riferimento anche ai Rom in possesso della cittadinanza italiana e ha affermato: "ma i Rom italiani purtroppo dobbiamo tenerceli a casa".<sup>68</sup> Molti commenti d'odio hanno preso di mira soprattutto le donne Rom. Ad esempio, nell'aprile 2023, commentando le proposte per migliorare la situazione delle madri detenute, lo stesso politico ha affermato che un partito politico precedentemente al potere ha liberato "le borseggiatrici Rom che usano i bambini e la gravidanza per evitare il carcere e continuare a delinquere".<sup>69</sup> Altri candidati politici hanno usato i pregiudizi sui Rom nelle campagne elettorali. Nel 2022, un politico locale di Firenze ha pubblicato un video online con una donna Rom, con la didascalia che incoraggiava gli elettori a votare per il suo partito "per non vederla mai più".<sup>70</sup>
38. Esempi recenti di dichiarazioni razziste e fobiche nei confronti delle persone LGBTI nella vita pubblica includono le osservazioni fatte in un libro pubblicato nel 2023 da un generale delle forze armate italiane. L'autore ha dichiarato che i gay "non sono normali" e ha indicato che l'accettazione delle persone LGBTI è il risultato di complotti da parte della "lobby gay internazionale". Ha anche attaccato gli italiani di colore, affermando che le persone non sono nate tutte uguali e che gli immigrati saranno sempre diversi. Ha fatto l'esempio di una campionessa di pallavolo italiana di colore, affermando che "è italiana di cittadinanza, ma è chiaro che i suoi tratti

---

<sup>64</sup> Nel periodo dal 1° gennaio 2019 al 30 giugno 2022, l'80% dei casi registrati dall'UNAR riportano l'incitamento all'odio online.

<sup>65</sup> Ad esempio, dal 1° gennaio 2019 al 30 giugno 2022, l'UNAR ha registrato 5.277 casi di discriminazione, di cui 843 classificati come incitamento all'odio. Di questi, 559 (65,1%) erano basati sulla razza e l'origine etnica (tra cui 190 contro gli stranieri, 165 contro i migranti, 165 sulla base del colore della pelle e 97 contro i Rom), 204 (24,2%) sulla religione o il credo (tra cui 101 basati su pregiudizi anti-musulmani, 96 antisemiti e 7 basati su convinzioni personali o altro) e 49 (5,8%) sull'orientamento sessuale e l'identità di genere (tra cui 34 anti-gay; 8 anti-LGBTQ; 2 anti-lesbiche; 2 basati su "variante di gender" e 2 su altro). I restanti casi si basavano su motivi non contemplati dall'ECRI (disabilità ed età) o sono stati classificati come casi di discriminazione multipla senza enumerare i motivi coinvolti.

<sup>66</sup> Secondo una ricerca condotta durante la campagna elettorale del 2022, circa il 9% dei contenuti condivisi dai candidati sui social media presentava qualche profilo problematico (per aspetti offensivi e/o discriminatori) e circa l'1% poteva essere qualificato alla stregua di "discorso d'odio" (ossia quale incitamento all'odio e alla discriminazione sulla base di caratteristiche personali dell'individuo o del gruppo preso di mira). In questo 1% la maggior parte dei post hanno preso di mira organizzazioni non governative o persone impegnate in attività umanitarie, individui con background migratorio, comunità musulmana e LGBTI. La ricerca ha anche mostrato che i contenuti problematici hanno suscitato più reazioni da parte degli altri utenti rispetto ad altri post più neutrali. Vedi Amnesty International (2022): 12-13.

<sup>67</sup> OHCHR ONU (2019): § 40.

<sup>68</sup> ERRC (22 giugno 2018); ERRC (18 maggio 2023)

<sup>69</sup> ERRC (6 aprile 2023).

<sup>70</sup> Il video è stato poi rimosso. Vedi Open (5 settembre 2022).

somatici non rappresentano l'italianità".<sup>71</sup> A seguito di queste affermazioni, l'autore è stato rimosso dalle sue posizioni di comando e di gestione nell'esercito.<sup>72</sup>

39. Anche i Rom, i migranti, le persone di origine africana e le persone LGBTI sono bersaglio di discorsi d'odio online.<sup>73</sup> Inoltre, negli ultimi anni si è registrato un forte aumento del numero di episodi di odio antisemita. Il numero di casi di tali episodi, comprese le minacce, ha subito un'impennata all'indomani dell'attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre 2023 e della successiva guerra di Israele a Gaza.<sup>74</sup>
40. L'ECRI rileva inoltre che un numero elevato di episodi di odio è stato segnalato nel settore dello sport, dove simboli, canti e commenti antisemiti<sup>75</sup> e di razzismo anti-nero<sup>76</sup> sono stati usati dai tifosi contro atleti e sostenitori di altre squadre.<sup>77</sup>

#### *Risposte al discorso d'odio*

41. L'ECRI nota con piacere che sono stati compiuti sforzi significativi per mettere in guardia i giovani sui pericoli dei contenuti d'odio online, in particolare con la preparazione di video e altri materiali relativi alla celebrazione del Safer Internet Day (7 febbraio) e le visite degli agenti della Polizia Postale e delle Comunicazioni nelle scuole e in altri luoghi frequentati dai giovani per aiutare i ragazzi a usare Internet in modo sicuro.<sup>78</sup> Inoltre, alcune campagne generali di sensibilizzazione contro i discorsi d'odio sono state rivolte ad un pubblico giovane. Ad esempio, una speciale campagna di comunicazione sulla prevenzione di varie forme di odio, anche online, è stata organizzata dall'OSCAD durante l'Eurovision Song Contest a Torino nel maggio 2022.
42. L'ECRI è lieta di apprendere che il quadro istituzionale volto a contrastare l'antisemitismo si è notevolmente sviluppato negli ultimi anni. Nel 2020 è stata istituita la carica di Coordinatore nazionale per la lotta all'antisemitismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel 2021 è stata elaborata una Strategia nazionale per la lotta all'antisemitismo. La Strategia contiene una serie di raccomandazioni che vanno dalle modifiche legislative all'organizzazione di attività di formazione. Tuttavia, non prevede una tempistica per la realizzazione di tali misure.<sup>79</sup> L'ECRI è venuta a conoscenza anche di alcune iniziative che prevedono una sostanziale collaborazione tra le autorità e la comunità ebraica, che hanno portato, ad esempio, a progetti educativi e di formazione per i funzionari pubblici, incluse le forze dell'ordine.
43. Un'attenzione particolare è stata rivolta anche alla lotta contro il discorso d'odio nello sport. Ad esempio, l'UNAR e la Lega serie A di calcio stanno collaborando per promuovere la diversità nello sport e prevenire il razzismo con campagne di sensibilizzazione, anche in occasione della Giornata internazionale per

---

<sup>71</sup> Euronews (21 agosto 2023); Euronews (22 agosto 2023).

<sup>72</sup> Vedi anche Le Monde (1° marzo 2024).

<sup>73</sup> Per un'analisi esauriente del discorso d'odio online in Italia vedi Vox Diritti (2023).

<sup>74</sup> Ad esempio, il numero globale di episodi antisemiti registrati dall'Osservatorio antisemitismo della Fondazione CDEC è aumentato da 241 nel 2022 a 454 nel 2023. Di questi 454 casi, 216 sono stati registrati nel periodo da ottobre a dicembre 2023. Osservatorio antisemitismo della Fondazione CDEC (2024): 18-19.

<sup>75</sup> Vedi ad esempio, Reuters (23 marzo 2023).

<sup>76</sup> Vedi ad esempio, Le Monde (20 gennaio 2024); Le Monde (5 gennaio 2023); The Guardian (5 aprile 2023); Media Diversity Institute (25 novembre 2022).

<sup>77</sup> Nella ricerca sulla discriminazione nello sport condotta nel periodo dal 1° giugno 2021 al 30 giugno 2022, su 211 casi di discriminazione registrati, 182 erano classificati come "violenza verbale". Tra gli altri comprendevano minacce, messaggi sui social media, striscioni razzisti, poster e distribuzione di opuscoli e canti razzisti durante le gare sportive. Vedi Osservatorio Nazionale contro le discriminazioni nello sport (2022): 16.

<sup>78</sup> Secondo i dati forniti dalle autorità, solo nel 2022, gli agenti di polizia hanno realizzato incontri in 2500 scuole coinvolte in questa iniziativa

<sup>79</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021).

l'eliminazione della discriminazione razziale (21 marzo).<sup>80</sup> Inoltre, il 27 giugno 2023, le autorità ed i rappresentanti delle federazioni calcistiche e delle associazioni di giocatori, allenatori e arbitri congiuntamente hanno firmato una dichiarazione d'intenti sulla lotta all'antisemitismo nel calcio. I firmatari si sono impegnati ad eliminare i simboli antisemiti e nazisti durante gli eventi sportivi, a sviluppare un meccanismo di responsabilità più forte per qualsiasi comportamento antisemita di membri e tifosi dei club sportivi, ad esprimere solidarietà alle vittime e a combattere proattivamente l'antisemitismo attraverso varie attività di sensibilizzazione.<sup>81</sup> L'ECRI accoglie con favore queste iniziative ed incoraggia le autorità a proseguire gli sforzi per affrontare l'antisemitismo e tutte le altre forme di razzismo, compreso il razzismo anti-nero e l'intolleranza nello sport.

44. Inoltre, l'ECRI sottolinea il ruolo dei media tradizionali nel fornire una visibilità positiva a vari gruppi etnici, religiosi e di altre minoranze, contribuendo ad una loro più ampia accettazione. In questo contesto, l'ECRI ha appreso con piacere che un nuovo contratto tra il governo e l'emittente radiotelevisiva pubblica (RAI) per gli anni 2023-2028 contiene disposizioni più severe che obbligano la RAI a garantire la diversità nella sua programmazione, a lottare attivamente contro tutte le forme di discriminazione e discorsi d'odio ed a diffondere valori di accettazione e inclusione. Tuttavia, secondo l'ECRI, sono necessari sforzi più coordinati per promuovere un'immagine positiva delle persone appartenenti a gruppi più particolarmente esposti al discorso d'odio.
45. L'ECRI raccomanda, in via prioritaria, che le autorità organizzino una campagna di sensibilizzazione al fine di i) creare una migliore comprensione da parte del pubblico della gravità dei discorsi razzisti e di altre forme di discorsi d'odio e del danno che essi causano agli individui e alle comunità interessate e ii) promuovere l'uguaglianza, la diversità ed il dialogo interculturale e interreligioso, sottolineando in particolare i contributi positivi delle persone con origine migratoria, dei Rom, dei membri delle comunità ebraiche e musulmane e delle persone di origine africana alla società nel suo insieme.
46. Di recente sono stati riferiti all'ECRI alcuni buoni esempi di contro-narrazione. Ad esempio, dopo l'attacco terroristico di Hamas del 7 ottobre 2023, i politici ai più alti livelli di governo, tra cui la Presidente del Consiglio ed il Presidente della Repubblica, si sono espressi pubblicamente contro l'antisemitismo, si sono impegnati a rafforzare la protezione della comunità ebraica e hanno chiesto una condanna chiara ed inequivocabile del discorso d'odio antisemita.<sup>82</sup> Le dichiarazioni anti-LGBTI e razziste contenute nel libro pubblicato da un generale italiano (vedi paragrafo 38 sopra) hanno suscitato l'immediata reazione del Ministro della Difesa, che ha dichiarato che il generale in questione aveva screditato l'esercito, il Ministero e la Costituzione.<sup>83</sup> Le dichiarazioni sulle donne Rom descritte come ladre (vedi paragrafo 37 sopra) hanno suscitato la reazione ufficiale del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.<sup>84</sup>
47. Tuttavia, secondo molti interlocutori della società civile incontrati dalla delegazione dell'ECRI durante la visita, i discorsi d'odio in ambito politico rivolto ai gruppi di interesse dell'ECRI, in particolare Rom, migranti e persone di origine africana, rimangono spesso incontrastati. Non esiste inoltre un efficace meccanismo di autoregolamentazione della vita politica, sia sotto forma di regole interne per i

---

<sup>80</sup> Campagna [Keep Racism Out](#).

<sup>81</sup> [Dichiarazione di intenti per la lotta contro l'antisemitismo nel calcio](#) firmata dal Ministro per lo Sport e i Giovani, il Ministro dell'Interno, il coordinatore nazionale per la lotta contro l'antisemitismo ed il presidente della Federazione Italiana Giuoco Calcio.

<sup>82</sup> Osservatorio antisemitismo della Fondazione CDEC (2024): 47.

<sup>83</sup> Al contempo l'autore è stato difeso da altri politici di alto livello e avvicinato da un gruppo neo-fascista per candidarsi con il loro appoggio. Vedi Euronews (21 agosto 2023) e Euronews (22 agosto 2023).

<sup>84</sup> ERRC (6 aprile 2023).

parlamentari sia di regole e misure disciplinari (ad esempio regolate da codici di condotta o codici etici) all'interno di tutti i partiti politici.

48. L'ECRI raccomanda che gli esponenti di rilievo pubblico, compresi i funzionari di alto livello ed i politici di tutti gli schieramenti, siano fortemente incoraggiati ad assumere una posizione tempestiva, risoluta e pubblica contro le espressioni fobiche che incitano all'odio razziale e contro le persone LGBTI e a reagire a queste con comunicazioni di contro-discorso e discorsi alternativi, nonché a promuovere la comprensione tra le comunità, anche esprimendo solidarietà a coloro che sono bersaglio di discorsi d'odio. Gli organi elettivi ed i partiti politici dovrebbero adottare codici di condotta appropriati che vietino l'uso dei discorsi d'odio, invitare i loro membri e follower ad astenersi dal farli propri, appoggiarli o diffonderli e prevedere sanzioni. A tal riguardo, l'ECRI fa riferimento alla sua Raccomandazione di Politica Generale n. 15 relativa alla lotta contro il discorso d'odio, alla Raccomandazione CM/Rec(2022)16 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa alla lotta contro i discorsi d'odio e alla Carta dei partiti politici europei per una società non razzista ed inclusiva, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sua Risoluzione 2443 (2022).

49. Le vittime dei discorsi d'odio, così come di altri crimini d'odio, sono considerate dalla legge come vittime vulnerabili e godono di una protezione ulteriore nei procedimenti penali. Tuttavia, la maggior parte dei servizi di supporto che si collocano al di fuori di questi processi, quali ad esempio il supporto psicologico e legale o il rinvio a servizi specializzati dedicati, sono forniti da organizzazioni della società civile con poco sostegno finanziario da parte delle istituzioni pubbliche e con una disponibilità di servizi disomogenea da una regione all'altra e tra le diverse categorie di vittime.<sup>85</sup> In questo contesto, l'ECRI nota positivamente l'attuazione dei progetti "V-Start" e "Stand up for victims' rights", condotti da organizzazioni della società civile con il sostegno delle autorità regionali in Toscana. I progetti hanno portato alla pubblicazione di materiali rivolti sia alle potenziali vittime di razzismo e intolleranza<sup>86</sup> che ai funzionari pubblici e ai fornitori di servizi privati che entrano in contatto con loro.<sup>87</sup> L'ECRI ritiene che entrambi i progetti rientrino nelle **buone pratiche**. Rileva, tuttavia, che sono necessari maggiori sforzi da parte delle autorità a livello nazionale e regionale per garantire un sostegno completo e coordinato alle vittime.

50. L'ECRI è stato informato che diversi casi di discorsi d'odio, anche da parte di politici, sono stati oggetto di indagini e sanzioni penali. Ad esempio, nel 2019, un senatore è stato condannato per le sue dichiarazioni risalenti al 2013, quando ha paragonato una deputata italiana di colore al Parlamento europeo ed ex-ministro ad un orango.<sup>88</sup>

## **B. Violenza motivata dall'odio**

51. L'articolo 604ter del Codice penale prevede l'aggravante di aver commesso un atto criminale a scopo di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso o al fine di agevolare l'attività di organizzazioni aventi gli stessi scopi. Come nel caso della disposizione relativa ai discorsi d'odio di natura criminale (vedi il paragrafo 30 sopra), l'articolo 604ter non include il colore della pelle, la lingua, l'orientamento sessuale, l'identità di genere e le caratteristiche sessuali tra i motivi

---

<sup>85</sup> Per esempio, le organizzazioni di sostegno alle persone LGBTI sembrano essere relativamente ben organizzate e forniscono maggior supporto globale a questi gruppi di vittime dell'odio rispetto ad altre organizzazioni della società civile. Vedi Stand Up for victim's rights (2022): 16-17.

<sup>86</sup> Vedi Stand up for victims' rights (2021a), (2021b), (2021c) e (2021d).

<sup>87</sup> Vedi V-Start (2019).

<sup>88</sup> The Guardian (14 gennaio 2019).

protetti.<sup>89</sup> Secondo gli interlocutori incontrati dalla delegazione dell'ECRI durante la visita, è soprattutto la mancanza di un riferimento esplicito ai motivi fobici nei confronti delle persone LGBTI ad ostacolare un'efficace protezione nei confronti dei gruppi esposti alla violenza motivata dall'odio. È anche di ostacolo il processo di raccolta dei dati sui crimini d'odio contro le persone LGBTI, in quanto non compaiono nelle statistiche della polizia come categoria separata.<sup>90</sup>

52. L'ECRI raccomanda alle autorità di introdurre in parlamento una normativa in materia di incitamento all'odio razziale e sui crimini d'odio che includa tutti gli elementi chiave della legislazione nazionale contro il razzismo e l'intolleranza, come indicato nella Raccomandazione di Politica Generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale e nella Raccomandazione di Politica Generale n. 17 sulla prevenzione e la lotta all'intolleranza e alla discriminazione nei confronti delle persone LGBTI. In particolare, si dovrebbe garantire una previsione normativa che includa espressamente la discriminazione basata su colore della pelle, lingua, orientamento sessuale, identità di genere e caratteristiche sessuali quali circostanze aggravanti per la determinazione di pene adeguate.
53. Secondo i dati raccolti dall'OSCAD e riferiti dall'Italia all'OSCE, il numero di crimini d'odio (compresi i casi di discorsi criminali d'odio) per motivi rilevanti per l'ECRI è stato di 1.202 nel 2022, 1.243 nel 2021, 919 nel 2020, 912 nel 2019, 901 nel 2018, 891 nel 2017 e 532 nel 2016. Nel 2022, i tipi più comuni di crimini d'odio includevano l'incitamento alla violenza (299 casi), minacce/comportamenti minacciosi (235), disturbo della quiete pubblica (187), profanazione di tombe (156), aggressione fisica (130), attacchi contro luoghi di culto (54) e danni alla proprietà (47).<sup>91</sup> Non ci sono dati che indichino quanti casi siano stati perseguiti o abbiano portato a sanzioni penali.
54. Le organizzazioni della società civile riferiscono regolarmente atti di violenza rivolti a particolari gruppi di interesse per l'ECRI. La maggior parte dei casi di violenza nei confronti di persone appartenenti a minoranze etniche, denunciati in questo contesto, riguarda la violenza contro persone migranti e persone di origine africana. Solo nel 2022, l'ONG Lunaria ha registrato 47 attacchi violenti di questo tipo - per lo più casi in cui le vittime sono state aggredite fisicamente, compresi casi che hanno provocato lesioni gravi.
55. Per quanto riguarda la violenza contro i Rom, i casi segnalati dalla società civile includono aggressioni fisiche, anche contro bambini, incendi dolosi e atti di vandalismo nei luoghi di residenza dei Rom.<sup>92</sup> Gli atti criminali contro i membri della comunità ebraica includono attacchi alla proprietà (vandalismo e scritte antisemite) e occasionalmente anche aggressioni fisiche.<sup>93</sup> Ci sono stati anche esempi di violenza anti-musulmana, che hanno preso di mira soprattutto le donne musulmane che indossavano il velo in pubblico. Ad esempio, nel 2022, l'ONG Lunaria ha riferito di due casi in cui donne musulmane sono state insultate,

---

<sup>89</sup> In alcuni casi, le procure ed i tribunali hanno deciso di qualificare i motivi LGBTI-fobici come "motivi di base" o "intenzioni malvagie", che possono anche comportare un inasprimento delle pene previste dalle disposizioni generali del diritto penale. Vedi S. Chirico, L. Gori e I. Esposito (2020): 19.

<sup>90</sup> Tali dati sono ancora raccolti sulla base delle segnalazioni ricevute dall'OSCAD su base volontaria da parte dei servizi di polizia, di altre istituzioni, di organizzazioni della società civile e di privati.

<sup>91</sup> OSCE-ODIHR (2023a). I motivi rilevanti per il lavoro dell'ECRI sono "razza", origine etnica/nazionale, colore della pelle, cittadinanza, religione, lingua, orientamento sessuale, identità di genere e caratteristiche sessuali. Pertanto, i dati citati in questo paragrafo comprendono i crimini d'odio classificati a livello nazionale come "anti-LGBTI" o "crimini d'odio razzisti o xenofobi", ma non includono i crimini d'odio basati sulla disabilità.

<sup>92</sup> OSCE-ODIHR (2023a). Vedi anche ERRC (2023): 7.

<sup>93</sup> Osservatorio antisemitismo della Fondazione CDEC (2024): 19, Osservatorio antisemitismo della Fondazione CDEC (2023): 40 e OSCE-ODIHR (2023a). Per i dati sui reati antisemiti registrati dall'OSCAD vedi FRA UE (2022a): 80.

aggredite fisicamente e alle quali è stato strappato il velo dal capo (o il velo che copre il viso).<sup>94</sup>

56. Le organizzazioni della società civile segnalano anche un aumento degli atti di violenza, come aggressioni, violenze sessuali e persino omicidi con motivazioni anti-LGBTI.<sup>95</sup> Sottolineano che giovani LGBTI sono particolarmente a rischio di diventare vittime di violenza domestica.<sup>96</sup>
57. Dal precedente rapporto dell'ECRI, sono state adottate diverse misure per aumentare la capacità delle forze dell'ordine di affrontare i crimini d'odio. In particolare, l'Italia ha attuato il programma di formazione dell'OSCE/ODIHR contro i crimini d'odio per le forze di polizia (TAHCLE), che ha incluso personale delle forze dell'ordine direttamente coinvolto nella formazione offerta in collaborazione con l'OSCE/ODIHR e altri formati attraverso didattica "a cascata" e moduli online. Altri corsi di formazione online sui crimini d'odio, sugli indicatori di pregiudizio e sulle vittime vulnerabili, nonché pubblicazioni sui crimini d'odio rivolte al personale delle forze dell'ordine sono stati sviluppati e offerti dall'OSCAD. Tuttavia, la capacità della Polizia e dei Carabinieri di affrontare la violenza motivata dall'odio sembra essere significativamente ridotta per via delle insufficienti segnalazioni di tali episodi e della mancanza di fiducia nelle forze dell'ordine da parte di persone appartenenti a gruppi di interesse per l'ECRI, in particolare persone con background migratorio, persone di origine africana e Rom. L'ECRI ritiene che questo problema non possa essere affrontato senza considerare le principali questioni legate al razzismo e all'intolleranza all'interno delle forze dell'ordine. Si fa riferimento alla sezione IV.B.

### III. INTEGRAZIONE E INCLUSIONE

#### A. Migranti

58. L'ECRI constata che molti interlocutori incontrati dalla sua delegazione durante la visita in Italia erano profondamente preoccupati per le narrazioni politiche convenzionali che promuovono una cultura di esclusione più che di integrazione ed inclusione dei migranti. Tra gli esempi di tali discorsi politici e altri discorsi pubblici non solo vi sono commenti negativi sulla presenza di rifugiati, richiedenti asilo e altri migranti,<sup>97</sup> ma anche attacchi verbali nei confronti di esponenti della società civile che forniscono sostegno ai migranti<sup>98</sup> e critiche indebite volte a minare l'autorità dei singoli giudici che decidono su casi legati all'immigrazione.<sup>99</sup>
59. Secondo l'ECRI, l'atmosfera creata dai discorsi politici e dalle varie dichiarazioni pubbliche sul tema della migrazione crea seri ostacoli all'effettiva integrazione ed inclusione dei migranti, mette in pericolo le attività delle organizzazioni non governative che forniscono sostegno ai migranti e mina l'indipendenza della magistratura quando si occupa di casi di immigrazione. L'ECRI esorta le autorità competenti, anche a livello regionale e locale, a sviluppare forti strategie di comunicazione sull'integrazione e l'inclusione dei migranti, a sostenere e mantenere un ambiente sicuro e favorevole in cui le organizzazioni della società civile che lavorano a sostegno dei migranti possano operare libere da ostacoli,

---

<sup>94</sup> OSCE-ODIHR (2023a).

<sup>95</sup> Arcigay (2023, May 17).

<sup>96</sup> Secondo una ricerca della Gay Helpline Italia, il 15% dei giovani LGBTI è soggetto a maltrattamenti da parte delle famiglie, Gay Help Line e Chat Speakly (17 maggio 2023): 10. Per esempi di episodi motivati dall'odio contro le persone LGBTI, si veda in particolare Arcigay (2023) e Cronache di ordinaria omofobia (3 maggio 2023).

<sup>97</sup> Vedi in particolare OHCHR ONU (21 gennaio 2022) e OHCHR ONU (21 novembre 2018). Sul tema degli impedimenti giuridici alle attività delle ONG in Italia, vedi Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani (26 gennaio 2023) e Consiglio d'Europa, Commissario per i diritti umani (2023): §§ 24-36.

<sup>98</sup> Civil Liberties Union for Europe (2023): 23-24. Vedi anche Huffpost (14 novembre 2022).

<sup>99</sup> Ansa.it (3 ottobre 2023); Il Sole 24 Ore (3 ottobre 2023).

insicurezza e violenza,<sup>100</sup> ed a rispettare, proteggere e promuovere l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici che decidono sui casi di migrazione.<sup>101</sup>

### *Dati e politiche*

60. Al 1° gennaio 2023, gli stranieri residenti in Italia erano circa 5.030.000, di cui oltre 3,7 milioni di cittadini non comunitari con regolare permesso di soggiorno.<sup>102</sup> I dati relativi ai beneficiari di protezione internazionale al 1° gennaio 2022 indicavano che nel Paese vivevano 55.557 richiedenti asilo, 47.629 rifugiati e 49.863 beneficiari di protezione sussidiaria. Nel 2022 sono state presentate in Italia 77.200 domande di protezione internazionale, 7.610 persone hanno ottenuto lo status di rifugiato, 7.205 la protezione sussidiaria e 10.865 la protezione speciale (detta anche nazionale), che equivale alla protezione per motivi umanitari.<sup>103</sup> Inoltre, quasi 148.000 cittadini ucraini hanno ottenuto una protezione temporanea.<sup>104</sup>
61. Le politiche di integrazione del governo sono definite nel Piano nazionale per l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale 2022-2024<sup>105</sup> che ha fatto seguito ad un documento simile adottato nel 2017.<sup>106</sup> L'ECRI nota positivamente che il piano è stato adottato consultando le organizzazioni della società civile ed i beneficiari di protezione internazionale. Il piano sottolinea il ruolo dell'intera società nel processo di integrazione e mira a rafforzare la cooperazione tra il sistema di accoglienza, i servizi locali e gli attori istituzionali e privati. Detto ciò, non stabilisce tuttavia una chiara delimitazione delle responsabilità per la realizzazione di particolari azioni e obiettivi, il che può ostacolare l'effettiva attuazione.<sup>107</sup>
62. L'ECRI osserva inoltre che, nell'ambito dell'integrazione, gran parte delle competenze è attribuita agli enti regionali e locali, che regolano l'accesso e forniscono la maggior parte dei servizi e del sostegno necessari ai beneficiari di protezione internazionale e ad altri migranti. Di conseguenza, il livello di accesso alle misure di integrazione varia significativamente tra le diverse aree del Paese.<sup>108</sup> Secondo l'ECRI, sono necessari meccanismi di coordinamento e cooperazione più forti tra le autorità nazionali, regionali e locali per garantire l'effettiva attuazione delle politiche di integrazione in tutta Italia.
63. Inoltre, l'ECRI nota con favore che il Piano nazionale per l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale 2022-2024 intende promuovere centri multifunzionali e sportelli unici che consentano ai beneficiari di tale protezione di accedere a vari servizi di integrazione sociale in un unico punto. La delegazione dell'ECRI ha visitato uno di questi sportelli unici, che comprende un centro di accoglienza e orientamento per migranti, compresi i beneficiari di protezione internazionale ed i richiedenti asilo, creato nel 2017 dal Comune di Roma (SUAM). La struttura offre un'ampia gamma di servizi legati all'accoglienza, alla consulenza su questioni legali e sociali e al supporto nella ricerca di un impiego e di un alloggio.

---

<sup>100</sup> Vedi a tal riguardo, [Dichiarazione di Reykjavik](#) – Uniti attorno ai nostri valori, in particolare i Principi per la democrazia, adottati dai Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa al loro quarto Vertice nel maggio 2023.

<sup>101</sup> Vedi, in merito, la [Raccomandazione CM/Rec\(2010\)12](#) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa relativa all'indipendenza, l'efficacia e le responsabilità dei giudici, il [Piano d'Azione del Consiglio d'Europa](#) del 2016 volto a rafforzare l'indipendenza e l'imparzialità del potere giudiziario ed il lavoro del [Consiglio Consultivo dei Giudici Europei](#) sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

<sup>102</sup> La popolazione totale del paese ammontava a 58,851,000 persone. Vedi ISTAT (2023b): 1 e ISTAT (2023a): 1-2.

<sup>103</sup> AIDA (2023): 9.

<sup>104</sup> ISTAT (2023a): 1-2.

<sup>105</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione (2022).

<sup>106</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione (2017).

<sup>107</sup> All'epoca della visita dell'ECRI in Italia, la valutazione ufficiale dell'attuazione di questo piano d'azione non era stata ancora ultimata.

<sup>108</sup> Per maggiori informazioni sul tema, vedi ASGI e Centro Studi Medi Genova (2023).



L'ECRI considera la creazione ed il sostegno di tali centri come una **buona pratica**.

#### *Situazione abitativa*

64. I beneficiari di protezione internazionale ed i minori non accompagnati, a prescindere dal loro status giuridico, possono essere ospitati nelle strutture del Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI). Tuttavia, a quanto riferito, per via della mancanza di posti, alcuni di loro non ricevono accoglienza in queste strutture.<sup>109</sup> Di norma, hanno diritto a risiedere nelle strutture del SAI solo per sei mesi.<sup>110</sup> È quindi fondamentale che venga loro assicurato tempestivamente un alloggio indipendente.
65. A questo proposito, l'ECRI rileva positivamente che, in linea di principio, i beneficiari di protezione internazionale hanno diritto all'alloggio sociale secondo gli stessi criteri dei cittadini italiani. Tuttavia, le condizioni specifiche di accesso all'edilizia sociale sono regolate a livello locale e alcune di esse, come la durata minima della residenza in una determinata regione o la prova che il richiedente non possiede proprietà, neanche all'estero, hanno un effetto discriminatorio sulle persone che non vivono in Italia da molto tempo o che non possono tornare nel loro Paese d'origine. Alcuni di questi criteri sono stati dichiarati discriminatori dai tribunali italiani, ma - secondo le informazioni raccolte dalla delegazione dell'ECRI durante la visita - continuano ad essere applicati in alcuni comuni.<sup>111</sup> Di conseguenza, l'ECRI incoraggia le autorità a garantire che i requisiti discriminatori che limitano l'accesso dei beneficiari di protezione internazionale agli alloggi sociali siano rimossi.<sup>112</sup>

#### *Istruzione dei bambini migranti*

66. Secondo i dati forniti dal Governo, dal 2021 circa il 10% dei bambini iscritti alle scuole italiane non aveva la cittadinanza italiana.<sup>113</sup> Le norme adottate dal Ministero dell'Istruzione prevedono che il numero di stranieri in ogni classe non possa superare il 30%. L'ECRI ritiene che si tratti di una soluzione positiva, che impedisce la creazione di classi con alunni prevalentemente stranieri e, di fatto, una segregazione scolastica. Tuttavia, secondo gli esponenti della società civile, questa norma può anche impedire alle scuole situate in aree con una significativa presenza di stranieri<sup>114</sup> di poter iscrivere tutti i bambini interessati. Altri ostacoli all'iscrizione a scuola sono la riluttanza di alcuni genitori a mandare i loro figli e la barriera linguistica.<sup>115</sup>
67. Le scuole hanno un elevato grado di autonomia per quanto riguarda l'organizzazione di corsi preparatori o di sostegno linguistico per i bambini che non hanno una sufficiente padronanza della lingua italiana.<sup>116</sup> Le linee guida emanate dal Ministero dell'Istruzione incoraggiano l'organizzazione di laboratori linguistici.<sup>117</sup> Tuttavia, durante la visita in Italia è emerso che la situazione varia notevolmente nella pratica. Inoltre, i bambini con background migratorio sono più esposti al

---

<sup>109</sup> Secondo i dati di febbraio 2023, la Rete SAI comprendeva 934 strutture che potevano accogliere in totale 43,923 persone (compresi 6,299 minori non accompagnati) (AIDA (2023): 235-236).

<sup>110</sup> Con possibili estensioni concesse alle persone più vulnerabili – vedi AIDA (2023): 236-237.

<sup>111</sup> ASGI e Centro Studi Medi Genova (2023): 23-26.

<sup>112</sup> UNHCR, ASGI, Sunia (2021): 7-8.

<sup>113</sup> Tra di essi, il 67% erano nati in Italia senza averne la cittadinanza.

<sup>114</sup> Includono, p.es. la vicinanza ai centri di accoglienza, ma anche insediamenti di Rom senza cittadinanza. A tal riguardo si fa riferimento ai paragrafi 77 e 83-87 sotto. Vedi anche OHCHR ONU (2019): § 55.

<sup>115</sup> AIDA (2023): 241-242. Per maggiori informazioni sugli ostacoli, soprattutto per quanto riguarda l'educazione continua dopo l'età di 16 anni, vedi Fondazione ISMU (2021): 51-61

<sup>116</sup> Per esempi di pratiche utili sviluppate dalle scuole per l'ammissione, soprattutto di bambini migranti non accompagnati, vedi Fondazione ISMU (2021): 45-48.

<sup>117</sup> AIDA (2023): 241.

bullismo.<sup>118</sup> I dati mostrano che, in media, i bambini che non possiedono la cittadinanza italiana abbandonano il sistema scolastico prima dei bambini italiani.<sup>119</sup> Di conseguenza, i giovani stranieri hanno un livello di istruzione significativamente inferiore rispetto ai loro coetanei italiani.<sup>120</sup> L'ECRI invita le autorità ad agire tempestivamente per porre rimedio a questa situazione che deve essere affrontata senza indugio, poiché le differenze relative al livello di istruzione delle persone con background migratorio sono un fattore importante che contribuisce al perpetuarsi della povertà e dell'esclusione sociale dei migranti.

68. In questo contesto, l'ECRI elogia gli sforzi compiuti dal Ministero dell'Istruzione e del Merito per sostenere le scuole nell'accogliere i bambini ucraini arrivati in Italia dopo il febbraio 2022 a seguito della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Tali misure prevedevano l'assegnazione di risorse finanziarie speciali per fornire materiali didattici bilingui, nonché supporto linguistico, mediazione culturale e sostegno psicologico.<sup>121</sup>
69. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità di adottare misure per aumentare il sostegno ai bambini con background migratorio nel campo dell'istruzione, in particolare (i) garantendo un numero sufficiente di posti nelle scuole situate vicino ai centri di accoglienza e ad altri luoghi di residenza degli stranieri, e disposizioni organizzative adeguate che consentano ai bambini di recarsi a scuola; (ii) garantendo che i bambini con background migratorio siano in grado di acquisire il livello linguistico necessario per un successo duraturo a scuola e (iii) promuovendo il coinvolgimento dei genitori di bambini con background migratorio nella vita scolastica e nell'istruzione dei loro figli.

#### *Accesso all'assistenza sanitaria*

70. Secondo la legislazione italiana, i beneficiari di protezione internazionale e di protezione speciale, i beneficiari di protezione temporanea ed i richiedenti asilo sono soggetti all'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale (SSN) e beneficiano dell'accesso all'assistenza sanitaria alle stesse condizioni dei cittadini italiani. L'iscrizione al SSN richiede il pagamento di contributi, dai quali si può essere esentati per mancanza di mezzi finanziari. Tuttavia, in alcune regioni, i beneficiari di protezione internazionale incontrano difficoltà nell'ottenere tali esenzioni.<sup>122</sup> Hanno inoltre segnalato problemi di accesso all'assistenza sanitaria dovuti, tra l'altro, alla scarsa conoscenza, da parte dei funzionari pubblici e degli operatori sanitari, delle procedure pertinenti, alle barriere linguistiche e al numero limitato di mediatori culturali disponibili in molte regioni. In questo contesto, l'ECRI nota positivamente le iniziative dell'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP), che sviluppa e organizza corsi di formazione per mediatori culturali nel settore sanitario e ne promuove l'assunzione.
71. L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire che i funzionari pubblici e gli operatori sanitari competenti abbiano una conoscenza sufficiente dei servizi e dei vantaggi a cui i migranti hanno diritto e che un numero adeguato di mediatori culturali e interpreti operi all'interno del sistema sanitario in tutto il Paese.

<sup>118</sup> Vedi paragrafo 13 sopra e OHCHR delle Nazioni Unite (2019): § 54.

<sup>119</sup> Secondo i dati forniti dalle autorità, nel 2021, la percentuale totale di persone tra i 15 ed i 34 anni nell'istruzione formale in Italia ammontava al 36.1% con il 38.1% tra gli italiani ed il 21.1% per gli stranieri. Inoltre, il tasso di bambini e giovani che abbandonano la scuola presto è più alto tra i migranti originari di paesi non UE rispetto a quelli dei paesi UE (vedi Commissione europea (2022): 3).

<sup>120</sup> Nel 2021, il tasso di persone con almeno un'educazione primaria tra gli stranieri nella fascia di età tra i 25 ed i 34 anni in Italia era del 6.3% (rispetto allo 0.8% tra cittadini italiani), con istruzione secondaria inferiore – 44.8% (rispetto al 17.8% per i cittadini italiani), con istruzione secondaria superiore – 37,3% (rispetto al 50.4%), e con istruzione universitaria 11.6% (rispetto al 31% per i cittadini italiani).

<sup>121</sup> Commissione europea (2022): 8.

<sup>122</sup> AIDA (2023): 243-245.

72. L'ECRI sottolinea inoltre che l'alfabetizzazione sanitaria e l'accessibilità alle informazioni sui servizi sanitari sono fondamentali per tutti i migranti. In questo contesto, accoglie con favore il fatto che l'INMP svolga attività di sensibilizzazione e abbia creato un'applicazione per dispositivi mobili dedicata a fornire informazioni sui diritti ed i servizi sanitari disponibili per gli stranieri.<sup>123</sup> L'applicazione, disponibile in cinque lingue (italiano, inglese, francese, spagnolo e rumeno), contiene informazioni sulla prevenzione sanitaria e un glossario di termini relativi al sistema sanitario. L'ECRI considera la creazione dell'applicazione una **pratica promettente** e invita le autorità ad ampliare il numero di lingue in cui è disponibile ed a promuoverla tra tutte le categorie di migranti.

*Permessi di soggiorno e documenti di identità per i beneficiari di protezione internazionale*

73. Molti degli interlocutori con cui la delegazione dell'ECRI ha parlato durante la sua visita hanno riferito di ritardi nel trattamento delle domande di permesso di soggiorno per i rifugiati ed i beneficiari di protezione sussidiaria, nonché di documenti di identità. La mancanza di questi documenti ostacola l'accesso delle persone in questione ai servizi pubblici e privati. Può anche impedire loro di registrare la propria residenza presso le autorità locali, il che a lungo andare può influire negativamente sul diritto a vari benefici concessi da tali autorità e sulla possibilità di richiedere la naturalizzazione.
74. L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire che tutti i beneficiari di protezione internazionale, così come gli altri migranti aventi diritto, possano ottenere prontamente permessi di soggiorno e documenti d'identità.

*Naturalizzazione*

75. Nel suo rapporto relativo al quinto ciclo sull'Italia (§§ 69-70), l'ECRI ha preso atto delle riforme previste dalla legislazione relativa alla naturalizzazione e ha raccomandato alle autorità di completare questo processo volto tra l'altro a facilitare la naturalizzazione dei bambini stranieri nati o che studiano in Italia e per garantire che la legislazione sulla naturalizzazione sia in linea con la Convenzione europea sulla nazionalità.<sup>124</sup> L'ECRI si rammarica di constatare che le modifiche legislative considerate al momento della preparazione di quel rapporto non sono state adottate. I rifugiati possono richiedere la cittadinanza italiana dopo cinque anni di residenza, mentre i beneficiari di protezione sussidiaria sono soggetti alle norme generali applicabili ai cittadini extracomunitari che prevedono il requisito di dieci anni di residenza.<sup>125</sup> Secondo gli interlocutori incontrati dalla delegazione ECRI durante la visita, il processo di naturalizzazione risulta lungo e la valutazione delle domande ampiamente discrezionale.
76. Rimangono controversie legate alla situazione dei figli di genitori stranieri nati o cresciuti in Italia. La legislazione italiana non prevede un accesso facilitato alla cittadinanza per i migranti che sono entrati nel Paese durante l'infanzia e istruiti in Italia, mentre i bambini nati nel Paese possono richiedere la cittadinanza solo dopo aver compiuto 18 anni, a condizione di dimostrare la loro residenza ininterrotta in Italia dalla nascita. Tuttavia, la domanda deve essere presentata entro un anno e, secondo quanto riferito, molte persone che avevano diritto a presentarla non erano a conoscenza di questa possibilità. Il problema riguarda anche i bambini a rischio

---

<sup>123</sup> Applicazione [La Tua Salute](#).

<sup>124</sup> [La Convenzione europea sulla nazionalità](#) (STE N. 166) adottata il 6 novembre 1997.

<sup>125</sup> In entrambi i casi il richiedente deve dimostrare una conoscenza adeguata della lingua italiana e presentare prove di reddito annuo sufficiente. Il requisito minimo di reddito annuale nel 2022 ammontava a 8,236.31 euro per un richiedente celibe ed a 11,362,05 euro per un richiedente sposato con 516 euro da aggiungere per ogni figlio a carico (Asylum Information Database (AIDA (2023): 223).

di apolidia, i cui genitori non sono stati ufficialmente riconosciuti come apolidi.<sup>126</sup> In questo contesto, l'ECRI accoglie con favore il fatto che dal 2013 la legge italiana obbliga i funzionari dell'anagrafe ad informare i residenti nati in Italia provvisti dei requisiti necessari sulla possibilità di ottenere la cittadinanza italiana e prevede che, in caso di mancato adempimento, la persona interessata possa presentare apposita dichiarazione dopo il periodo di un anno.<sup>127</sup> Tuttavia, nota con rammarico che, a quanto risulta, in realtà, solo alcuni Comuni inviano tali comunicazioni ai propri residenti. L'ECRI incoraggia le autorità a rivedere il quadro giuridico e le pratiche amministrative relative all'acquisizione della cittadinanza italiana ed a ratificare la Convenzione europea sulla cittadinanza (STE 166).

## B. Rom

### *Dati e politiche*

77. Non esistono dati ufficiali su numero, caratteristiche socio-demografiche e sulla situazione di vita dei Rom (compresi Sinti e Caminanti)<sup>128</sup> in Italia. Si stima approssimativamente che la popolazione Rom sia compresa tra 120.000 e 180.000 persone, di cui circa il 60% sono cittadini italiani. La popolazione Rom senza cittadinanza è costituita principalmente da Rom arrivati in Italia negli anni '90 dall'ex Jugoslavia e più recentemente da Bulgaria e Romania.<sup>129</sup> Si stima che oltre il 50% della popolazione Rom abbia meno di 18 anni. I Rom rimangono il gruppo con il più alto livello di distanza sociale dalla maggioranza della popolazione e uno dei gruppi più esposti alla discriminazione nella vita quotidiana.<sup>130</sup> Per quanto riguarda l'assenza dello status di minoranza giuridicamente riconosciuta per i Rom e la mancanza di un quadro giuridico specifico volto a garantire l'effettiva uguaglianza dei Rom, si fa riferimento al lavoro del Comitato consultivo sulla Convenzione quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali.<sup>131</sup>
78. Dopo la scadenza della Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020, nel 2022 è stata adottata una Strategia nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti<sup>132</sup> per il periodo 2021-2030. Essa contiene sei aree tematiche di azione: antiziganismo e antidiscriminazione, istruzione, occupazione, alloggi, assistenza sanitaria e promozione della cultura Rom. L'ECRI accoglie con favore il fatto che il documento sia stato preparato con la consultazione delle organizzazioni della società civile e che riconosca il ruolo dell'antiziganismo come uno dei principali ostacoli alla realizzazione dell'inclusione dei Rom. Rileva, tuttavia, che la Strategia 2021-2030 reitera alcune lacune che hanno contribuito alla limitata attuazione della precedente strategia.<sup>133</sup> In particolare, la nuova strategia manca di chiari stanziamenti di bilancio per particolari obiettivi e di forti meccanismi di coordinamento che consentirebbero

---

<sup>126</sup> I bambini i cui genitori sono stati riconosciuti apolidi e che nascono in Italia ottengono la cittadinanza italiana alla nascita (Articolo 1 della [Legge N. 91 del 5 febbraio 1992](#)). Le autorità hanno informato l'ECRI che il Ministero dell'Interno ha incoraggiato i Comuni a fare in modo che questa disposizione sia applicata anche nei casi di bambini i cui genitori sono stati ufficialmente riconosciuti apolidi solo dopo la nascita del bambino, partendo dal presupposto che i genitori erano già in una situazione di apolidia quando il bambino è nato. Vedi anche il paragrafo 8 sotto.

<sup>127</sup> Articolo 33 del [Decreto Legislativo N. 69 del 21 giugno 2013](#).

<sup>128</sup> Se non diversamente indicato, il termine "Rom" utilizzato nel presente rapporto include Sinti e Caminanti.

<sup>129</sup> UNAR (2022a): 19-23; ACFC (2023): § 43.

<sup>130</sup> Secondo i dati raccolti dall'Eurobarometro nel 2023, il 33% degli italiani si sentirebbe a disagio e il 18% moderatamente a disagio se lavorasse accanto a un collega Rom; il 45% si sentirebbe a disagio e il 17% moderatamente a disagio se il proprio figlio avesse una relazione sentimentale con una persona Rom; il 39% si sentirebbe a disagio e il 18% moderatamente a disagio se una persona Rom ricoprisse la massima carica politica. In tutte le domande, il numero di persone che si sentono a disagio con i Rom è il più alto tra tutti i gruppi minoritari indicati nell'indagine. Nell'ambito dello stesso sondaggio, l'82% degli intervistati ha indicato che la discriminazione dei Rom in Italia è diffusa. (Commissione europea (2023b)).

<sup>131</sup> Vedi in particolare ACFC (2023): § 41. Vedi anche ACFC (2024).

<sup>132</sup> UNAR (2022a).

<sup>133</sup> Vedi per esempio Associazione 21 luglio (2020): 9-10 e ACFC (2023): §§ 68-72.

all'UNAR di svolgere efficacemente il suo ruolo di coordinamento, monitoraggio e scambio con gli enti istituzionali interessati, anche a livello locale e regionale.<sup>134</sup> Pertanto, l'ECRI invita le autorità a stanziare sufficienti risorse umane e finanziarie ed a creare forti meccanismi di coordinamento e monitoraggio per garantire l'effettiva attuazione della Strategia 2021-2030.

### *Situazione abitativa*

79. La situazione abitativa dei Rom rimane motivo di preoccupazione. Secondo i dati ufficiali, il numero di Rom che vivono negli insediamenti è diminuito da circa 30.000 persone nel 2016 a meno di 15.000 nel 2019-2020.<sup>135</sup> Ciò è dovuto almeno in parte ai progetti di transizione abitativa realizzati dagli enti locali. Tra il 2012 e il 2019 sono stati realizzati 96 progetti di questo tipo. Nella maggior parte dei casi (52,8%), i partecipanti sono stati indirizzati verso alloggi sociali, mentre nel 42% dei casi è stata trovata una sistemazione sul mercato immobiliare.<sup>136</sup> In quattro comuni, che hanno realizzato il maggior numero di progetti di questo tipo,<sup>137</sup> circa 3.120 persone si sono avvalse di un sostegno per accedere ad un alloggio sostenibile. Alcuni progetti possono anche contribuire a risolvere i problemi di accesso al mercato privato degli affitti dovuti a sentimenti anti-Rom da parte dei proprietari privati o alla loro riluttanza ad affittare proprietà a famiglie Rom per paura di tensioni con i vicini.<sup>138</sup> La maggior parte dei progetti di successo prevedeva una stretta collaborazione con la società civile e un metodo partecipativo con il coinvolgimento attivo delle famiglie beneficiarie e di vari attori pubblici e privati.<sup>139</sup>
80. L'ECRI è lieta di notare questi sviluppi positivi. Tuttavia, molti Rom risiedono ancora in insediamenti spesso privi di servizi di base e situati nelle periferie delle città, con accesso limitato ai trasporti pubblici.<sup>140</sup> Inoltre, nonostante le raccomandazioni dell'ECRI<sup>141</sup> e di altri organismi internazionali,<sup>142</sup> sono continuati gli sgomberi forzati di Rom in violazione delle norme internazionali. Secondo i dati raccolti dalla società civile nel periodo compreso tra gennaio 2017 e marzo 2021, sono stati operati almeno 187 sgomberi di Rom, che hanno interessato almeno 3.156 persone le quali, nella maggior parte dei casi, sono rimaste senza casa o sono state collocate in soluzioni abitative provvisorie.<sup>143</sup> Nonostante la sospensione formale di tutti gli sgomberi in Italia durante la prima fase della pandemia di Covid-19 (da febbraio a giugno 2020), in quel periodo sono stati eseguiti almeno sette sgomberi di Rom.<sup>144</sup> Una nota positiva è che la delegazione dell'ECRI ha appreso durante la sua visita che sia gli sgomberi forzati di Rom che la creazione di nuovi insediamenti mono-etnici stanno diminuendo<sup>145</sup> e che la tendenza generale degli enti locali è quella di superare la segregazione abitativa con progetti di transizione abitativa.

---

<sup>134</sup> Commissione europea (2023a): 92-101.

<sup>135</sup> In 373 insediamenti formali e informali. Tuttavia, questi numeri possono essere considerati incompleti, poiché si basano su un'indagine condotta solo nei comuni con almeno 15.000 abitanti (UNAR (2021a): 45 e 47). Le stime fornite dalle organizzazioni della società civile indicano che nel 2020-2021 il numero di Rom che vivevano in insediamenti monoetnici ufficiali e non ufficiali era di circa 17.800, rispetto ai circa 28.000 del 2016 (Associazione 21 luglio (2021): 35).

<sup>136</sup> Altre soluzioni includono, ad esempio, case mobili costruite su terreni agricoli o abitazioni ristrutturate o restaurate.

<sup>137</sup> In particolare: Sesto Fiorentino (Firenze), Trento, Moncalieri (Torino) e Roma.

<sup>138</sup> OHCHR ONU (2019): § 64.

<sup>139</sup> ERRC (7 novembre 2023).

<sup>140</sup> Associazione 21 luglio (2020): 14. Vedi anche Consiglio d'Europa, Comitato europeo dei diritti sociali (2021): 116-130.

<sup>141</sup> ECRI (2016a): § 95. Vedi anche ECRI (2012): § 99.

<sup>142</sup> Vedi per esempio HRC ONU (2017): § 15 (b) e (d), e CERD ONU (2017): § 22 (a-c).

<sup>143</sup> ERRC (24 maggio 2021). Vedi anche Associazione 21 luglio (2020): 18-20.

<sup>144</sup> Ciò include la demolizione delle case di circa 500 Rom in un campo informale a Torino e lo sgombero di 16 persone dal campo di Nova Milanese - in entrambi i casi senza che sia stata fornita una sistemazione alternativa (ERRC (2023): 5-6). Vedi anche Associazione 21 luglio (2021): 65-82.

<sup>145</sup> Vedi per esempio, Associazione 21 luglio (2021): 51-56 e 67-68.

81. L'ECRI raccomanda alle autorità di intraprendere ulteriori azioni per affrontare la difficile situazione abitativa dei Rom, tra l'altro (i) garantendo che i Rom che potrebbero essere sfrattati dalle loro case (a causa delle loro condizioni al di sotto degli standard o della loro ubicazione in insediamenti irregolari) godano di tutte le garanzie previste dalle norme internazionali, in particolare che siano avvisati dello sgombero programmato con largo anticipo, che si avvalgano di un'adeguata protezione giuridica e che non siano sfrattati senza la possibilità di essere ricollocati in un alloggio dignitoso; (ii) cooperando più strettamente con gli enti locali competenti e sostenendoli finanziariamente per fornire un numero sufficiente di alloggi sociali ai membri vulnerabili della comunità Rom; e (iii) collaborando con le agenzie immobiliari e le associazioni di proprietari privati per affrontare i pregiudizi nei confronti dei Rom sul mercato degli alloggi privati.

#### *Documenti di identità*

82. Nel suo precedente rapporto, l'ECRI aveva notato che gruppi significativi di Rom originari dei Paesi dell'ex Jugoslavia non avevano documenti d'identità ed erano di fatto apolidi.<sup>146</sup> L'ECRI prende positivamente atto del fatto che il numero stimato di persone interessate è diminuito significativamente negli ultimi anni e che alcuni progetti di transizione abitativa prevedevano un sostegno per la regolarizzazione dello status giuridico dei beneficiari. Tuttavia, nel 2023, circa 2.250 Rom risultavano ancora apolidi o a rischio di apolidia a causa della mancanza di documenti.<sup>147</sup> Nell'ambito della Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020, è stato creato un gruppo di lavoro ad hoc sul loro status giuridico al fine di fornire una soluzione a questo problema. Tuttavia, il gruppo di lavoro in questione non ha formalmente completato il suo lavoro. Con l'adozione della Strategia 2021-2030, il Governo si è impegnato a riconvocarlo.<sup>148</sup> Ma, secondo le informazioni ricevute dall'ECRI durante la sua visita in Italia, il gruppo non ha ancora ripreso i suoi lavori. L'ECRI lamenta che la mancanza di documenti d'identità riduce significativamente le possibilità di integrazione ed inclusione dei Rom interessati. Incoraggia quindi le autorità a garantire che tutti i Rom possano ottenere i necessari documenti d'identità.

#### *Istruzione*

83. Nel campo dell'istruzione, l'ECRI rileva che esiste ancora un divario significativo tra i tassi di frequenza e di rendimento scolastico tra i bambini Rom e gli altri alunni. Non esistono dati ufficiali sui tassi di abbandono scolastico dei bambini Rom. Tuttavia, i vari interlocutori incontrati dalla delegazione dell'ECRI durante la visita erano concordi nell'affermare che l'abbandono scolastico è molto più diffuso tra i Rom. Ciò è supportato dai risultati dell'indagine condotta dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, secondo cui nel 2021 solo il 26% dei Rom di età compresa tra i 20 e i 24 anni ha conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore (rispetto all'83% della popolazione generale).<sup>149</sup> Le ragioni dell'abbandono scolastico precoce sono l'instabilità della situazione abitativa e gli sgomberi forzati che comportano l'interruzione scolastica,<sup>150</sup> la mancanza di trasporti adeguati dagli insediamenti alle scuole nonché l'assenza di altre forme di sostegno mirato per i bambini Rom, il bullismo nei confronti dei bambini Rom nelle scuole, la mancanza di reazione degli insegnanti ai primi segnali di abbandono, l'esclusione digitale e la mancanza di competenze linguistiche che impediscono ad alcune famiglie Rom di completare le procedure di iscrizione a scuola. La situazione si è ulteriormente aggravata durante la pandemia di Covid-19, quando una percentuale significativa

<sup>146</sup> ECRI (2016a): § 87.

<sup>147</sup> Rete europea sull'apolidia (2023). Circa il 50-55% di queste persone sono minori.

<sup>148</sup> UNAR (2022a): 95-96.

<sup>149</sup> Allo stesso tempo, circa il 47% dei giovani Rom (di età compresa tra i 16 e i 24 anni) non aveva né un lavoro né un'istruzione o una formazione, rispetto al 19% della popolazione generale (FRA UE (2022b): 38 e 45).

<sup>150</sup> Vedi, per esempio, Associazione 21 luglio (2020): 18-19.



di bambini Rom non ha potuto partecipare alle lezioni online a causa della mancanza di attrezzature e condizioni adeguate in casa.<sup>151</sup>

84. Durante la visita, gli interlocutori della società civile incontrati dall'ECRI hanno indicato anche che in alcuni casi i bambini Rom e le loro famiglie sono stati sanzionati per l'assenteismo scolastico con multe o con l'avvio di procedimenti per la revoca dell'affidamento dei minori.<sup>152</sup> Secondo l'ECRI è necessario intraprendere un'azione decisiva per identificare le cause primarie dell'assenteismo e dell'abbandono scolastico precoce e prevenire questi fenomeni, in particolare fornendo un sostegno adeguato ai bambini Rom e alle loro famiglie in tutte le fasi dell'istruzione.
85. Per quanto riguarda gli aspetti positivi, l'ECRI nota che sono relativamente poche le scuole in cui gli studenti Rom sono soggetti a segregazione.<sup>153</sup> Incoraggia vivamente le autorità ad esaminare attentamente tutte le segnalazioni riguardanti casi di classi a maggioranza Rom che possono ancora verificarsi in alcune regioni d'Italia.<sup>154</sup>
86. L'ECRI ritiene inoltre che l'educazione della prima infanzia sia un fattore determinante per la futura integrazione ed inclusione dei bambini Rom nel sistema educativo. La frequenza in strutture prescolari e la possibilità di imparare la lingua italiana prima dell'ingresso nella scuola primaria sono cruciali per contrastare l'abbandono scolastico e per ottenere migliori risultati nelle fasi successive dell'istruzione. A tal riguardo, l'ECRI è preoccupato del fatto che nel 2021 solo il 30% dei bambini Rom di età compresa tra i tre ed i sei anni abbia frequentato la scuola materna (rispetto al 94% della popolazione generale).<sup>155</sup> L'ECRI ritiene che si debba fare di più per garantire che l'istruzione prescolare sia accessibile a tutti i bambini Rom. In particolare, si dovrebbe promuovere la consapevolezza tra le famiglie Rom del ruolo dell'istruzione prescolare come propedeutico alla scuola dell'obbligo e creare reali opportunità volte ad incrementare l'iscrizione prescolare dei bambini Rom, compresi quelli che vivono negli insediamenti.
87. L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità di sviluppare ed attuare una serie di misure per garantire un aumento significativo del numero di bambini Rom che completano l'istruzione obbligatoria e superiore. A tal fine, le autorità dovrebbero (i) garantire l'effettiva iscrizione dei bambini Rom all'istruzione prescolare, primaria e secondaria; (ii) istituire un efficace meccanismo di monitoraggio degli abbandoni a livello primario e secondario per garantire la frequenza dei bambini Rom e ridurre i rischi di abbandono; e (iii) sviluppare ed adottare, in collaborazione con esponenti della società civile e le comunità Rom, misure mirate volte a sostenere i bambini Rom nel corso di tutto il loro percorso didattico.

#### **IV. TEMATICHE DI SPECIFICO INTERESSE PER L'ITALIA**

##### **A. Dati in materia di uguaglianza**

88. Una delle principali difficoltà per l'ECRI nel valutare l'entità della discriminazione e l'impatto delle misure antidiscriminatorie è dovuta alla mancanza di dati ufficiali. Le istituzioni statali, compreso l'ISTAT, responsabile della raccolta di dati sulla popolazione,<sup>156</sup> non impiegano dati disaggregati in relazione ai fattori caratteristici che mettono gli individui a rischio di discriminazione (come l'origine

---

<sup>151</sup> UNAR (2022a): 48.

<sup>152</sup> A tal riguardo si fa riferimento alla Raccomandazione CM/Rec(2024)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa all'uguaglianza di donne e ragazze Rom e Caminanti adottata il 5 aprile 2024, in particolare la sezione IV, raccomandazioni 9-11.

<sup>153</sup> Secondo il sondaggio dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali (FRA) condotta nel 2021, il 7% dei bambini Rom erano iscritti in scuole in cui tutti o quasi tutti gli studenti erano Rom (FRA UE (2022b): 40).

<sup>154</sup> Vedi, ad esempio, Reggio Today (29 maggio 2023).

<sup>155</sup> EU FRA (2022b): 37.

<sup>156</sup> Vedi ad esempio ISTAT (2023c).



etnica/nazionale, la religione, la cittadinanza, l'orientamento sessuale o l'identità di genere), neanche a fini puramente statistici.<sup>157</sup> Di conseguenza, l'elaborazione delle politiche governative si basa spesso su stime approssimative e dati parziali provenienti da sondaggi occasionali e da istituzioni internazionali.<sup>158</sup>

89. L'ECRI ritiene che la mancanza di dati affidabili in materia di uguaglianza impedisca alle autorità di ottenere un quadro completo della situazione dei gruppi di interesse per l'ECRI, rendendo difficile l'elaborazione di misure politiche mirate per prevenire e combattere la discriminazione e valutarne l'impatto.
90. L'ECRI raccomanda alle autorità di sviluppare un sistema di raccolta di dati disaggregati relativi all'uguaglianza. Nello sviluppare tale sistema, le autorità dovrebbero rispettare i principi del consenso informato, dell'autoidentificazione e della riservatezza e garantire che i dati raccolti siano utilizzati solo per la promozione dell'uguaglianza e della diversità e per valutare l'efficacia delle misure antidiscriminatorie.

## **B. Razzismo e intolleranza all'interno delle forze dell'ordine**

91. Durante la sua visita in Italia, la delegazione dell'ECRI è venuta a conoscenza di molte testimonianze sulla profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine in particolare verso la comunità Rom e le persone di origine africana. Queste testimonianze di frequenti fermi e controlli basati sull'origine etnica sono confermate anche dai rapporti delle organizzazioni della società civile<sup>159</sup> e di altri organismi di monitoraggio internazionali specializzati.<sup>160</sup> Tuttavia, le autorità non raccolgono dati adeguatamente disaggregati sulle attività di fermo e di controllo della polizia, né sembrano essere consapevoli dell'entità del problema, e non considerano la profilazione razziale come una forma di potenziale razzismo istituzionale. La profilazione razziale ha effetti notevolmente negativi, in quanto genera un senso di umiliazione ed ingiustizia per i gruppi coinvolti provocando stigmatizzazione e alienazione. È inoltre dannosa per la sicurezza generale in quanto diminuisce la fiducia nella polizia e contribuisce a non denunciare reati.
92. L'ECRI ritiene pertanto che le autorità debbano sottoporre le pratiche di fermo e di controllo/perquisizione della polizia ad un esame indipendente. Tale esame dovrebbe essere condotto con la partecipazione attiva delle organizzazioni della società civile pertinenti e dei rappresentanti dei gruppi potenzialmente esposti alle pratiche di profilazione razziale. Tali esami dovrebbero essere utilizzati per sensibilizzare i funzionari delle forze dell'ordine sulle pratiche che possano potenzialmente condurre alla profilazione razziale con effetti nocivi sulla fiducia dei cittadini nella polizia nonché per identificare modelli indicativi di razzismo istituzionale all'interno delle forze dell'ordine, in particolare nei confronti dei Rom e delle persone di colore / di origine africana.
93. L'ECRI raccomanda, in via prioritaria, che le autorità commissionino prontamente uno studio completo e indipendente con l'obiettivo di individuare e affrontare qualsiasi pratica di profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine che riguardi in particolare i Rom e le persone di origine africana, alla luce della Raccomandazione di Politica Generale dell'ECRI n. 11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività di polizia e della Raccomandazione Generale n. 36 del Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale in materia di profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine.

<sup>157</sup> Come previsto dall'Articolo 9(2) del Regolamento generale sulla protezione dei dati dell'UE (Regolamento (UE) 2016/679).

<sup>158</sup> Vedi ad esempio UNAR (2022a): 19 e UNAR (2022c): 6.

<sup>159</sup> ERRC (2022): 50-59.

<sup>160</sup> CERD ONU (2017): §§ 27-28; CERD ONU (2023): §§ 34-35.

94. Inoltre, l'ECRI osserva che la fiducia da parte dei gruppi di interesse è significativamente minata anche da una serie di accuse di cattiva condotta della polizia nei confronti di persone appartenenti a minoranze etniche. Ad esempio, in uno studio condotto nel 2022 tra persone con esperienza di migrazione, in cui è stato chiesto agli intervistati in quale tipo di ufficio pubblico avessero subito la maggior parte delle discriminazioni, i commissariati di polizia sono stati la risposta più comune (con il 45,8% degli intervistati che hanno subito discriminazioni).<sup>161</sup> I migranti hanno riferito, ad esempio, il rifiuto dell'accettazione delle loro richieste di asilo senza un motivo, di avere subito la distruzione dei loro documenti, di aver subito abusi verbali durante le procedure negli uffici immigrazione dei commissariati di polizia e, in alcuni casi, di aver subito violenze da parte degli agenti di polizia.<sup>162</sup> L'ECRI ha anche ricevuto segnalazioni di vari tipi di abusi da parte della polizia nei confronti dei Rom, compresi i bambini Rom, con insulti e violenze, anche durante le operazioni di polizia nei loro insediamenti.<sup>163</sup>
95. In questo contesto, l'ECRI si rammarica del fatto che negli ultimi anni poco o niente sia stato fatto per garantire una maggiore responsabilità nei casi di abusi razzisti o LGBTI-fobici commessi da agenti della Polizia di Stato, Carabinieri e altri agenti delle forze dell'ordine. L'ECRI invita le autorità ad istituire un gruppo di lavoro che coinvolga l'UNAR, i funzionari pubblici dei servizi e delle istituzioni competenti, i pubblici ministeri ed i rappresentanti della società civile al fine di esaminare i modi e i mezzi per sviluppare meccanismi di responsabilità effettivi nei casi di abusi di polizia a sfondo razzista e LGBTI-fobici, anche attraverso l'istituzione di un organismo indipendente di supervisione della polizia.

---

<sup>161</sup> ASGI e Centro Studi Medi Genova (2023): 63-65.

<sup>162</sup> OHCHR ONU (2019): § 45. Per un esempio di casi risultanti in procedimenti penali vedi The Guardian (7 giugno 2023).

<sup>163</sup> ERRC (2022): 55; ERRC (2023): 10. Uno dei casi più drastici riguardava un intervento di polizia che ha lasciato un uomo Rom in coma, in seguito al quale quattro agenti di polizia sono stati accusati di tortura, falsa testimonianza e tentato omicidio. Vedi, a tal riguardo, ERRC (23 novembre 2022) e ERRC (14 settembre 2022).

## RACCOMANDAZIONI OGGETTO DI UN MONITORAGGIO INTERMEDIO

---

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

- (§45) L'ECRI raccomanda, in via prioritaria, che le autorità organizzino una campagna di sensibilizzazione al fine di i) creare una migliore comprensione da parte del pubblico della gravità dei discorsi razzisti e di altre forme di discorsi d'odio e del danno che essi causano agli individui e alle comunità interessate e ii) promuovere l'uguaglianza, la diversità ed il dialogo interculturale e interreligioso, sottolineando in particolare i contributi positivi delle persone con origine migratoria, dei Rom, dei membri delle comunità ebraiche e musulmane e delle persone di origine africana alla società nel suo insieme.
- (§93) L'ECRI raccomanda, in via prioritaria, che le autorità commissionino prontamente uno studio completo e indipendente con l'obiettivo di individuare e affrontare qualsiasi pratica di profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine che riguardi in particolare i Rom e le persone di origine africana, alla luce della Raccomandazione di Politica Generale dell'ECRI n. 11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività di polizia e della Raccomandazione Generale n. 36 del Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale in materia di profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine.

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

## LISTA DI RACCOMANDAZIONI

---

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

1. (§6) L'ECRI raccomanda che le autorità si attivino per i) istituire un organismo di parità pienamente indipendente ed efficace, in consultazione con le organizzazioni della società civile ed in linea con la Raccomandazione di Politica Generale n. 2 dell'ECRI sugli organismi per la promozione dell'uguaglianza, incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale, e ii) rafforzare l'UNAR come organismo ufficiale di coordinamento a pieno titolo, responsabile dell'elaborazione, dell'attuazione e del monitoraggio dell'attuazione di politiche e altre misure per prevenire e combattere tutte le forme di razzismo e intolleranza e per coordinarne la valutazione.
2. (§10) L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire che i programmi scolastici obbligatori a tutti i livelli di istruzione includano le questioni relative all'uguaglianza LGBTI in modo sensibile, adeguato all'età e di facile comprensione e che le discussioni sull'uguaglianza LGBTI siano basate su dati concreti e pongano in particolare l'accento su uguaglianza, diversità e inclusione.
3. (§26) L'ECRI raccomanda alle autorità, in linea con la sua Raccomandazione di Politica Generale n. 17 sulla lotta all'intolleranza e alla discriminazione nei confronti delle persone LGBTI, di garantire che il processo di riconoscimento giuridico del genere sia rapido, trasparente e accessibile e che non sia subordinato a requisiti scorretti, come procedure mediche e/o diagnosi di salute mentale.
4. (§29) L'ECRI raccomanda alle autorità, in linea con la Raccomandazione di Politica Generale n.17 dell'ECRI sulla lotta all'intolleranza e alla discriminazione nei confronti delle persone LGBTI, (i) di adottare misure per lo sviluppo e l'adozione di una legislazione specifica che vieti gli interventi chirurgici di "normalizzazione" sessuale non necessari dal punto di vista medico e altri trattamenti non terapeutici fino a quando un bambino intersessuale non sia in grado di partecipare alla decisione, sulla base del principio del consenso libero e informato; (ii) di garantire che, nel caso in cui le persone intersessuali siano state sottoposte a interventi medici non consensuali, abbiano accesso a tutte le loro cartelle cliniche e ad un sostegno adeguato, compresi i controlli di follow-up e la consulenza medica; (iii) di fornire una formazione adeguata a tutti gli operatori sanitari, che sottolinei che le persone intersessuali hanno il diritto all'integrità e alla diversità corporea.
5. (§33) L'ECRI raccomanda alle autorità di finalizzare ed adottare tempestivamente un Piano d'azione nazionale contro il razzismo. Il piano d'azione dovrebbe includere, per ogni obiettivo e per ogni misura, indicatori chiari e misurabili con cui valutarne il successo, un calendario di realizzazione e le istituzioni o gli alti funzionari responsabili del raggiungimento di questi obiettivi e dell'attuazione di queste misure, oltre a chiari stanziamenti di bilancio. L'attuazione del piano d'azione deve essere valutata regolarmente. Le organizzazioni della società civile ed i rappresentanti dei gruppi particolarmente esposti al razzismo e all'intolleranza devono essere coinvolti nello sviluppo, nel monitoraggio dell'attuazione e nella valutazione del piano d'azione.
6. (§45) L'ECRI raccomanda, in via prioritaria, che le autorità organizzino una campagna di sensibilizzazione al fine di i) creare una migliore comprensione da parte del pubblico della gravità dei discorsi razzisti e di altre forme di discorsi d'odio e del danno che essi causano agli individui e alle comunità interessate e ii) promuovere l'uguaglianza, la diversità ed il dialogo interculturale e interreligioso, sottolineando in particolare i contributi positivi delle persone con origine migratoria,

dei Rom, dei membri delle comunità ebraiche e musulmane e delle persone di origine africana alla società nel suo insieme.

7. (§48) L'ECRI raccomanda che gli esponenti di rilievo pubblico, compresi i funzionari di alto livello ed i politici di tutti gli schieramenti, siano fortemente incoraggiati ad assumere una posizione tempestiva, risoluta e pubblica contro le espressioni fobiche che incitano all'odio razziale e contro le persone LGBTI e a reagire a queste con comunicazioni di contro-discorso e discorsi alternativi, nonché a promuovere la comprensione tra le comunità, anche esprimendo solidarietà a coloro che sono bersaglio di discorsi d'odio. Gli organi elettivi ed i partiti politici dovrebbero adottare codici di condotta appropriati che vietino l'uso dei discorsi d'odio, invitare i loro membri e follower ad astenersi dal farli propri, appoggiarli o diffonderli e prevedere sanzioni. A tal riguardo, l'ECRI fa riferimento alla sua Raccomandazione di Politica Generale n. 15 relativa alla lotta contro il discorso d'odio, alla Raccomandazione CM/Rec(2022)16 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa alla lotta contro i discorsi d'odio e alla Carta dei partiti politici europei per una società non razzista ed inclusiva, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sua Risoluzione 2443 (2022).
8. (§52) L'ECRI raccomanda alle autorità di introdurre in parlamento una legislazione sull'incitamento all'odio e sui crimini d'odio che includa tutti gli elementi chiave della legislazione nazionale contro il razzismo e l'intolleranza, come indicato nella Raccomandazione di Politica Generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale contro il razzismo e la discriminazione razziale e nella Raccomandazione di Politica Generale n. 17 sulla prevenzione e la lotta all'intolleranza e alla discriminazione nei confronti delle persone LGBTI. In particolare, le autorità dovrebbero garantire che la legislazione penale consideri espressamente i motivi di comportamento discriminatorio legati a colore della pelle, lingua, orientamento sessuale, identità di genere e caratteristiche sessuali quali circostanze aggravanti nella determinazione di pene adeguate.
9. (§69) L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità di adottare misure per aumentare il sostegno ai bambini con background migratorio nel campo dell'istruzione, in particolare (i) garantendo un numero sufficiente di posti nelle scuole situate vicino ai centri di accoglienza e ad altri luoghi di residenza degli stranieri, e disposizioni organizzative adeguate che consentano ai bambini di recarsi a scuola; (ii) garantendo che i bambini con background migratorio siano in grado di acquisire il livello linguistico necessario per un successo costante a scuola e (iii) promuovendo il coinvolgimento dei genitori di bambini con background migratorio nella vita scolastica e nell'istruzione dei loro figli.
10. (§71) L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire che i funzionari pubblici e gli operatori sanitari competenti abbiano una conoscenza sufficiente dei servizi e dei vantaggi a cui i migranti hanno diritto e che un numero adeguato di mediatori culturali e interpreti operi all'interno del sistema sanitario in tutto il Paese.
11. (§74) L'ECRI raccomanda alle autorità di garantire che tutti i beneficiari di protezione internazionale, così come gli altri migranti aventi diritto, possano ottenere prontamente permessi di soggiorno e documenti d'identità.
12. (§81) L'ECRI raccomanda alle autorità di intraprendere ulteriori azioni per affrontare la difficile situazione abitativa dei Rom, tra l'altro (i) garantendo che i Rom che potrebbero essere sfrattati dalle loro case (a causa delle loro condizioni al di sotto degli standard o della loro ubicazione in insediamenti irregolari) godano di tutte le garanzie previste dalle norme internazionali, in particolare che siano avvisati dello sgombero programmato con largo anticipo, che si avvalgano di un'adeguata

protezione giuridica e che non siano sfrattati senza la possibilità di essere ricollocati in un alloggio dignitoso; (ii) cooperando più strettamente con gli enti locali competenti e sostenendoli finanziariamente per fornire un numero sufficiente di alloggi sociali ai membri vulnerabili della comunità Rom; e (iii) collaborando con le agenzie immobiliari e le associazioni di proprietari privati per affrontare i pregiudizi nei confronti dei Rom sul mercato degli alloggi privati.

13. (§87) L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità di sviluppare ed attuare una serie di misure per garantire un aumento significativo del numero di bambini Rom che completano l'istruzione obbligatoria e superiore. A tal fine, le autorità dovrebbero (i) garantire l'effettiva iscrizione dei bambini Rom all'istruzione prescolare, primaria e secondaria; (ii) istituire un efficace meccanismo di monitoraggio degli abbandoni a livello primario e secondario per garantire la frequenza dei bambini Rom e ridurre i rischi di abbandono; e (iii) sviluppare ed adottare, in collaborazione con gli esponenti della società civile e le comunità Rom, misure mirate volte a sostenere i bambini Rom nel corso di tutto il loro percorso didattico.
14. (§90) L'ECRI raccomanda alle autorità di sviluppare un sistema di raccolta di dati disaggregati relativi all'uguaglianza. Nello sviluppare tale sistema, le autorità dovrebbero rispettare i principi del consenso informato, dell'autoidentificazione e della riservatezza e garantire che i dati raccolti siano utilizzati solo per la promozione dell'uguaglianza e della diversità e per valutare l'efficacia delle misure antidiscriminatorie.
15. (§93) L'ECRI raccomanda, in via prioritaria, che le autorità commissionino prontamente uno studio completo e indipendente con l'obiettivo di individuare e affrontare qualsiasi pratica di profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine che riguardi in particolare i Rom e le persone di origine africana, alla luce della Raccomandazione di Politica Generale dell'ECRI n. 11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività di polizia e della Raccomandazione Generale n. 36 del Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale in materia di profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine.



## BIBLIOGRAFIA

---

La presente bibliografia elenca le principali fonti di informazione pubblicate che sono state utilizzate durante l'esame della situazione in Italia. Non deve essere considerata come un elenco esauriente di tutte le fonti di informazione di cui disponeva l'ECRI durante la preparazione del presente rapporto.

### Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)

1. ECRI (2019), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Italy subject to interim follow-up, CRI(2019)24.
2. ECRI (2016a), Fifth report on Italy, CRI(2016)19.
3. ECRI (2015), Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Italy subject to interim follow-up, CRI(2015)4.
4. ECRI (2012a), Fourth report on Italy, CRI(2012)2.
5. ECRI (2006), Third report on Italy, CRI(2006)19.
6. ECRI (2002), Second report on Italy, CRI(2002)4.
7. ECRI (1998a), Report on Italy, CRI(98)48.
8. ECRI (1996), [General Policy Recommendation No. 1](#): Combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018), [General Policy Recommendation No. 2 \(revised\)](#): Equality bodies to combat racism and intolerance at national level, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998b), [General Policy Recommendation No. 3](#): Combating racism and intolerance against Roma/Gypsies, CRI(98)29.
11. ECRI (1998c), [General Policy Recommendation No. 4](#): National surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [General Policy Recommendation No. 5 \(revised\)](#) Preventing and combating anti-Muslim racism and discrimination, CRI(2022)6.
13. ECRI (2001), [General Policy Recommendation No. 6](#): Combating the dissemination of racist, xenophobic and antisemitic material via the Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [General Policy Recommendation No. 7](#): National legislation to combat racism and racial discrimination, CRI(2003)8rev, as amended in 2017.
15. ECRI (2004), [General Policy Recommendation No.8](#): Combating racism while fighting terrorism, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [General Policy Recommendation No. 9 \(revised\)](#): Preventing and Combating Antisemitism, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [General Policy Recommendation No.10](#): Combating racism and racial discrimination in and through school education, CRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [General Policy Recommendation No.11](#): Combating racism and racial discrimination in policing, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [General Policy Recommendation No. 12](#): Combating racism and racial discrimination in the field of sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [General Policy Recommendation No.13](#): Combating antigypsyism and discrimination against Roma, CRI(2011)37rev, as amended in 2020.
21. ECRI (2012b), [General Policy Recommendation No. 14](#): Combating racism and racial discrimination in employment, 2012, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016b), [General Policy Recommendation No. 15](#): Combating Hate Speech, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016c), [General Policy Recommendation No. 16](#): Safeguarding irregularly present migrants from discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2023a), [General Policy Recommendation No. 17](#): Combating intolerance and discrimination against LGBTI persons, CRI(2023)30.
25. ECRI (2023b), [ECRI Glossary](#).

**Other sources** (listed in alphabetical order)

26. Ansa.it (2023, October 3), [Procedure presented to protect judge under attack from govt.](#)
27. Amnesty International (2022), [Barometro dell'odio Elezioni Politiche 2022.](#)
28. Arcigay (2023), [Report Omotransfobia 2023.](#)
29. Arcigay (2023, May 17), [Omolesbobitansfobia, l'allarme di Arcigay: "negli ultimi 12 mesi abbiamo assistito a una ferocia senza precedenti. Mai contati tanti morti in Italia".](#)
30. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) (2023), [Submissions to Committee on the Elimination of Racial Discrimination Review of Italy.](#)
31. ASGI and Medi Study Centre Genoa (2023), [When institutions discriminate: Equality, Social Rights, Immigration. Report of Project L.A.W. – Leverage the Access to Welfare.](#)
32. Associazione 21 luglio (2021), [L'esclusione nel tempo del Covid.](#)
33. Associazione 21 luglio (2020), [Submission to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination Concerning Italy.](#)
34. Asylum Information Database (AIDA) (2023). [Country Report: Italy 2022 update.](#)
35. CDEC Foundation's Observatory on antisemitism (2024), [Annual Report on Antisemitism in Italy 2023.](#)
36. CDEC Foundation's Observatory on antisemitism (2023), [Annual Report on Antisemitism in Italy 2022.](#)
37. Centro Risorse LGBTI (2020) [Classe Arcobaleno. Una guida per agire insieme a studenti LGBTQI+.](#)
38. Chiesa Cattolica Italiana (2023), [Ebraismo e cristianesimo a scuola. 16 schede per l'IRC.](#)
39. Chirico, S., Gori, L. and Esposito, I. (2020), [When hate becomes crime. Hate crime: what it is and the legal framework against it.](#)
40. Civil Liberties Union for Europe (2023), [Liberties Rule of Law Report 2023: Italy.](#)
41. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC) (2023), Fifth Opinion on Italy, [ACFC/OP/V\(2021\)11.](#)
42. Council of Europe, ACFC (2024), Sixth Report submitted by Italy Pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, [ACFC/SR/VI\(2024\)004.](#)
43. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2023), Report following her visit to Italy from 19 to 23 June 2023, [CommHR\(2023\)37.](#)
44. Council of Europe Commissioner for Human Rights (2023, January 26), Letter to the Minister of the Interior of Italy, [CommHR/DM/sf 003-2023.](#)
45. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2011), Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe, 2<sup>nd</sup> edition.
46. Council of Europe, Committee of Ministers (2010), Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
47. Council of Europe, Committee of Ministers (2022), Recommendation CM/Rec(2022)16 on combating hate speech.
48. Council of Europe, Committee of Ministers (2024), Recommendation CM/Rec(2024)1 on equality of Roma and Traveller women and girls.
49. Council of Europe, European Committee on Social Rights (2021), Follow-up to decisions on the merits of collective complaints: [Findings 2021.](#)
50. Council of Europe, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) (2019), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, Second evaluation round, [GRETA\(2018\)28.](#)
51. GRETA (2024), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy, Third evaluation round, [GRETA\(2024\)03.](#)
52. Cronache di ordinaria omofobia (2023, May 3), [Cronache di ordinaria omofobia Report da aprile 2022 a marzo 2023.](#)
53. European Commission (2023a), Commission Staff Working Document: Country fiches summarising the analysis of national Roma strategic frameworks adopted by Member States, [SWD\(2023\) 3 final, Part 1/2.](#)

54. European Commission (2023b), Special Eurobarometer 535: discrimination in the European Union. Country Factsheet [Italy](#).
55. European Commission (2022), [Education and training monitor 2022: Italy](#).
56. European Commission, European Website on Integration (2024), [Governance of migrant integration in Italy](#), last accessed on 28.02.2024.
57. European Commission, European Website on Migration (2023, 7 December), [Italy: Court ruling on delays in migrant regularisation procedures](#).
58. European Network on Statelessness (2023), Statelessness Index: [Italy](#), last accessed on 1.03.2024.
59. European Union, Fundamental Rights Agency (EU FRA) (2023), [Being Black in the EU. Experiences of people of African descent](#).
60. EU FRA (2022a), [Antisemitism in 2022 - Overview of Antisemitic incidents recorded in the EU](#).
61. EU FRA (2022b), [Roma Survey 2021 – main results](#).
62. EU FRA (2020), [A long way to go for LGBTI equality](#).
63. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2023), [Country report. Non-discrimination. Italy 2023](#).
64. European Roma Rights Centre (ERRC) (2023), [Written comments of the European Roma Rights Centre Concerning Italy for Consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination \(CERD\) at its 110<sup>th</sup> Session \(07 Aug 2023 – 31 Aug 2023\)](#)
65. ERRC (2023, November 7), [Italy: Associazione 21 Luglio Paving the Way to Overcome the System of the Camps](#).
66. ERRC (2023, May 18), [Antigypsyism in Italy: Virtual Hate and Real-Life Consequences](#)
67. ERRC (2023, April 6), [Smells Like Neo-Fascism: Roma in Italy and Salvini's Hate Speech](#).
68. ERRC (2022), [Brutal and Bigoted: Policing Roma in the EU](#).
69. ERRC (2022, November 23), [Italy: Four Police Officers Accused of Torture and Lies in the 'Hasib Case'](#).
70. ERRC (2022, September 14), [Italy: Disabled Romani Man in a Coma after Police Raid – Victim's Mother Demands Truth and Justice](#).
71. ERRC (2021, May 24), [Italy has evicted more than three thousand Roma since 2017](#).
72. ERRC (2018, June 22), [Smells Like Fascism: Antigypsyism in Italy and the Scourge that is Salvini](#)
73. Euronews (2023, August 22) [An Italian general called gay people 'not normal'. His punishment is a sign the country is changing](#).
74. Euronews (2023, August 21), [Italian general Roberto Vannacci fired after homophobic and racist remarks in book](#)
75. Eurostat (2023), [Third country nationals found to be illegally present - annual data \(rounded\): Italy](#), last accessed on 1.03.2024.
76. Fondazione ISMU (2023), [The Twenty-eighth Italian report on migrations 2022](#).
77. Fondazione ISMU (2021), [Explorative Study on Unaccompanied Minors in Italy and Access to Education and Training](#).
78. Gay Help Line and Chat Speakly (2023, May 17) [Conferenza stampa di presentazione dei dati del Contact-Center](#).
79. Gay.it (2023, July 17), [Trapani, tribunale riconosce l'autodeterminazione di genere per una donna trans. Destra all'attacco](#).
80. The Guardian (2023, June 7), [Five Italian police accused of torturing migrants and homeless people](#).
81. The Guardian (2023, April 5), [Inter's Romelu Lukaku demands action after racist abuse at Juventus](#).
82. The Guardian (2019, January 14), [Senator convicted over racist remark about Italy's first black minister](#).
83. Huffpost (2022, November 14), [Crosetto: "Le ong sono centri sociali galleggianti"](#).
84. Human Rights Watch (2023, 4 April), [Better Solutions Needed for Migrant Workers' Makeshift Settlements in Italy](#).

85. Human Rights Watch (2020, 18 December), [Italy: Flawed Migrant Regularization Program. Opportunity to Learn Lessons for Future.](#)
86. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) (2024), World database, [Italy](#), last accessed on 1.03.2024.
87. ILGA-Europe (2024), [Country Ranking | Rainbow Europe \(rainbow-europe.org\)](#), see Italy, last accessed on 1.03.2024.
88. International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer and Intersex Youth & Student Organisation (IGLYO) (2022), [LGBTQI Inclusive Education Report 2022.](#)
89. Italian National Institute of Statistics (ISTAT) (2023a), [Cittadini Non Comunitari In Italia | Anni 2022-2023.](#)
90. ISTAT (2023b), [Demographic Indicators. Year 2022.](#)
91. ISTAT (2023c), [Rapporto Annuale: La situazione de Paese.](#)
92. ISTAT (2022), [Diversità LGBT+ e ambito lavorativo: un quadro d'insieme \(report anni 2019, 2020 e 2021\)](#)
93. Media Diversity Institute (2022, November 25), [Paola Egonu's case showcases racism in Italian sports journalism and social media.](#)
94. Ministry of Education and Merit (2023), [Sintesi dati monitoraggio Piattaforma ELISA A.S. 2022-2023.](#)
95. Ministry of Education and Merit (2023, May 16), [Oggetto: 17 maggio – Giornata internazionale contro l'omofobia, la bifobia e la transfobia.](#)
96. Ministry of Education and Merit (2022), [Sintesi dati monitoraggio Piattaforma ELISA A.S. 2021-2022.](#)
97. Ministry of Education, Universities and Research (2021), [Sintesi dati monitoraggio Piattaforma ELISA A.S. 2020-2021.](#)
98. Ministry of the Interior, Department for Civil Liberties and Immigration (2022), National Plan for the Integration of the Beneficiaries of International Protection 2022-2024.
99. Ministry of the Interior, Department for Civil Liberties and Immigration (2017) [National Integration Plan for Persons Entitled to International Protection.](#)
100. Ministry of Labour and Social Policies (2022), [Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agro-alimentare.](#)
101. Le Monde (2024, March 1), [Italy: Roberto Vannacci, far-right's favorite general is in trouble.](#)
102. Le Monde (2024, January 20), [AC Milan goalkeeper Mike Maignan racially abused by fans in Italy.](#)
103. Le Monde (2023, January 5), [Lazio fans hurl racist abuse at tearful Umtiti in Italy.](#)
104. Open (2022, September 5), [Firenze, il leghista Di Giulio filma una donna rom: «Votaci per non vederla mai più» - Il video.](#)
105. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) - Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2023a), Hate Crime Reporting [Italy](#), accessed on 1.03.2024.
106. OSCE-ODIHR (2023b), Hate Crime Reporting: [National frameworks to address hate crime in Italy](#), accessed on 1.03.2024.
107. Osservatorio Nazionale contro le discriminazioni nello sport (2022), [Le discriminazioni nel mondo dello sport. Rapporto pilota.](#)
108. PICUM (2022), [Regularisation mechanisms and programmes: Why they matter and how to design them.](#)
109. PICUM (2021, 14 December), [Italy: the 2020 regularisation scheme leaves many behind.](#)
110. Presidency of the Council of Ministers (2021), [National Strategy for Combatting Antisemitism.](#)
111. Reggio Today (2023, May 29) ["Essere rom all'istituto Radice è una patologia", la denuncia di Marino.](#)
112. Reuters (2023, March 23), [Lazio to ban three fans for life over 'antisemitic' behaviour.](#)
113. Il Sole 24 Ore (2023, October 3), [Migranti, Meloni: «Nessuno scontro con la magistratura».](#)
114. Stand Up for victim's rights (2022), Policy brief.
115. Stand up for victim's rights (2021a), [Conosci i tuoi diritti, combatti l'antisemitismo.](#)
116. Stand up for victim's rights (2021b), [Conosci i tuoi diritti, combatti l'islamofobia.](#)

117. Stand up for victim's rights (2021c), [Know your rights, react to racism](#).
118. Stand up for victim's rights (2021d), [Know your rights, react to homophobia and transphobia](#).
119. Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) (2022a), [National Roma and Sinti Equality, Inclusion and Participation Strategy 2021-2030](#).
120. UNAR (2022b), [Relazione al parlamento sull'attività svolta e sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, Anno 2022](#).
121. UNAR (2022c), [Strategia Nazionale LGBT+ 2022-2025 per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere](#).
122. UNAR (2021a) [Abitare in transizione](#).
123. UNAR (2021b), [Relazione al parlamento sull'attività svolta e sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, Anno 2021](#)
124. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2023), Concluding observations on the 21<sup>st</sup> periodic report of Italy, [CERD/C/ITA/CO/21](#).
125. UN CERD (2017), Concluding observations on the combined nineteenth and twentieth periodic reports of Italy, [CERD/C/ITA/CO/19-20](#).
126. UN High Commissioner for Refugees UN Refugee Agency (UNHCR), ASGI, Sunia (2021), [The Refugee house. Guide to housing autonomy for beneficiaries of international protection in Italy](#).
127. UN Human Rights Committee (HRC) (2017), Concluding observations on the sixth periodic report of Italy, [CCPR/C/ITA/CO/6](#).
128. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2022, January 21), [Hearing at the Italian Senate's Extraordinary Commission against intolerance, racism, anti-Semitism and incitement to hatred and violence](#)
129. UN OHCHR (2019), [Report of mission to Italy on racial discrimination, with a focus on incitement to racial hatred and discrimination 28 January – 1 February 2019](#).
130. UN OHCHR (2018, November 21), [Legal changes and climate of hatred threaten migrants' rights in Italy, say UN experts](#)
131. Università di Pisa (2023, 8 February), [La professoressa Veronese coordinatrice di un gruppo di lavoro per la conoscenza della cultura ebraica nelle scuole](#).
132. University of Bologna (2024), [Alias career guidelines](#).
133. V-Start (2019), [Come assistere le vittime di crimini d'odio. Un manuale per operatori e operatrici](#).
134. Vox Diritti (2023), [La Mappa dell'intolleranza. Anno 7](#).

## ALLEGATO: OSSERVAZIONI DEL GOVERNO

---

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

L'ECRI, conformemente alla sua procedura di monitoraggio paese per paese, ha avviato un dialogo confidenziale con le autorità italiane dopo avere loro sottoposto una prima bozza del rapporto. Un certo numero di commenti delle autorità sono stati recepiti ed inseriti nella versione finale del rapporto (che prende in considerazione, salvo contrario avviso, unicamente le evoluzioni della situazione fino all'11 aprile 2024, data dell'esame della prima bozza).

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



## Responses to hate speech

*43. Special attention was also given to combating hate speech in sports. For instance, UNAR and the main Football League are cooperating to promote diversity in sports and prevent racism through awareness-raising campaigns, including around the International Day for the Elimination of Racial Discrimination (21 March). In addition, on 27 June 2023, a declaration of intent on combating antisemitism in football was signed jointly by the authorities and representatives of football federations and associations of players, coaches and referees. Its signatories committed to the elimination of antisemitic and Nazi symbols during sport events, develop stronger accountability mechanism for any antisemitic behaviour of members and supporters of sport clubs, express solidarity with victims and proactively combat antisemitism through various awarenessraising activities. ECRI welcomes those initiatives and encourages the authorities to pursue their efforts to address antisemitism and all other forms of racism, including anti-Black racism, and intolerance in sports.*

With reference to para. 43, where the focus on combating hate speech in sport is mentioned, it might be of interest to point out that OSCAD is an active participant in the Declaration of Intent to Combat Anti-Semitism in Football and a member of the Council of Europe project Combating Hate Speech in Sport.

### Declaration of Intent on combating antisemitism in football

OSCAD was also involved in the aforementioned Declaration of Intent on combating antisemitism in football, in particular in point 13. With reference to point 13 of the Declaration of Intent, the C.O.N.I. and the Fondazione Giulio Onesti, in collaboration with the Ministry of Education and Merit, the Department of Sport of the Presidency of the Council of Ministers and the Department of Public Security of the Ministry of the Interior, represented by the OSCAD and the External Relations and Ceremonial Office, have launched the 12th edition of the National Competition “Honest in Sport”. The competition aims to spread sports culture and legality, through an approach based on respect for and sharing of sports values. For this reason, the theme chosen has been the following: “Sport against all discrimination”.

The competition involved all students from secondary schools, both state and paritarian, throughout the country and had as its objective the production of a multimedia work projected into the future, through the use of new technologies, which represent the symbol of the younger generations. The entries were classified within two sectors called video-music and stories respectively. In addition, for this edition, the students were also asked to produce a slogan, summarising the theme.

The winners will be rewarded with a trip to attend a major international sporting event, namely the Pietro Mennea Golden Gala, which will take place in Rome on 30 August 2024.

### Combating hate speech in sport Project

With reference to awareness-raising activities, at European level, since February 2023, OSCAD has joined, in cooperation with the Department for Sport of the Presidency of the Council of Ministers, the project “Combating Hate Speech in Sport”, funded by the European Union and the Council of Europe, which aims to combat hate speech in sport by providing technical assistance to public authorities of Member States and other stakeholders in the sport sector, to develop comprehensive strategies in the framework of the protection of human rights.

*46. Some good examples of counter-speech have been reported to ECRI in the recent period. For instance, after the Hamas terrorist attack of 7 October 2023, politicians at higher levels of government, including the Prime Minister and the President, spoke publicly against antisemitism, pledged to strengthen the protection of the Jewish community, and called for clear and unambiguous condemnation of antisemitic hate speech. The anti-LGBTI and racist statements contained in the book published by an Italian general (see paragraph 38 above) prompted an immediate reaction from the Minister of Defence, who stated that the general in question had discredited the army, the ministry, and the Constitution. The statements made about Roma women being thieves (see paragraph 37 above) were met with an official reaction of the National Guarantor for the Rights of Persons Detained or Deprived of Liberty.*

With reference to para. 46, as a good counter-speech practice, mention could be made of OSCAD's implementation of the Victims of Hate campaign. The awareness-raising activities are structured in different panels, dedicated to various forms of discrimination: race-ethnicity, religious belief, sexual orientation, disability and gender-based violence. Each session alternates moments of reflection by experts in the field, including international experts, representatives of civil society and law enforcement, as well as testimonies by victims. A total of 16 events were organised in 13 cities.

In particular, awareness-raising events dedicated exclusively to anti-Semitism were organised on 9th June 2022, 16th May 2023 and 13th May 2024 at the Auditorium of the Shoah Memorial in Milan, in the presence of Senator Liliana Segre and the Minister of the Interior.

**48.** ECRI recommends that public figures, including high-level officials and politicians on all sides, are strongly encouraged to take a prompt, firm and public stance against the expression of racist and LGBTIphobic hate speech and react to any such expression with counter-speech and alternative speech, as well as to promote understanding between communities, including by expressing solidarity with those targeted by hate speech. Elected bodies and political parties should adopt appropriate codes of conduct that prohibit the use of hate speech, call on their members and followers to abstain from engaging in, endorsing or disseminating it, and provide for sanctions. In this respect, ECRI refers to its General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech, Recommendation CM/Rec(2022)16 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech and the Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society as endorsed by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in its Resolution 2443 (2022).

With reference to promoting greater cooperation with the LGBTI community, on the 12th June 2024, a Memorandum of Understanding was signed between OSCAD and the Gay Center Association. This protocol aims to promote and protect the rights of the LGBTI community through services to counter discrimination. The scope of the protocol includes, by way of example: support for victims of hate, training and awarenessraising activities, monitoring of cases reported to the Observatory.

In particular, the good practices shared between the parties will focus on:

- dialogue and awareness-raising efforts on combating discrimination and homophobic hatred, through the implementation of specific activities aimed at raising awareness on these issues;
- monitoring and analysing the phenomenon through the sharing of data on the reports received by the Association that will be communicated to the Observatory;
- cooperation in the training and professional development activities carried out for police force operators.

These network activities will be carried out in order to extend the effectiveness of the support to victims from the moment the Association takes charge of cases, thus counteracting the negative effects of under-reporting, as well as to improve the monitoring of homotransphobic acts in our Country.

## **B. Hate-motivated violence**

**57.** Since ECRI's previous report, several measures have been taken to increase the capacity of law enforcement officials to tackle hate crimes. In particular, Italy implemented the OSCE/ODIHR's Training Against Hate Crimes for Law Enforcement (TAHCLE), which included officers directly involved in the training delivered in cooperation with the OSCE/ODIHR and further law enforcement officials trained through cascade trainings and online modules. More online trainings on hate crime, bias indicators and vulnerable victims, as well as publications on hate crime addressed to law enforcement officials were developed and distributed by OSCAD. However, the capacity of the police and carabinieri to address hate-motivated violence seems to be significantly diminished by underreporting of such incidents and lack of trust in law enforcement agencies on the part of people belonging to groups of concern to ECRI, especially people with migration backgrounds, people of African origin and Roma. ECRI considers that this problem cannot be tackled without addressing major issues related to racism and intolerance within law enforcement agencies. Reference is made to section IV.B.

With reference to para. 57 and Section IV B, OSCAD has been devoting huge attention to the issue of racial profiling.

Since 2014, OSCAD has introduced a specific focus on discriminatory profiling in policing as part of its training activities.

The module is aimed at providing a definition of racial-ethnic discriminatory profiling, illustrating the mechanisms by which profiling works. It also offers the presentation of real-life practical cases. The motivations that have led operators to engage in profiling behaviour are analysed and useful information is provided with the aim of creating an appropriate awareness of the risks associated with profiling attitudes, with a focus on the civil, criminal and administrative consequences for public officials responsible for such conduct. As part of this training module, some studies and good practices implemented in some European countries are also presented.

In 2021, due to the suspension of in-presence training for the pandemic, an online module on the topic of ethnic profiling was realised, enriching the already available teaching material with further studies and case studies. In order to raise the awareness of police officers, in particular of the consequences in terms of loss of public trust in institutions, interviews with victims of discriminatory profiling and associations that have been working on the issue for years were included.

The online module was made available in the inter-force platform SISFOR and constituted the subject of a professional update for 2021. It is currently available on the aforementioned platform for all interested

law enforcement officers. Since 2014, profiling has therefore been an integral part of both online and in-presence training activities carried out by OSCAD and has also been proposed in further educational activities carried out within specific European projects.

## **Migrants**

*59. In ECRI's opinion, such atmosphere created by political and other public discourse around the subject of migration creates serious obstacles to the effective integration and inclusion of migrants, endangers the activities of non-governmental organisations providing support to migrants and undermines the independence of the judiciary when dealing with migration cases. ECRI strongly invites the relevant authorities, including at regional and local levels, to develop strong communication strategies on the integration and inclusion of migrants, support and maintain a safe and enabling environment in which civil society organisations working in support of migrants can operate free from hindrance, insecurity and violence, and respect, protect and promote the independence and impartiality of judges deciding on migration cases.*

We would like to recall that one of the first training activities organized by OSCAD was the training program carried out in cooperation with the *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) of the OSCE, called TAHCLE - *Training Against Hate Crimes for Law Enforcement* (years 2014, 2017 and 2018).

In this context: half-day training seminars were conducted in February 2014 for 100 National Police and 60 Carabinieri officers (160 units trained); in July 2014, a three-day seminar was conducted according to the *training of trainers* format for National Police and Carabinieri officers serving in training facilities of the corresponding Administrations (30 units trained); in September 2017, an identical regional-level training activity was organized in Milan in collaboration with OSCE-ODIHR and *Università Cattolica del Sacro Cuore*, for operators of the National Police and Carabinieri based in the Lombardy region (about 30 units trained); in November 2018, a second edition of the nationwide interagency training program was organized with the same modalities as the training organized in 2014. The trainees were 13 National Police and 12 Carabinieri officers, mainly serving in training facilities.

As well as for 2014, the adopted mode of *training of trainers* (ToT) delivered to personnel from both police forces already working in training settings ensures the spillover of the content learned to a larger number of operators (*cascade training*).

In addition, since the TAHCLE program was one of the first training activities conducted by OSCAD, it provided the basis on which were created the training materials used by the OSCAD Secretariat for the training activities delivered through various modalities since 2014.

## **Naturalisation**

*75. In its fifth-cycle report on Italy (§§ 69-70), ECRI took note of planned reforms of the legislation pertinent to naturalisation and recommended to the authorities to complete this process, inter alia to facilitate the naturalisation of foreign children born or studying in Italy and to ensure that the legislation on naturalisation was in line with the European Convention on Nationality. ECRI regrets to note that the legislative changes considered at the time of the preparation of that report have not been adopted. Refugees can apply for Italian citizenship after five years of residence, whereas beneficiaries of subsidiary protection are subject to general rules applicable to non-EU nationals providing for the requirement of a ten years' residence. According to the interlocutors met by the ECRI delegation during the visit, the process of naturalisation remains lengthy, and the assessment of applications is largely discretionary.*

It must be pointed out that for those born in Italy, nationality is in any case guaranteed if both parents are unknown or stateless, or if the child does not follow the nationality of the parents according to the law of the State to which they belong; nationality is also guaranteed to the child of unknown persons on the Italian territory, if the possession of another nationality is not proven (Article 1, paragraph 1, letter b) and paragraph 2 of Law No. 91/1992). The acquisition of Italian nationality is also guaranteed to children of those who acquire Italian nationality if they live with the naturalised parent (Article 14 of Law No. 91/1992).

## Roma

77. There is no official data on the number, socio-demographic characteristics and living situation of Roma (including Sinti and Caminanti) in Italy. It is roughly estimated that the Roma population is between 120,000 to 180,000, of which approximately 60% are Italian citizens. The non-citizen Roma population are mainly Roma who arrived in Italy in 1990s from the former Yugoslavia and more recently from Bulgaria and Romania. It is estimated that over 50% of the Roma population is below the age of 18. Roma remain the group with the highest level of social distance to the majority of the population and one of the groups most exposed to discrimination in everyday life. As regards the absence of status of legally recognised minority for Roma and the lack of specific legal framework aimed at ensuring effective equality for Roma, reference is made to the work of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

All relevant information are comprehensively provided in the 6<sup>th</sup> State Report for Italy, drawn up by the Ministry of the Interior in application of the *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (signed in Strasbourg, on 1<sup>st</sup> February 1995), available at <https://rm.coe.int/16th-sv-italy-en/1680AEP2223>.

The Report contains up-to-date surveys carried out in Italy, focusing on situations of critical housing and living conditions of the Roma population in our Country, showing that, despite the persistence of some difficulties, Italian administrations have made strong efforts at many levels through a series of initiatives and providing for differentiated solutions. These initiatives highlight good practices disseminated throughout the territory, in line with key areas identified in the *National Strategy for Inclusion and Participation 2021-2030* (Employment, Education, Housing, Health, Inclusion, Participation and Countering Anti-Gypsyism).

Focusing on inclusion, it is worthy of note that the *National Project for the Inclusion and Integration of Roma, Sinti and Caminanti (RSC) Children*, promoted by the Ministry of Labor and Social Policy as part of the actions of the 2014-2020 NOP (*National Operational Programme*) "Inclusion" and implemented in collaboration with the Ministry of Education, the Ministry of Health and the *Istituto degli Innocenti*, continues with the new planning of the *National Plan for Inclusion and Poverty Fight 2021-2027*.

In fact, by Directorial Decree No. 24 of February 5, 2024, the Notice to submit projects for the inclusion and integration of Roma, Sinti and Caminanti girls, boys and adolescents, to be funded under Priority 2 "Child Guarantee" - Specific Objective ESO4.11 was approved. The Notice is addressed to Social Districts (ATS) throughout Italy and intends to implement, starting from the experimentation implemented under NOP Inclusion 2014-2020, a series of integrated interventions aimed at strengthening the social inclusion and integration of Roma and Sinti children and adolescents, as well as their families.

The funding amounts to 40,000,000 Euros, from the *European Social Fund plus* (ESF+).

### *Project development and results*

The *National Project for the Inclusion and Integration of Roma, Sinti and Caminanti Children* was established in 2013 as an experimental path within the framework of the initiatives of Law 285/97, promoted in 13 cities by the Ministry of Labor and Social Policy in collaboration with the Ministry of Education, the Ministry of Health and the *Istituto degli Innocenti*. In 2017 it continues and consolidates the path within the framework of the NOP Inclusion, articulating the initiatives in two three-year periods from 2017 to 2020 and 2021 to 2023. Over the years, the Project has expanded constantly the involvement of new territories, new schools and therefore new target students and has achieved important results, as also confirmed by the monitoring and evaluation activities carried out since the first year (see publications on the website [www.progettonazionale.rsc.it](http://www.progettonazionale.rsc.it)). In the first year of the experimental project - 2013 - in fact, 29 schools, 47 classes, 150 Roma, Sinti and Caminanti students and about 800 total pupils (Roma and non-Roma) were involved; in the last year, 2023, there were 123 schools involved, about 400 classes and 719 RSC students and more than 8000 total students involved in the schools.

Among the most obvious results of combating early school leaving, we highlight the significant improvement in average attendance at school, a central element in promoting improved educational performance and social inclusion.

Frequency monitoring showed how pupils who have only been included in the Project for one year have average frequencies of 58 % in primary and 38 % in secondary, while those involved for more than five years around 75 % in both school orders. This shows how in the medium term the results of the Project are significant, fostering a substantial increase in average attendance between 20 % and nearly 40 % by countering school dropout and the dropout phenomenon. Also important is the number of transitions from secondary school to higher vocational or more structured pathways.

No less important is the care of the relationship between teachers and families. Monitoring of activities shows an increase in the number of RSC parents' meetings with teachers and, more generally, a better participation of these in school activities. An essential element, this, so that children feel supported by families in their school efforts and, at the same time, do not feel their parents' educational role devalued by the school.

The Project is also committed to promoting better access to social services and preventive health care for the families of the target children. Exemplifying the data regarding the assignment of a pediatrician on a standard basis for the Project children: 80% of the target had it in 2018, 97% have it in 2022.

Finally, the network in the territory: a fundamental tool to promote the full inclusion of children and families, through the involvement of multiple sectors and various professionalities in a multidisciplinary and multisectoral working framework. Although with some territorial differences and not without difficulties, all cities have regularly organized and promoted city and sub-territory level governance spaces, overcoming the logic of fragmented work where each party operates self-referentially and independently. Through interdisciplinary and coordinated activity, the creation of a common shared language is promoted and the skills and experiences of everyone (school, community referents, third sector and social services) are enhanced, which is fundamental to facilitate the inclusion of RSC children and families in the long run.

#### *Objectives and articulation of the new project on the PN - Inclusion 2021 -2027*

The objectives of the new Project for the inclusion and integration of Roma and Sinti girls, boys and adolescents, in continuity with the previous one, are:

- Countering school dropout of Roma and Sinti minors;
- Improvement of school inclusion and educational success of Roma and Sinti minors;
- Improving access to social and health services for RSC minors and their families; - Consolidation of sustainable intercity and multisectoral governance; - Consolidation of the national network.

The Project provides for the active involvement, as direct addressees, of Roma, Sinti and Caminanti pupils and students aged 3 to 18 and their families and, as indirect addressees, of all non-Roma children and young people enrolled in the classes and schools involved in the Project, school staff, managers and operators of the social and socio-health sectors, the third sector and more generally the local network for inclusion. The intervention provides for national governance aimed at building a network of relationships involving ATS, operators, representatives of RSC communities and recipients of interventions. It provides for a modular articulation of actions and a double level of basic and advanced intervention. The activities are identified as modules that can be integrated with each other in relation to the characteristics of local contexts.

Briefly, the six modules - one of which is optional - into which the Project is divided, are reported as follows:

#### Module 1 - Coordination activities

The coordination activity is the exclusive responsibility of the proposing entity (*Ambito Territoriale Sociale*). The coordinator performs transversal functions related to monitoring, control and coordination of activities.

#### Module 2 - Participatory networking and governance.

The local network is a strategic area to be consolidated during the project implementation period to support activities in the school and housing contexts. The network also promotes the direct involvement of Roma and Sinti families, communities or representations in a truly shared planning perspective.

#### Module 3 - School and countering school dropout.

The objective of the Project is to create a school environment that reduces the risks of dropout by Roma and Sinti minors by building cooperative educational contexts conducive to learning, appreciation of differences and intercultural integration. The activities take the form of: a) relationship activities with teachers and support during school hours; b) training and supervision of teachers and other school figures (managers, ATA operators, etc.), including through awareness-raising interventions for preschool teachers; c) activation of educational and creative workshops in project classes, aimed at developing teaching, relational, communication and effective conflict management skills.

#### Module 4 - After-school socio-didactic activity.

The module for out-of-school socio-educational support will also be crucial to counter the widespread dropout phenomenon and promote inclusion. After-school socio-educational support is aimed at promoting work on teaching skills, social and interpersonal skills and, where there is a need, language skills.

## Module 5 - Social activities.

The module involves social and social inclusion activities aimed at target children and their families. The work in camps or other residential settings is aimed at integrating the objectives of school support with those aimed at promoting the overall health and well-being of the minor in relation to his or her family by promoting, in particular, access to social and socio-health services.

## Module 6 - Meal (optional)

This module is not mandatory, but activated according to the demand and needs expressed by the territory and the educational institutions involved. It provides a meal for groups of Roma and Sinti - and other - children and young people. This is an additional action that aims to strengthen extracurricular support particularly where there are no full-time elementary school, and for the benefit of girls and boys in secondary school.

### **Identity documents**

*82. In its previous report, ECRI noted that significant groups of Roma originating from the countries of the former Yugoslavia had no identity documents and were de facto stateless. ECRI takes positive note of the fact that the estimated number of persons concerned significantly decreased in recent years and that some housing transition projects included support for the regularisation of the legal status of their beneficiaries. However, still approximately 2,250 Roma were stateless or at risk of statelessness due to lack of documents in 2023. Under the 2012-2020 Roma Sinti Caminanti Strategy, an ad hoc Working group on the judicial status of Roma, Sinti and Travellers was created in order to provide a solution to this problem. However, the working group in question has not formally completed its work. With the adoption of the 2021-2030 Strategy, the Government committed to reconvening it. However, according to the information received by ECRI in the context of its visit to Italy, the group has not yet resumed its work. ECRI reiterates that the lack of identity documents significantly lowers chances of integration and inclusion of the Roma concerned. It hence encourages the authorities to ensure that all Roma can obtain appropriate identity documents.*

On this point, we would like to remind that the Central Directorate for Civil Rights, Citizenship and Minorities of the Ministry of the Interior signed a *Memorandum of Understanding* with the National Commission for the Right to Asylum and the *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). The intention was to create a fruitful and permanent collaboration between the parties, in order to strengthen the identification of stateless persons, through tools for linking the procedures for international protection and for determining statelessness.

### **Racism and intolerance within law enforcement agencies**

*91. During its visit to Italy, the ECRI delegation learned about many accounts of racial profiling by law enforcement officials that impacts especially the Roma community and people of African descent. Those accounts of frequent stop and account activities based on ethnicity are also substantiated by reports of civil society organisations and other specialised international monitoring bodies. However, the authorities do not collect appropriately disaggregated data on police stop and account activities, do not seem to be aware of the scale of the issue and have not considered the existence of racial profiling as a form of potential institutional racism. Racial profiling has considerably negative effects, generating a feeling of humiliation and injustice among affected groups and resulting in stigmatisation and alienation. It is also detrimental to overall security, as it erodes public trust in the police and contributes to under-reporting of crime.*

As highlighted in the aforementioned 6<sup>th</sup> Report for Italy drawn up by the Ministry of the Interior, in application of the *Framework Convention on the Protection of National Minorities*, we would like to point out that the

Observatory for Security against Discriminatory Acts - OSCAD pursues, among others, objectives in the field of anti-discrimination: to facilitate reporting and counteract *under-reporting*; to monitor, raise awareness, train and update Police forces to deal with the phenomenon of *under-recording*.

ECRI Secretariat  
Directorate General of Democracy and Human Dignity  
Council of Europe  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

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

 [@ECRI\\_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

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

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) is a unique human rights monitoring body which specialises in questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of “race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation and gender identity), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe; it prepares reports and issues recommendations to member States.