

Thomas Hammarberg *

I diritti di rom e migranti

Lo sguardo del Consiglio d'Europa sull'Italia

Il 26-27 maggio 2011 il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, ha compiuto una visita in Italia nel quadro dei suoi compiti di monitoraggio del rispetto dei diritti umani nei Paesi membri dell'Organizzazione. Lo scorso 7 settembre è stata diffusa la Relazione stesa dopo tale visita, accompagnata da una sintesi ufficiale (di cui pubblichiamo qui la nostra traduzione) e dalle Osservazioni formulate dal Comitato interministeriale dei diritti umani dopo la lettura del testo.

Il commissario Thomas Hammarberg e la sua delegazione hanno visitato l'Italia dal 26 al 27 maggio 2011. Nel corso della visita il Commissario ha incontrato rappresentanti di autorità e istituzioni italiane ed esponenti della società civile. La presente relazione si concentra sulla seguente selezione di questioni riguardanti i diritti umani.

1. Protezione dei diritti umani di rom e sinti

a) Antiziganismo nel linguaggio politico

Il Commissario continua a essere preoccupato per la presenza in Italia di una retorica politica razzista e xenofoba, che prende di mira in particolare rom e sinti. Questa retorica è un poderoso veicolo di antiziganismo nella società italiana, tra le cui conseguenze vi è anche quella di annullare i benefici delle azioni di inclusione sociale di rom e sinti condotte in varie parti del Paese. Il Commissario chiede alle autorità italiane di agire con urgenza per affrontare questo fenomeno. Tra i provvedimenti consigliati si evidenziano iniziative di

* Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, <commissioner@coe.int>.

Traduzione non ufficiale e note a cura della Redazione; il testo originale inglese del documento [CommDH(2011)26] si trova in <<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1826921>>.

autoregolamentazione da parte dei partiti politici e una vigorosa attuazione della legislazione penale contro gli insulti razzisti, alcune parti della quale richiedono una messa a punto più precisa. Per combattere l'antiziganismo, servono maggiori sforzi per promuovere la conoscenza della storia e della cultura rom. Il Commissario insiste che l'ampia diffusione e l'utilizzo, specialmente nelle scuole, dei *Fact Sheets* del Consiglio d'Europa sulla storia dei rom¹ potrebbe fornire un importante contributo allo scopo.

b) Alloggi e sgomberi

Da qualche anno si assiste a numerosi sgomberi di insediamenti rom in Italia, spesso attuati con modalità in contrasto con gli *standard* dei diritti umani. La dichiarazione dello stato di «emergenza nomadi», con la legislazione e i poteri straordinari che ne conseguono, fornisce il terreno per lo sviluppo di queste pratiche, che hanno un impatto negativo sulla possibilità di rom e sinti di godere non solo del diritto alla casa, ma anche di altri diritti umani, compreso il diritto dei bambini all'istruzione. Il Commissario sollecita le autorità italiane ad agire in conformità con gli *standard* internazionali e con quelli del Consiglio d'Europa nell'ambito delle politiche abitative e degli sgomberi, e di portare la situazione pienamente in linea con la revisione della *Carta sociale europea*², alla luce di quanto rilevato dalla Commissione per i diritti sociali nel giugno 2010 nella decisione sul caso *Centre on Housing Rights and Evictions* (COHRE, Centro per il diritto alla casa e contro gli sgomberi) *contro Italia*³.

c) Reati d'odio violenti

Gli episodi di violenza contro i rom a opera di privati cittadini, ma a volte anche di esponenti delle forze dell'ordine, mettono in evidenza la necessità che le autorità italiane migliorino continuamente la loro risposta alla violenza razziale in generale. Il Commissario richiama le autorità italiane a rispettare gli *standard* del Consiglio d'Europa in materia e a utilizzarne le ampie indicazioni su come migliorare la risposta delle forze di polizia ai reati a sfondo razziale e su come combattere i comportamenti impropri da parte della polizia stessa. In particolare, il sistema per monitorare gli episodi di razzismo e i reati a sfondo

¹ Con lo scopo di contribuire a eliminare i pregiudizi e l'emarginazione di cui rom e sinti sono vittime e di favorirne l'integrazione, il Consiglio d'Europa ha redatto una serie di documenti sulla storia, la cultura e la lingua dei rom, per promuovere la reciproca conoscenza della storia tra le popolazioni rom e non rom. Già nel 2008 le nostre autorità si erano impegnate a tradurre i *Fact Sheets* in italiano, lavoro sul cui procedere il Commissario ha chiesto di essere informato. I documenti sono disponibili in <www.coe.int/t/dg4/education/roma/histoculture_EN.asp>.

² La *European Social Charter*, adottata nel 1961 e rivista nel 1996, è un trattato del Consiglio d'Europa a garanzia dei diritti umani sociali ed economici. Il testo è disponibile in <www.coe.int>.

³ EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS, *Decision on the merits «Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy»*, 25 giugno 2010, <www.coe.int/document-library/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1650477>.

razziale potrebbe essere migliorato introducendo metodi di denuncia e di registrazione più flessibili e attenti alla tutela delle vittime.

d) Privazione della cittadinanza

Molti rom arrivati in Italia dalla ex Jugoslavia negli anni Sessanta e Settanta e durante la guerra degli anni Novanta vivono ancora oggi senza alcuna cittadinanza, né italiana, né di altri Paesi. Anche i loro discendenti, il cui numero è oggi stimato intorno ai 15mila, sono apoliti di fatto in Italia, nonostante vi siano nati e vi abbiano vissuto per tutta la vita. Il Commissario sollecita le autorità italiane ad affrontare questa situazione. Rinnova inoltre la richiesta che l'Italia ratifichi senza riserve la *Convenzione europea sulla nazionalità*⁴.

e) Strategie complessive per l'inclusione di rom e sinti nella società

Permane la necessità di una strategia nazionale per l'integrazione sociale di rom e sinti in Italia che fornisca coerenza e sostegno agli sforzi prodotti a livello regionale e locale. Come passo propedeutico all'elaborazione di tale strategia, il Commissario consiglia l'istituzione di una *task force* a livello nazionale, che sia di servizio e sostegno a una rete di attori regionali e locali che operano in questo campo. Per massimizzare le probabilità di ottenere risultati a lungo termine, il suo lavoro si dovrebbe concentrare più sull'inclusione sociale, la non discriminazione e la lotta contro l'antiziganismo, e meno sulle misure coercitive come gli sgomberi e le espulsioni.

2. La protezione dei diritti umani dei migranti, compresi i richiedenti asilo

a) Operazioni di salvataggio e intercettazioni in mare

Il Commissario esprime apprezzamento per l'inestimabile impegno delle autorità italiane per salvare i migranti sulle imbarcazioni che attraversano il Mediterraneo. Incoraggia decisamente le autorità italiane a preservare la lunga tradizione di operazioni di salvataggio, che è tanto più indispensabile nel contesto attuale delle migrazioni forzate dalla Libia, e le richiama a garantire che in tutti i casi in cui i migranti si trovino in pericolo in mare, la loro salvezza e sicurezza ricevano priorità assoluta su ogni altra considerazione, compresa la mancanza di chiarezza e di accordi, in particolare tra Italia e Malta, riguardo alla responsabilità del salvataggio. In riferimento alle operazioni svolte congiuntamente da Italia e Libia nel Mediterraneo centrale con lo scopo di intercettare i migranti in fuga dalla Libia e rimandarli indietro (i cosiddetti respingimenti), il Commissario raccomanda alle autorità italiane di sospenderle e di astenersi da

⁴ COUNCIL OF EUROPE, *European Convention on Nationality*, 6 novembre 1997, in <www.coe.int>.

qualunque pratica che possa avere come conseguenza quella di rimandare i migranti in luoghi in cui siano a rischio di maltrattamenti o di ulteriori respingimenti.

b) Accoglienza dei migranti, compresi i richiedenti asilo

L'impennata di arrivi dalle coste dell'Africa settentrionale ha messo sotto pressione il sistema italiano di accoglienza dei migranti, compresi i richiedenti asilo. Le autorità italiane sono sollecitate ad assicurare che le loro strategie di accoglienza possano far fronte efficacemente alle ondate di arrivi e di richieste di asilo, in particolare aumentando la capienza delle strutture gestite dallo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), una rete di enti locali e organizzazioni *non profit* finanziata con fondi pubblici. Occorre inoltre fare di più per garantire che, in tutti i centri in cui sono alloggiati, i richiedenti asilo abbiano adeguato accesso ad assistenza legale e sostegno psico-sociale. Si dovrebbero attuare efficacemente misure speciali per identificare i soggetti vulnerabili e provvedere ai loro bisogni. La mancanza di chiarezza riguardo alla natura dei centri in cui vengono tenuti i migranti e al regime in vigore al loro interno (compreso il fatto se si tratti o meno di detenzione) contribuisce a mettere a repentaglio i diritti dei migranti. Riguardo al rimpatrio di cittadini tunisini attraverso «procedure semplificate», il Commissario chiama le autorità italiane ad assicurare che la tutela dei diritti umani in questione, compresi l'accesso alle procedure per opporsi al trasferimento e il divieto di espulsioni collettive, sia pienamente rispettata.

c) Integrazione dei rifugiati e di altri beneficiari della protezione internazionale

Occorre progredire sul fronte della creazione di un sistema affidabile di sostegno all'integrazione nella società italiana dei rifugiati e di altri beneficiari della protezione internazionale. Osservando che a volte queste persone cadono in miseria o diventano senza dimora, il Commissario sollecita un rafforzamento dell'offerta di alloggio e servizi da parte delle autorità locali, in particolare aumentando i fondi disponibili e coinvolgendo un maggior numero di Regioni e Comuni. Ulteriori misure utili comprendono una revisione complessiva delle leggi e norme che hanno effetto sull'integrazione dei rifugiati e l'introduzione di azioni positive, ad esempio sul mercato del lavoro, che favoriscano l'integrazione nella fase immediatamente successiva al riconoscimento dello *status* di rifugiato. Occorre affrontare anche le difficoltà che attualmente i migranti incontrano per l'ottenimento della cittadinanza italiana e gli eccessivi ritardi nei ricongiungimenti familiari.