

Rapporto  
di Thomas Hammarberg  
Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa  
sulla sua visita in Italia  
13-15 gennaio 2009

Strasburgo, 16 febbraio 2009

Riservato  
CommDH(2009)  
Originale in inglese

## I. Introduzione

1. Il presente rapporto si basa sulla visita in Italia del commissario per i diritti umani (il commissario) del 13-15 gennaio 2009<sup>1</sup>, seguita a una precedente visita del 19-20 giugno 2008.
2. Il commissario ha avuto consultazioni costruttive con diverse autorità nazionali, compreso il sottosegretario agli Esteri Alfredo Mantica, il sottosegretario agli Interni Alfredo Mantovano, il sindaco di Roma Gianni Alemanno, il presidente Marcenaro e alcuni membri della Commissione diritti umani del Senato, nonché il presidente dell'autorità garante della protezione dei dati personali prof. Francesco Pizzetti. Sono stati inoltre organizzati incontri con i rappresentanti di organizzazioni non governative nazionali e internazionali attive nel campo della protezione di migranti e rom.
3. Il commissario desidera esprimere la propria gratitudine alle autorità italiane a Strasburgo e a Roma per aver favorito uno svolgimento indipendente ed efficace della visita. Il commissario ha apprezzato la disponibilità e apertura al dialogo dimostrate dalle autorità nel corso di tutte le riunioni svolte a Roma.
4. Il 28 luglio 2008, dopo aver ricevuto le osservazioni del governo italiano in merito ad un progetto di relazione, il commissario ha pubblicato un memorandum (il memorandum) unitamente alle osservazioni del governo, basato sulla sua visita di giugno<sup>2</sup>. Il commissario ha seguito con attenzione gli sviluppi legislativi e amministrativi in Italia collegati alle problematiche menzionate nel suo memorandum ed è rimasto in contatto con le autorità italiane attraverso la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, che ha sollecitamente fornito le informazioni richieste. In particolare, il 5 dicembre 2008 le autorità italiane, in risposta a una richiesta presentata il 4 novembre 2008, hanno trasmesso al commissario informazioni supplementari relative alle questioni sollevate nel memorandum.
5. Con la visita del 13-15 gennaio 2009, il commissario desiderava proseguire il dialogo sostanziale e costruttivo con le autorità italiane, nel contesto della sua missione quale rappresentante di una istituzione indipendente e imparziale che promuove il rispetto dei diritti umani, come sanciti dai relativi strumenti del Consiglio d'Europa.

---

<sup>1</sup> Durante la visita il commissario era accompagnato dal sig. Nikolaos Sitaropoulos e dal sig. Stefano Montanari.

<sup>2</sup> CommDH(2008)18, 28 luglio 2008, disponibile all'indirizzo: [www.coe.int/commissioner](http://www.coe.int/commissioner).

6. Il commissario desidera ribadire che egli attribuisce molta importanza, e quindi grande interesse, al problema della tutela offerta dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a gruppi sociali non dominanti, quali i migranti (richiedenti asilo, rifugiati e immigrati). Il trattamento previsto dagli Stati membri per i cittadini stranieri che desiderano entrare o già risiedono in Europa è il banco di prova della "effettiva osservanza e rispetto dei principi fondamentali dei diritti dell'uomo" da parte degli Stati.

7. Ciò si applica anche ai rom e sinti, popolazioni minoritarie cronicamente e gravemente discriminate nella maggior parte degli Stati del Consiglio d'Europa.

8. Il presente rapporto fa seguito al memorandum e si concentra sui seguenti quattro temi principali: Iniziative contro il razzismo e la xenofobia (sezione II); Tutela dei diritti umani dei rom e dei sinti (sezione III); Tutela dei diritti umani degli immigrati e dei richiedenti asilo (sezione IV); Rimpatrio forzato di cittadini stranieri e rispetto delle istanze di sospensione ai sensi dell'art. 39 della Corte europea dei diritti umani (sezione V).

## **II. Iniziative contro il razzismo e la xenofobia**

9. Il commissario nota con soddisfazione l'adozione della legge n° 101 del 6 giugno 2008, che prevede ora esplicitamente il trasferimento in capo al convenuto dell'onere della prova (nel diritto civile e amministrativo) in caso di "discriminazione diretta o indiretta", come previsto dalle direttive CE anti-discriminazione 2000/43 e 2000/78. L'inversione dell'onere della prova ora si verifica quando il ricorrente fornisce elementi di fatto idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori. La legge introduce inoltre una nuova disposizione volta a fornire tutela giuridica specifica contro la "vittimizzazione" dei ricorrenti, come prevista dalle direttive di cui sopra. Infine, individua quale reato le molestie per motivi razziali o etnici ovvero dei comportamenti indesiderati con lo scopo di creare un clima "umiliante o [invece di "e"] offensivo"<sup>3</sup>.

10. Tuttavia, il commissario manifesta la propria preoccupazione per il mantenimento della legge 85/2006 che ha ridotto le pene per chi propaga idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi<sup>4</sup>. Con lettera del 5 dicembre 2008 le autorità italiane hanno informato il commissario che un nuovo progetto di legge in materia è stato presentato al Parlamento. Il commissario desidera ricevere ulteriori informazioni al riguardo.

11. In questo contesto, il commissario è stato informato della causa che vede coinvolti il sindaco di Verona e altre cinque persone che, nel settembre 2001, hanno invitato i cittadini di Verona a firmare una petizione alle autorità municipali per lo "sgombero immediato" di tutti i campi nomadi temporanei e illegali nonché diffuso manifesti con il seguente tenore: "No ai campi nomadi. Firma anche tu per cacciare gli zingari". Il Sindaco di Verona aveva inoltre affermato di fronte a testimoni che "gli zingari devono essere mandati via perché dove arrivano ci sono furti".

12. Il 20 ottobre 2008 la Corte d'appello di Venezia ha confermato la precedente sentenza a due mesi di reclusione (con sospensione), giudicando che gli imputati avevano propagato teorie di superiorità

---

<sup>3</sup> Cfr. *European Anti-Discrimination Law Review*, n° 6/7, ottobre 2008, p. 103, disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/legnet/08lawrev6\\_7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/08lawrev6_7_en.pdf).

<sup>4</sup> La pena massima iniziale di tre anni di reclusione è stata ridotta a una multa di 6.000 euro o 18 mesi di reclusione.

razziale o di odio etnico e riconoscendo un risarcimento alle famiglie rom che vivevano nel campo di Boscomantico prima che fosse smantellata su iniziativa dei convenuti<sup>5</sup>.

13. Il commissario nota che la Cassazione ha rinviato il caso alla Corte d'Appello affinché avvii un nuovo processo (sentenza del 13 dicembre 2007), giudicando il ragionamento alla base della prima sentenza "incompleto e non convincente dal punto di vista logico". La Corte di cassazione aveva trovato, tra l'altro, che la "profonda avversione" verso i rom, indicata tra l'altro dalla dichiarazione del convenuto di cui sopra, non era "motivata dallo status di zingari delle persone discriminate"; ma dal fatto che tutti gli zingari sono ladri. Si è pertanto fondata non su un concetto di superiorità o di odio razziale, ma su un pregiudizio razziale".

14. Il commissario accoglie favorevolmente le informazioni fornite dalle autorità italiane, secondo cui il ministero dell'istruzione promuove la lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale a livello scolastico nelle scuole primarie e secondarie, tramite programmi educativi di stampo interculturale.

15. Tuttavia, il commissario resta particolarmente preoccupato per le relazioni che riferiscono, con una certa continuità, l'esistenza in Italia di una tendenza al razzismo e alla xenofobia che prende di mira, a volte in modo estremamente violento, soprattutto gli immigrati, i rom e sinti o cittadini italiani di origine estera, anche nel contesto dello sport<sup>6</sup>.

16. Il commissario ha preso nota con particolare preoccupazione del caso di un cittadino ganese di 22 anni che nel settembre 2008 è stato arrestato dalla polizia municipale di Parma perché ingiustamente accusato di essere uno spacciatore. Secondo alcune fonti, all'uscita dal centro di detenzione il giovane aveva un ematoma, una ferita alla mano e portava una busta, consegnatagli dalla polizia municipale, su cui era indicato 'Emmanuel Negro'<sup>7</sup>. Durante la sua visita di gennaio il commissario è stato informato che gli agenti di polizia coinvolti in questo incidente sono stati sottoposti a un provvedimento di arresto domiciliare e a procedimenti penali.

17. Fonte di ugualmente grave preoccupazione è rappresentata dalla comunicazione ricevuta da una cittadina italiana nel mese di gennaio, in cui questa protestava per l'esistenza in Italia di 18 gruppi razzisti su facebook, contenenti messaggi di odio razziale, soprattutto nei confronti di rom, e istigazioni alla violenza razzista, nonostante questi gruppi siano stati denunciati ai gestori del sito. La cittadina sottolineava la necessità di "un migliore controllo delle situazioni di questo tipo" che definiva "un'ingiustizia e una vergogna".

18. Secondo un sondaggio condotto da Eurobarometro e pubblicato dalla UE nel luglio 2008, l'Italia si classifica agli ultimi posti tra gli Stati membri per quanto riguarda "i sentimenti di disagio rispetto all'idea di avere un vicino di diversa origine etnica" e, in particolare di origine rom<sup>8</sup>. Un'altra indagine speciale sull'Italia dello stesso istituto della UE riportava una percentuale superiore alla media UE (il

---

<sup>5</sup> La causa sarebbe ora nuovamente pendente di fronte alla Corte di Cassazione su ricorso dei convenuti.

<sup>6</sup> Cfr. per es. una serie di manifestazioni violente contro i membri di tali gruppi nel settembre e ottobre 2008 come riferita da *Le Monde*, 25/10/2008, p. 22, e dall'Ansa, News in English, agenzia del 03/10/2008, 17:01, [www.ansa.it](http://www.ansa.it).

<sup>7</sup> Comunicato stampa, [www.lepost.fr](http://www.lepost.fr), 30/09/2008.

<sup>8</sup> Cfr. Commissione europea, Special Eurobarometer 296, luglio 2008 pp 7-8, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm)

76 contro il 62%) di persone che considera la discriminazione su base etnica come “molto o abbastanza diffusa”<sup>9</sup>.

19. Particolarmente preoccupante secondo il commissario è il fatto che questo clima di intolleranza verso gruppi sociali o etnici non dominanti e vulnerabili continua a trovare occasionalmente sostegno nelle dichiarazioni di alcuni esponenti politici. Il commissario considera particolarmente preoccupante una dichiarazione resa dal sindaco di Treviso il 17 settembre 2008, diventata accessibile al pubblico italiano attraverso un ‘blog’ e definibile come un’ “espressione di odio”, in particolare contro gli immigrati, i rom e sinti e i musulmani.

20. Con lettera del 5 dicembre 2008 le autorità italiane hanno informato il commissario che il ministero degli Interni sta procedendo alla traduzione del *Factsheet of Roma History*<sup>10</sup> del Consiglio d’Europa, in risposta alla proposta avanzata dal commissario a giugno. Il commissario esprime la sua soddisfazione per la disponibilità del ministro degli Interni a tradurre e diffondere questo materiale particolarmente utile, che potrà essere utilizzato a fini di educazione civica e sensibilizzazione in materia di diritti umani degli alunni, degli studenti e dell’opinione pubblica in generale.

21. Infine, il commissario rileva che non vi è stato a oggi alcun progresso reale verso la creazione di un’agenzia nazionale indipendente per la promozione e la tutela dei diritti umani, in conformità con i Principi di Parigi. Tale istituzione potrebbe probabilmente contribuire agli sforzi delle autorità a rafforzare “la politica contro la discriminazione”. Le autorità italiane hanno informato il commissario che un apposito nuovo progetto di legge è stato introdotto al Senato, in seguito alla mancata conclusione del processo legislativo di un precedente progetto di legge adottato dal Parlamento nell’aprile 2007.

#### *Conclusioni e raccomandazioni*

22. Il commissario raccomanda nuovamente alle autorità italiane di reagire in modo tempestivo e condannare con decisione e pubblicamente qualsiasi dichiarazione che, da chiunque provenga, contenga delle generalizzazioni e quindi uno stigma nei confronti di alcuni gruppi etnici o sociali, quali gli immigrati e i rom o sinti. Le autorità italiane sono inoltre invitate a fare in modo che le loro iniziative legislative o amministrative non possano essere interpretate a sostegno o incoraggiamento di una criticabile stigmatizzazione dei gruppi di cui sopra.

23. Il commissario raccomanda che le autorità rivedano urgentemente la legge 85/2006 e ripristinino le pene più gravi precedentemente previste per attività razziste. Apprezzerebbe inoltre ulteriori informazioni sul già menzionato progetto di legge presentato in Parlamento.

24. Il commissario ribadisce la raccomandazione affinché le autorità rafforzino tempestivamente l’indipendenza e l’efficacia dell’organismo nazionale specializzato nella lotta contro la discriminazione razziale (UNAR), conferendogli la facoltà di avviare e partecipare a procedimenti giudiziari contro la discriminazione.

---

<sup>9</sup> Cfr. Commissione europea, Special Eurobarometer 296, Scheda Paese – Italia, luglio 2008, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm)

<sup>10</sup> Cfr. Direzione Generale dell’Educazione, Cultura e Patrimonio, Gioventù e Sport, (DG IV), [www.coe.int/T/E/Cultural\\_Co-operation/education/Roma\\_children](http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Roma_children)

25. Il commissario invita le autorità a prestare particolare attenzione alla necessità di prevenire la discriminazione razziale nell'amministrazione e nel funzionamento del sistema di giustizia penale, soprattutto quando tratta con gruppi sociali o etnici non dominanti particolarmente vulnerabili, quali gli immigranti e rom o sinti.

26. Ricordando gli orientamenti contenuti nella raccomandazione del 2005 del Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), il commissario rileva che sarebbe molto utile promuovere, in modo sistematico, il dialogo e la cooperazione tra le autorità giudiziarie e di polizia e i rappresentanti di tali gruppi etnici o sociali vulnerabili, al fine di sradicare i pregiudizi e creare una relazione di fiducia. Un'ulteriore priorità delle autorità dovrebbe essere di promuovere la corretta partecipazione di persone appartenenti a gruppi etnici ai corpi di polizia e al sistema giudiziario, nonché facilitare l'accesso alla giustizia per le vittime di razzismo, in particolare attraverso un rafforzamento del patrocinio gratuito, eventualmente in collaborazione con le ONG competenti<sup>11</sup>.

27. Il commissario accoglie con favore i nuovi sforzi legislativi ai fini di creare un istituto nazionale indipendente in materia di diritti umani. Attirando l'attenzione sulla raccomandazione R(97)14 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla creazione di istituzioni nazionali indipendenti per la promozione e la tutela dei diritti umani, il commissario esorta le autorità a procedere rapidamente alla costituzione di un'efficace istituzione nazionale in materia, nella forma per esempio di una Commissione nazionale dei diritti umani.

28. Il commissario raccomanda inoltre la formulazione di un piano d'azione nazionale, concreto e di ampio respiro, sui diritti umani<sup>12</sup> che preveda un'azione di lungo periodo per eliminare la discriminazione razziale. Al riguardo sarebbe utile istituire un'agenzia indipendente nazionale per i diritti umani. Un piano d'azione contro il razzismo dovrà comprendere, in particolare, l'elaborazione di linee guida per la prevenzione, registrazione, indagine e repressione di episodi razzisti o xenofobi e la valutazione del livello di soddisfazione delle comunità circa le loro relazioni con la polizia e il sistema giudiziario<sup>13</sup>.

29. Particolare attenzione dovrà inoltre essere accordata all'urgente necessità di eliminare il razzismo e l'intolleranza su Internet, in linea con la raccomandazione di politica generale n. 6 dell'ECRI per combattere la diffusione di materiale razzista, xenofobo e antisemita via Internet del 15 dicembre 2000<sup>14</sup>.

30. Infine, il commissario elogia gli sforzi delle autorità per promuovere i diritti umani, in particolare l'antirazzismo, l'educazione nelle scuole e la loro volontà di tradurre e diffondere il *Factsheet on Roma History* del Consiglio d'Europa. Il commissario desidera sottolineare la necessità di vigilare con particolare attenzione sulle manifestazioni di razzismo e intolleranza nell'ambito di sport che attirano parti significative dell'opinione pubblica, soprattutto giovane. Il commissario richiama l'attenzione

---

<sup>11</sup> Cfr. UN CERD, General Recommendation XXXI *on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system*, 2005, [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>12</sup> Cfr. Commissioner's Viewpoint, "Concrete and comprehensive action plans are needed to ensure implementation of human rights", 03/11/2008, [www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/081103\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/081103_en.asp)

<sup>13</sup> Cfr. UN CERD, General Recommendation XXXI *on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system*, 2005, §5(i), [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>14</sup> Disponibile presso: [www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri).

delle autorità italiane sulle raccomandazioni dell'ECRI<sup>15</sup>, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica, e in particolare le federazioni e club sportivi, in materia di antirazzismo.

### **III. La tutela dei diritti umani dei rom e dei sinti**

31. Il commissario accoglie con favore l'impegno del Governo italiano, come espresso anche al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, a proseguire la cooperazione con il commissario e a continuare ad accordare la debita attenzione alle questioni sollevate e alle raccomandazioni formulate nel suo memorandum, in particolare per quanto riguarda i rom e sinti<sup>16</sup>.

32. Il commissario accoglie con favore e loda l'azione e le misure positive adottate o previste dalle autorità italiane per proteggere e promuovere i diritti umani dei rom e dei sinti, quali l'avvio della campagna di sensibilizzazione DOSTA! del Consiglio d'Europa<sup>17</sup>, il finanziamento di scuole frequentate da un elevato numero di immigrati fra cui i rom, gli sforzi per facilitare l'accesso ad alloggi per i rom e i progetti dell'UNAR che offrono sostegno alle Regioni per la promozione della coesione sociale<sup>18</sup>.

33. Il commissario prende nota tuttavia con rammarico dell'esistenza di rapporti credibili secondo cui in Italia permane un clima di intolleranza nonché di talune iniziative delle autorità pubbliche che non riflettono né promuovono gli sforzi del governo per rafforzare la protezione e il godimento dei diritti umani da parte di rom e sinti. Di particolare preoccupazione sono il caso di un bambino rom di nazionalità rumena che sarebbe stato picchiato mentre chiedeva l'elemosina a Pesaro il 20 agosto 2008, e il terzo sgombero da parte della polizia di 45 famiglie rom dal campo di 'Via Salamaica' a Roma, il 6 ottobre 2008<sup>19</sup>. Durante gli incontri che si sono svolti a Roma il 14 e 15 gennaio, esponenti della comunità rom e di ONG per i diritti umani hanno ripetutamente espresso al commissario i loro timori circa un "movimento anti-zingari" nel paese.

34. Per quanto riguarda i violenti attacchi nei confronti dei rom, verificatisi nel maggio 2008 nel quartiere Ponticelli di Napoli<sup>20</sup>, nel luglio 2008 le autorità italiane hanno informato il commissario del deposito di un rapporto di polizia alla competente autorità giudiziaria e dell'avvio di indagini e di un procedimento penale contro ignoti, mentre la Procura della Repubblica di Milano ha avviato dei procedimenti penali per gli incendi appiccicati ad alcuni insediamenti rom tra l'ottobre e il novembre 2007. Il commissario resta in attesa di ricevere maggiori informazioni al riguardo.

35. Il 14 gennaio il commissario ha avuto la possibilità di visitare nuovamente (dopo la visita di giugno) il campo "semi-regolare" Casilino 900 a Roma, ove vivono circa 650 rom (quasi la metà dei quali bambini) provenienti dalla ex Jugoslavia. Ha inoltre visitato quattro insediamenti rom irregolari nei pressi di Via delle Cave di Pietralata (circa 60 persone), della zona Quintiliani (circa 66 persone compresi bambini e famiglie), Monti Tiburtini (circa 15 famiglie con bambini) e Palmiro Togliatti

---

<sup>15</sup> Cfr. dichiarazione dell'ECRI in occasione di EURO 2008 – "Unite against racism", 13/05/2008, [www.coe.int/T/E/human\\_rights/Ecri](http://www.coe.int/T/E/human_rights/Ecri)

<sup>16</sup> Cfr. Risposta del Comitato dei ministri alla domanda scritta n° 549, 19/11/2008, CM/Del/Dec(2008)1041 Vol. I, 21/11/2008, consultabile su: [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm)

<sup>17</sup> Cfr [www.dosta.org](http://www.dosta.org).

<sup>18</sup> Cfr le osservazioni dell'Italia in appendice al Memorandum del 28/07/2008, consultabili su [www.coe.int/commissioner](http://www.coe.int/commissioner).

<sup>19</sup> Documento informativo presentato alla delegazione del Comitato per le libertà civili (LIBE) del Parlamento europeo in Italia 18-19/09/2008, Allegati I e II al Draft Report, novembre 2008, pp. 19-20.

<sup>20</sup> Cfr. Agenzia europea dei diritti fondamentali, *Incident Report – Violent Attacks against Roma in the Ponticelli district of Naples, Italy*, 05/08/2008, <http://fra.europa.eu>.

(circa 100 persone comprese famiglie e bambini). Gli abitanti di questi insediamenti sono rom di nazionalità rumena.

36. La visita del commissario a questi insediamenti era stata preceduta da giorni di pioggia che avevano reso i siti di Casilino 900, Quintiliani e Palmiro Togliatti molto fangosi e di difficile accesso a piedi. Il popolo rom negli insediamenti di Via delle Cave di Pietralata e Monti Tiburtini era alloggiato in magazzini abbandonati e in un garage. Nessuno dei cinque insediamenti aveva un approvvigionamento regolare di energia elettrica o acqua, né fognature. Il campo di Casilino 900 esiste da circa 40 anni e si compone di roulotte, baracche e bagni chimici, ma gli altri insediamenti sopra indicati sono molto più recenti, ed esisterebbero da circa nove mesi-un anno. L'ultimo campo visitato esisteva da circa nove mesi, è nato a seguito dello sgombero di un altro insediamento ed è composto da baracche e tende; gli abitanti hanno segnalato la presenza di ratti. Le condizioni di vita apparivano chiaramente molto dure, soprattutto per i bambini che abitano il campo e che, comunque, cercano di frequentare quotidianamente la scuola italiana.

37. Il commissario ha notato con rammarico che le condizioni di vita in tutti gli insediamenti visitati sono inaccettabili e sollevano gravi timori per la salute degli abitanti, soprattutto i bambini.

38. Il commissario ha apprezzato gli scambi che ha avuto l'opportunità di avere con le persone rom che vivono negli insediamenti e con i membri delle loro famiglie. Molti di loro hanno espresso il loro profondo disappunto per la mancanza di dialogo tra le comunità rom e le autorità comunali o nazionali. I rappresentanti dei rom nel campo Casilino 900 hanno informato il commissario dei loro timori circa l'intolleranza manifestata dai residenti locali nei confronti delle loro comunità e il progetto delle autorità locali di chiudere il campo e di spostare le popolazioni rom in tre nuovi grandi insediamenti nella periferia di Roma. Alcuni di loro hanno espresso il desiderio di rimanere nel loro campo, a condizione che siano adottate misure per migliorare le condizioni di vita, facendo nel contempo riferimento ad alcune buone prassi nel campo degli alloggi seguite in altre città italiane, quali Torino e Padova. La rimozione forzata delle famiglie verso altre zone di Roma avrebbe un impatto grave anche sulla vita dei bambini rom e sulla loro frequenza scolastica, un problema serio che deve essere preso in considerazione dalle autorità.

39. Il commissario ha sollevato questi problemi durante il suo incontro con il sindaco di Roma e ha preso nota con soddisfazione delle rassicurazioni fornite da quest'ultimo circa la serietà con cui intende trattare queste questioni, nonostante i ritardi verificatisi fino ad oggi. Il sindaco di Roma ha sottolineato l'intenzione di predisporre entro la fine dell'anno degli insediamenti regolari per tutti i rom che vivono nel suo territorio. La costruzione di questi insediamenti dovrebbe inoltre offrire ai rom delle opportunità di occupazione. Il sindaco ha informato il commissario della sua intenzione di incontrare i rappresentanti della comunità rom nella settimana successiva alla sua visita, al fine di compiere un progresso positivo verso la creazione di contatti e dialogo diretti con la comunità rom di Roma. Ha inoltre dichiarato che in tutti i nuovi insediamenti rom ci saranno dei rappresentanti degli abitanti in modo da assicurare una comunicazione e consultazione dirette. Il commissario ha apprezzato l'apertura al dialogo con le comunità rom manifestata dal sindaco e dai suoi consiglieri e la loro espressa determinazione a investire tempo e risorse per un rapido miglioramento delle condizioni di vita, compresa la tutela della salute e la scolarizzazione, delle popolazioni rom nella capitale italiana.

40. I rom del campo Casilino 900 hanno nuovamente espresso al commissario i loro particolari timori circa la situazione di apolidi (di fatto o di diritto) dei rom provenienti dalla ex Jugoslavia, e in particolare per i minori che, anche se potranno frequentare la scuola italiana fino a sedici anni ed

hanno, in generale, accesso alle cure sanitarie, incontrano diverse gravi difficoltà amministrative. Il 15 gennaio, il commissario ha discusso questo grave problema con il sottosegretario Mantovano, che ha manifestato la sua comprensione del problema e ha informato il commissario della recente presentazione in Senato e successivamente alla Camera di una legge che mira a salvaguardare i minori compresi tra i 13 e 18 anni di età, nel contesto di un progetto di legge sulla cittadinanza. Il commissario attende ulteriori informazioni al riguardo.

41. Per quanto riguarda il censimento dei rom svolto nel 2008, il commissario ha preso atto delle gravissime preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 10 luglio 2008 “sul censimento dei rom su base etnica in Italia”<sup>21</sup>, in risposta alla dichiarazione del Presidente del Consiglio del 21 maggio 2008 che denunciava l’esistenza di uno stato di emergenza a causa degli “insediamenti nomadi nelle regioni di Campania [Napoli], Lazio [Roma] e Lombardia [Milano]” e alla presentazione delle ordinanze del presidente del Consiglio del 30 maggio 2008, che fanno riferimento a una “situazione di grave allarme sociale” causata da numerosi insediamenti di “cittadini irregolari e nomadi” caratterizzati da “estrema precarietà”.

42. Il commissario ha notato con particolare preoccupazione il fatto che, pur essendo il censimento della popolazione rom degli insediamenti regolari ed abusivi di Campania (Napoli), Lazio (Roma) e Lombardia (Milano) iniziato in giugno (subito dopo le tre ordinanze del Presidente del Consiglio del 30 maggio 2008), in un comunicato stampa del 14 luglio 2008<sup>22</sup> l’Autorità italiana per la protezione dei dati personali dichiarava di non avere ancora ricevuto, a tale data, informazioni sul censimento di cui sopra e che, di conseguenza, non poteva pronunciarsi sulla questione. Con decisione del 17 luglio 2008, tuttavia, il Garante approvava la bozza di linee guida sul censimento del ministero degli Interni, emesse in quella stessa data.

43. In tali linee guida, veniva indicato che i dati raccolti prima della pubblicazione delle stesse “laddove trattati in difformità con le citate indicazioni, non potranno essere ulteriormente utilizzati e/o conservati”. Nelle linee guida si ribadiva il divieto a realizzare “data base”, e che “le informazioni raccolte [dovevano] essere destinate alle forme di conservazione e archiviazione previste per la generalità dei cittadini, nella responsabilità dei Soggetti autorizzati a detenerle (Uffici anagrafici, Uffici di Polizia, Uffici per l’assistenza sociale, Asl, eccetera). Si notava inoltre che “I Commissari delegati designano la Croce Rossa italiana quale responsabile del trattamento dei dati raccolti nello svolgimento della propria attività di collaborazione, trattamento che deve assicurare, nel rispetto delle disposizioni vigenti, la riservatezza dei dati sensibili nonché il loro esclusivo utilizzo ai fini previsti”.

44. Il 21 luglio 2008, nella risposta al memorandum del commissario, le autorità italiane sostenevano che nel censimento “potevano essere utilizzate varie forme di riconoscimento: identificazione descrittiva, fotografica, antropometrica e tramite le impronte digitali”. Tale ultimo metodo poteva essere utilizzato solo qualora non fosse possibile “ottenere una valida identificazione attraverso documenti disponibili e circostanze certe”. Per quanto riguarda in particolare i minori, il prelievo delle impronte digitali avrebbe riguardato solo i minori di almeno 14, “nei casi in cui non erano applicabili altri strumenti”. Tuttavia, le autorità hanno aggiunto che le impronte digitali dei minori di età compresa tra i 6 e i 14 anni possono essere prelevate anche “al fine di concedere il permesso soggiorno ... su richiesta di singoli che esercitano la potestà legale sul minore bambino in questione ... [o] su

---

<sup>21</sup> Disponibile all’indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

<sup>22</sup> Comunicato stampa disponibile all’indirizzo: [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)

autorizzazione del tribunale dei minori e attraverso la polizia giudiziaria”. Si osservava inoltre che le impronte digitali di minori di età inferiore ai sei anni potevano essere raccolte in via eccezionale nei casi di minori abbandonati o sospettati di essere vittime di reati. Secondo le linee guida, “tutti i rilievi effettuati non dovranno essere oggetto di alcuna raccolta autonoma, bensì saranno conservati negli archivi già previsti dall’ordinamento come, ad esempio, l’archivio stranieri della Questura e della Prefettura, per coloro che avviano la pratica per i permessi di soggiorno, o quello della cittadinanza per coloro che ne richiedono il riconoscimento”.

45. Il commissario è stato informato di un ricorso depositato il 21 luglio 2008 presso il tribunale civile di Mantova (Lombardia) da alcuni sinti e due organizzazioni non governative, avverso la dichiarazione di cui sopra e le ordinanze del Presidente del Consiglio relative alla “stato di emergenza” e il censimento delle popolazioni rom e sinti nei loro insediamenti. Nel ricorso si sostiene che tali atti prendono di mira i rom e sinti della suddetta regione, e pertanto rappresentano un atto discriminatorio su basi etniche. Il 9 gennaio 2009 il ricorso è stato respinto dal tribunale civile di cui sopra, che si è detto non competente a statuire sulla questione e ha indicato come competente in materia il tribunale amministrativo di Roma.

46. Con lettera del 5 dicembre 2008, le autorità italiane hanno informato il commissario che il censimento della popolazione rom presso gli insediamenti, condotto da “commissari governativi”, si è concluso il 15 ottobre 2008 e che esso ‘rappresenta una fase preliminare fondamentale per garantire l’adozione da parte delle autorità italiane di misure sociali, previdenziali e di integrazione, volte a migliorare le condizioni di vita dei rom”. Ciò è stato confermato dal sottosegretario Mantovano durante il suo incontro con il commissario del 15 gennaio. Il sottosegretario ha inoltre sottolineato che le misure legislative e amministrative urgenti adottate in materia di insediamenti rom erano considerate necessarie per il mantenimento dell’ordine pubblico all’interno di tali insediamenti”.

47. Secondo la lettera di cui sopra, sono stati censiti un totale di 167 insediamenti di cui 124 non autorizzati e 43 autorizzati. Il censimento ha registrato un totale di 12.300 persone, di cui 5.400 bambini. Durante la visita del commissario, il presidente dell’Autorità per la protezione dei dati ha osservato che la maggior parte dei rom registrati erano cittadini italiani. Le autorità hanno inoltre precisato che il censimento è stato condotto da forze di polizia statali, in stretta collaborazione con la Croce Rossa Italiana e le forze di polizia municipali, mentre “le procedure di raccolta dei dati e registrazione” saranno conformi alla normativa nazionale in materia di protezione dei dati personali (n. 196/2003) e alle direttive del Garante per la privacy.

#### *Conclusioni e raccomandazioni*

48. Il commissario desidera sottolineare che la stragrande maggioranza dei rom e sinti nella maggior parte degli stati membri del Consiglio d’Europa, fra cui l’Italia, ancora non gode di una efficace tutela dei diritti umani, soprattutto per quanto riguarda diritti sociali quali il diritto a un alloggio adeguato e all’istruzione, da parte delle autorità nazionali, regionali e locali.

49. Il commissario invita nuovamente le autorità italiane ad adottare e attuare tempestivamente una strategia nazionale e regionale, coerente, completa e adeguatamente finanziata, provvista di piani d’azione a breve e lungo termine, obiettivi e indicatori per l’attuazione di politiche che affrontino le discriminazioni legali e/o sociali contro rom e sinti, in conformità con la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa CM/Rec (2008)5 sulle politiche riguardanti i rom e/o i

nomadi in Europa (20/02/2008)<sup>23</sup>. In particolare, le autorità sono invitate a monitorare con efficacia e pubblicare regolarmente relazioni di valutazione sull'attuazione e l'impatto dei suddetti piani di azione, conformemente con la raccomandazione di cui sopra.

50. Il commissario raccomanda inoltre che sia data priorità alla creazione di un sistema di patrocinio legale gratuito, possibilmente in cooperazione con le ONG competenti, in grado di offrire un'efficace assistenza legale a rom e sinti che ne abbiano bisogno, specialmente per quanti sono apolidi di fatto o di diritto.

51. Nel contempo, le autorità sono invitate a creare un meccanismo di consultazione, a livello nazionale, regionale e locale, che garantisca un dialogo istituzionalizzato, aperto, sincero e continuo con i rappresentanti dei rom e sinti in Italia su tutte le problematiche principali riguardanti la loro vita quotidiana, e in particolare l'alloggio e l'istruzione dei bambini. Tali organismi consultivi dovrebbero ricevere uno status giuridico chiaro, essere inclusivi e rappresentativi al fine di promuovere l'efficace partecipazione dei rom e sinti alla vita culturale, sociale ed economica e agli affari pubblici, in conformità con gli standard del Consiglio d'Europa<sup>24</sup>.

52. Per quanto riguarda il problema degli sgomberi dei campi rom e sinti, il commissario sottolinea che questi non devono verificarsi quando le autorità non sono in grado di mettere a disposizione un alloggio alternativo adeguato, previa consultazione con le persone interessate. Qualora gli sgomberi siano considerati giustificati, questi devono essere svolti in modo da rispettare pienamente la sicurezza e la dignità delle persone interessate. È inoltre necessario che le persone colpite abbiano a disposizione efficaci rimedi giuridici. Si attira l'attenzione delle autorità sulla pertinente giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali<sup>25</sup> e sulle specifiche linee guida sugli sgomberi forzati fornite dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali nel 1997<sup>26</sup> e dal Relatore speciale per un alloggio adeguato delle Nazioni Unite nel 2007<sup>27</sup>.

53. Particolare attenzione dovrà essere riconosciuta a una efficace tutela efficace dei diritti umani dei bambini rom e sinti, come sancito in particolare dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia. In caso di sgombero o trasferimento concordato, le autorità sono invitate a prestare particolare attenzione al problema della frequenza scolastica dei bambini rom e sinti, inevitabilmente perturbata in tali circostanze.

54. Per quanto riguarda il già completato censimento delle popolazioni rom e sinti nei loro insediamenti, il commissario apprezza l'intenzione dichiarata dalle autorità di adottare, attraverso questo censimento, "misure sociali, previdenziali e di integrazione, volte a migliorare le condizioni di vita dei rom". Tuttavia, rimane profondamente perplesso riguardo all'opportunità di una operazione

---

<sup>23</sup> [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm)

<sup>24</sup> Cfr. Comitato consultivo per la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, *Commentary on the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, 05/05/2008, [www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_CommentaryParticipation\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitorings/minorities/3_FCNMdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf)

<sup>25</sup> Cfr. Case Law Digest of the European Committee of Social Rights, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestIndex_en.asp)

<sup>26</sup> UN CESCR, *The right to adequate housing: forced evictions*, General Comment 7, 20/05/1997, [www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm)

<sup>27</sup> UN Special Rapporteur on Adequate Housing, *Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*, 05/02/2007, [www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm)

così su larga scala, sostanzialmente gestita dalle forze di polizia e legata ad un “stato di emergenza in relazione agli insediamenti nomadi” e al collegato “grave allarme sociale”.

55. Si nota che i dati personali raccolti e trattati in questo caso sono per definizione “sensibili” in quanto riguardano esclusivamente le persone di una specifica origine etnica o razziale. Il trattamento di tali dati è in linea di principio proibito dal diritto europeo e consentito solo a condizioni molto rigorose (vedi sotto).

56. Il commissario osserva che la raccolta e il trattamento di tali dati sensibili, in combinazione con il contesto politico estremamente polarizzato creato dallo “stato di emergenza” e dalle dichiarazioni pubbliche di alcune autorità, ha avuto un impatto fortemente negativo sulle popolazioni rom e sinti oggetto del provvedimento e sulla loro immagine presso l’opinione pubblica generale.

57. Il commissario ricorda che la raccolta e la conservazione (trattamento) dei dati personali sensibili dei rom avrebbe dovuto rispondere al principio fondamentale della necessità, sancito dalla normativa europea per la protezione dei dati personali<sup>28</sup>. In altri termini, era necessario che la raccolta e la conservazione dei dati personali sensibili dei rom fosse assolutamente necessaria ai fini del conseguimento dell’obiettivo delle autorità di assicurare “l’adozione di misure sociali, previdenziali e di integrazione, volte a migliorare le condizioni di vita dei rom”. Considerato anche il fatto che la maggior parte delle persone censite sono cittadini italiani, è facilmente osservabile che l’obiettivo di cui sopra avrebbe potuto essere conseguito senza condurre un censimento di emergenza di tali dimensioni e il trattamento di dati personali sensibili.

58. Il commissario ricorda anche gli standard del Consiglio d’Europa in materia di raccolta e trattamento dei dati personali, in particolare quelli relativi all’origine etnica (dati “speciali” o “sensibili”). Delle linee guida applicabili si trovano in particolare nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, nella Convenzione del Consiglio d’Europa per la protezione degli individui in materia di trattamento automatizzato dei dati personali del 1981 e nella successiva direttiva 95/46/CE della Comunità europea relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati.

59. Sulla base di queste fonti, è possibile richiamare i seguenti principi: a) qualsiasi trattamento di dati personali deve essere disciplinato da una legge nazionale che soddisfa i criteri di qualità previsti dalla Convenzione europea sui diritti umani, ovvero deve essere precisa, accessibile e prevedibile e offrire un grado di efficace protezione giuridica contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità<sup>29</sup>; b) la raccolta di dati sensibili su singoli individui, come quelli relativi all’origine etnica, è in linea di principio vietata. Le eccezioni devono essere previste da una legge conforme ai suddetti criteri di qualità e solo nei casi previsti dall’articolo 8, §2, della direttiva 95/46/CE; c) devono essere definiti dei limiti alla durata della conservazione dei dati raccolti; d) tutte le operazioni di trattamento dei dati personali devono essere oggetto di un controllo rigoroso ed efficace da parte di autorità per la protezione dei dati indipendenti e imparziali.

---

<sup>28</sup> Vedi tra gli altri: paragrafo 2 del Rapporto esplicativo alla Convenzione del Consiglio d’Europa per la protezione degli individui in materia di trattamento automatizzato dei dati personali del 1981, articolo 7 della Direttiva 95/46/CE e *Heinz Huber c/Repubblica federale di Germania*, sentenza del 16/12/2008 della Corte di giustizia europea (grande camera).

<sup>29</sup> Cfr. *Segerstedt-Wiberg et al. c/Svezia*, sentenza del 06/06/2006, §§74-80, *S. e Marper c/Regno Unito*, 04/12/2008 (Grande camera), §§95-104.

60. Il commissario continua ad essere seriamente preoccupato per la compatibilità delle operazioni di censimento dei rom e sinti con i suddetti principi. Ribadisce la necessità che le autorità pubbliche dimostrino il loro impegno per il miglioramento del rispetto dei diritti umani dei rom e sinti con l'adozione e l'attuazione urgente di una strategia nazionale, conforme con la suddetta raccomandazione del Comitato dei ministri CM/Rec (2008)5 sulle politiche per i rom e/o i nomadi in Europa, in stretta collaborazione e consultazione con le popolazioni rom e sinti interessate.

#### **IV. La tutela dei diritti umani degli immigrati e dei richiedenti asilo**

61. Il commissario ricorda che nel 2008 sono stati adottate in Italia le seguenti principali iniziative legislative/progetti di legge in materia di immigrazione:

62. Decreto Legislativo n. 92 del 23 maggio 2008, convertito nella legge n. 125 del 24 luglio 2008 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica<sup>30</sup>, che comprendeva le seguenti disposizioni:

a) il giudice ordina l'espulsione dello straniero ovvero l'allontanamento dal territorio del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea quando questo sia condannato alla reclusione per un tempo superiore ai due anni;

b) lo status di irregolarità dello straniero che commette un reato penale è aggiunto alla lista delle circostanze aggravanti previste dal codice penale;

c) la locazione di alloggi agli immigrati irregolari è punita con la reclusione da sei mesi a tre anni. La condanna con provvedimento irrevocabile comporta la confisca dell'immobile, salvo che appartenga a persona estranea al reato. Le somme di denaro ricavate dalla vendita, ove disposta, dei beni confiscati sono destinate al potenziamento delle attività di prevenzione e repressione dei reati in tema di immigrazione clandestina;

d) i centri di permanenza temporanea ed assistenza, ove sono detenuti immigrati soggetti all'espulsione o richiedenti asilo in attesa dell'esame delle loro richieste, sono ridenominati "centri di identificazione ed espulsione (CIE)";

e) i sindaci hanno il potere di adottare, tra l'altro, provvedimenti urgenti per rispondere a "pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".

63. Il commissario ha preso atto della dichiarazione della Commissione UE, del 23 settembre 2008, in base alla quale il decreto legge di cui sopra "pone problemi di compatibilità con il diritto comunitario, in particolare per quanto riguarda le norme sulla espulsione automatica di cittadini dell'Unione europea"<sup>31</sup>.

64. Inoltre, un progetto di legge "sulla sicurezza pubblica" è stato presentato al Parlamento in data 3 giugno 2008. Dopo la visita in Italia, il commissario è stato informato che detto progetto di legge è

---

<sup>30</sup> Questo tipo di legislazione è adottato in circostanze in cui il governo considera necessaria l'assunzione di misure urgenti. Deve essere approvata da Parlamento entro 60 giorni e può essere sottoposto a revisione dalla Corte costituzionale.

<sup>31</sup> Dichiarazione del Vicepresidente della Commissione europea Barrot sul "pacchetto sicurezza" italiano, 23/09/2008, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/barrot/news/archives\\_2008\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/news/archives_2008_en.htm).

stato approvato dal Senato il 5 febbraio e trasmesso alla Camera dei Deputati. Le principali disposizioni collegate agli stranieri del progetto di legge sono le seguenti:

- a) il progetto di legge iniziale prevedeva che l'ingresso irregolare sarebbe stato punito con reclusione da sei mesi a quattro anni. In questi casi, il tribunale, completato un procedimento il più rapido possibile, dovrà anche decretare l'espulsione dello straniero. Il progetto di legge successivamente approvato dal Senato non prevede una pena detentiva, ma una sanzione pecuniaria che va da 5 000 a 10 000 euro (il reato resta di natura penale);
- b) gli stranieri potranno essere trattenuti nei "Centri di identificazione ed espulsione" per 60 giorni al fine di provvedere alla loro identificazione. La proposta iniziale di prorogare la detenzione fino a 18 mesi è stata respinta dal Senato;
- c) anche prima della scadenza del termine di 60 giorni per la detenzione, il capo della polizia può procedere all'espulsione dello straniero, informando tempestivamente anche il tribunale competente;
- d) l'acquisizione della cittadinanza italiana per matrimonio sarà possibile dopo due anni di matrimonio (con residenza in Italia) o tre anni (residenza all'estero);
- e) alla prima richiesta o al rinnovo del permesso di soggiorno si applica un onere finanziario che va da 80 a 200 euro. Fanno eccezione i permessi rilasciati per asilo, protezione sussidiaria, ragioni umanitarie;
- f) un cittadino straniero che, su richiesta delle forze dell'ordine, non mostra il passaporto o altro documento di identità e il permesso di soggiorno è punibile con la reclusione (fino a un anno) e una multa di 2000 euro;
- g) il personale medico è autorizzato a denunciare alle autorità i cittadini stranieri irregolari che si rivolgono alle strutture sanitarie (modificando così la legge 286/1998 che ha espressamente garantito il principio del segreto medico);
- h) in caso di mancata osservanza di un ordine di espulsione, i cittadini stranieri possono essere puniti con la reclusione da sei mesi a cinque anni;
- i) in caso di richieste di trasferimento di denaro all'estero, i cittadini di paesi non UE devono produrre il permesso di soggiorno; ove tale permesso non esista, la polizia locale dovrà essere informata entro dodici ore. L'agenzia che non ottempererà a tale obbligo perderà la licenza d'esercizio.

65. Infine, tre decreti legislativi sono stati preparati dalle autorità al fine di modificare la legislazione esistente che recepisce tre direttive CE in materia di immigrazione e di asilo (2004/38 sulla libertà di movimento e residenza dei cittadini, 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e 2005/85/CE sulle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato). A oggi solo gli ultimi due decreti legislativi sono stati approvati dal Parlamento. La prima bozza di decreto legislativo è stata sospesa dopo la dichiarazione della Commissione europea secondo cui essa "pone problemi di compatibilità con il diritto comunitario"<sup>32</sup>. Le principali disposizioni contenute in questi decreti sono le seguenti:

---

<sup>32</sup> Dichiarazione del Vicepresidente della Commissione europea Barrot sul "pacchetto sicurezza" italiano, 23/09/2008, [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/barrot/news/archives\\_2008\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/news/archives_2008_en.htm).

a) per quanto riguarda la libertà di movimento e di residenza, i cittadini UE che intendono risiedere in Italia per più di tre mesi dovranno dimostrare di avere mezzi sufficienti e legittimi per provvedere al sostentamento di se stessi e delle loro famiglie. Dovranno inoltre avere una assicurazione sanitaria o registrarsi volontariamente presso il Servizio sanitario nazionale.

I cittadini dell'Unione europea possono essere allontanati dal territorio per motivi di "sicurezza pubblica", che comprendono, tra l'altro, il fatto di non essersi registrati presso le autorità competenti entro 10 giorni dallo scadere del periodo di tre mesi o di poter essere considerati come "una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica" o alla morale pubblica. Il loro allontanamento riveste carattere di urgenza quando il loro soggiorno appare incompatibile con la "civile e sicura convivenza". Eventuali precedenti condanne nazionali o estere delle persone in questione saranno prese in considerazione in questo contesto;

b) per quanto riguarda il ricongiungimento familiare (di cittadini di paesi terzi (extracomunitari))<sup>33</sup>, si potrà richiedere il test del DNA a spese dei richiedenti nei casi in cui le condizioni per il ricongiungimento non possono essere verificate con certezza attraverso i documenti presentati dalle autorità dei paesi di origine, sia a causa della mancanza di una autorità riconosciuta, sia perché sussistono dubbi sull'autenticità dei documenti prodotti;

c) per quanto riguarda in particolare i richiedenti asilo<sup>34</sup>, in caso facciano oggetto di un decreto di espulsione o rinvio prima della presentazione della domanda d'asilo, i suddetti richiedenti non potranno più essere ospitati in centri di accoglienza aperti, ma dovranno soggiornare presso i "centri di identificazione ed espulsione", per un periodo estendibile fino a 60 giorni. La regola generale prevede che i ricorsi contro sentenze negative di primo grado abbiano un effetto sospensivo. Tuttavia, ora i ricorsi non hanno effetto sospensivo in un ampio numero di casi<sup>35</sup>.

66. In questo contesto, e per quanto riguarda la precedente raccomandazione del commissario circa la necessità che l'Italia proceda alla ratifica della Convenzione europea del 1997 sulla nazionalità, nella loro lettera del 5 dicembre 2008 le autorità italiane hanno sottolineato come l'articolo 6, §4, comma f (secondo cui gli Stati contraenti devono modificare il diritto interno in modo da agevolare l'acquisizione della nazionalità da parte di "persone che sono legalmente ed abitualmente residenti sul territorio da un periodo di tempo iniziato prima dei 18 anni di età, la determinazione di tale periodo essendo lasciata al diritto interno dello Stato Parte interessato") è in contrasto con il principio dello *ius sanguinis* nell'ordinamento italiano. È da notare che, secondo il rapporto esplicativo di questo importante trattato del Consiglio d'Europa, le suddette specifiche disposizioni intendono interessare "le domande provenienti principalmente da immigranti di seconda e terza generazione [che sono] i più adatti ad integrarsi nella società dello Stato ospitante, in quanto hanno trascorso la totalità o parte della

---

<sup>33</sup> Decreto legislativo n. 160 del 03/10/2008, in vigore dal 05/11/2008

<sup>34</sup> Decreto legislativo n. 159 del 03/10/2008, in vigore dal 05/11/2008

<sup>35</sup> Tali casi riguardano: a) richiedenti per i quali è stata disposta l'accoglienza nei centri per richiedenti asilo per elusione o tentativo di elusione dei controlli alla frontiera o domanda presentata in condizioni di soggiorno irregolare; b) richiedenti asilo per cui è stato disposto il trattenimento nei Centri di identificazione ed espulsione; c) la domanda di asilo è stata dichiarata inammissibile; d) il richiedente asilo ha lasciato senza giustificazione il centro di accoglienza; e) la domanda di asilo è stata rigettata per manifesta infondatezza. In tutti questi casi, l'effetto sospensivo potrà essere riconosciuto dalla Corte quando vi siano ragioni gravi e fondate. Eccezionalmente l'autorizzazione al soggiorno potrà essere riconosciuto dal prefetto per gravi ragioni personali o di salute.

loro infanzia nel territorio di tale Stato, e dovrebbero quindi ricevere un trattamento agevolato ai fini dell'acquisizione della nazionalità<sup>36</sup>.

67. Durante il suo incontro con il sottosegretario Mantovano del 15 gennaio, il commissario ha sollevato la questione della condizione di apolidi di fatto o di diritto dei rom provenienti dalla ex Jugoslavia, e in particolare dei minori che, pur frequentando la scuola italiana fino a sedici anni ed avendo, in generale, accesso all'assistenza sanitaria, incontrano varie e gravi difficoltà amministrative. Il sottosegretario Mantovano ha espresso la sua comprensione e ha informato il commissario che un progetto di legge che riguarda i minori di età compresa tra i 13 e i 18 anni è stato presentato all'approvazione del Senato e successivamente trasmesso all'esame del Parlamento, nel contesto di un progetto di legge sulla cittadinanza. Il commissario elogia tale approccio flessibile, nonostante il principio dello *ius sanguinis*, e attende di ricevere ulteriori informazioni al riguardo.

68. Con lettera del 5 dicembre 2008, le autorità italiane hanno informato il commissario che lo "stato di emergenza" nazionale (che il 5 agosto 2008 è stato prorogato fino alla fine del 2009) era stato dichiarato dal ministero degli Interni il 29 luglio 2008 con l'obiettivo di "migliorare la gestione dei flussi migratori straordinari a livello nazionale, facilitando così anche l'attuazione delle procedure amministrative relative alla situazione di emergenza" (relative all'accoglienza dei migranti). Risulta che "stati di emergenza" siano stati dichiarati in passato in talune regioni per consentire al ministero degli Interni di utilizzare i fondi stanziati per assicurare la "protezione civile" in casi di emergenza quali terremoti o inondazioni. In seguito all'ultimo stato di emergenza nazionale, 3.000 soldati sarebbero stati dispiegati nel paese per monitorare stazioni, ambasciate e centri di detenzione per i cittadini stranieri.

69. Le autorità italiane hanno comunicato al commissario che lo stato di emergenza non ha comportato alcuna limitazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei cittadini italiani o stranieri e che esso è stato causato dal "continuo flusso di immigrati che sono approdati sulle coste meridionali del Paese a partire dal febbraio-marzo 2008" e dalla necessità che altre regioni fornissero aiuti alle regioni meridionali di Sicilia, Puglia e Calabria.

70. Il commissario ha appreso che nel 2008 il numero di immigrati irregolari entrati clandestinamente in Italia via mare è stato di 36.952, di cui 30.657 approdati all'isola di Lampedusa (contro rispettivamente 20.455 e 11.749 nel 2007). I principali paesi di provenienza nel 2008 erano: Tunisia, Nigeria, Somalia, Eritrea, Egitto, Algeria, Ghana e Marocco<sup>37</sup>. L'alto commissariato Onu per i rifugiati sottolinea che la stragrande maggioranza di questi immigrati irregolari, che di solito transitano per la Libia, richiede asilo e più della metà di essi ha bisogno di protezione internazionale<sup>38</sup>. Durante l'incontro con il commissario del 15 gennaio, il sottosegretario Mantica ha espresso preoccupazione per il volume di questi flussi migratori e ha sottolineato la necessità di un migliore coordinamento fra Stati, in particolare nel contesto dell'Unione europea, e di iniziative a sostegno degli Stati come l'Italia, che sono i primi destinatari dei flussi migratori.

71. Dopo l'arrivo di oltre 2.000 immigrati irregolari a Lampedusa nelle ultime settimane di dicembre, il ministro degli interni avrebbe dichiarato l'intenzione di prevedere un rimpatrio diretto degli

---

<sup>36</sup> Cfr. il testo all'indirizzo <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/166.htm>

<sup>37</sup> Dati del ministero dell'Interno riprodotti da il *Corriere della Sera*, 15/01/2009, p. 11

<sup>38</sup> UNHCR, comunicato stampa del 09/01/2009, disponibile su [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

irregolari<sup>39</sup>. Durante la visita di gennaio, il commissario ha osservato per le strade di Roma una serie di manifesti pubblicati dal Popolo della Libertà che pubblicizzano i “numeri” del sindaco Alemanno: 6.216 espulsioni nel 2008.

72. In questo contesto, il commissario rileva che, con decisione dell'11 maggio 2006, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato ammissibile il ricorso di alcuni migranti irregolari, arrivati all'isola di Lampedusa e oggetto di espulsione verso la Libia. I ricorsi interessavano in particolare asserite violazioni dell'articolo 3 della Convenzione e l'articolo 4 del protocollo n. 4 della Convenzione<sup>40</sup>.

73. Durante la sua visita il commissario ha inoltre appreso della decisione del ministro degli Interni di dispiegare due commissioni a Lampedusa a partire dal 16 gennaio 2009, al fine di trattare le domande di asilo in loco, sospendendo i trasferimenti dall'isola alla Sicilia e in altre regioni. I rappresentanti dell'UNHCR a Roma hanno espresso al commissario gravi preoccupazioni circa tale pratica, dato che a Lampedusa non esistono infrastrutture atte a garantire una corretta sistemazione dei potenziali richiedenti asilo e l'esame delle loro richieste. Pochi giorni dopo la visita del commissario in Italia, alcune fonti indicavano come vicino a 2000 il numero di migranti irregolari (tra cui i richiedenti asilo) costretti a restare a Lampedusa, a fronte di una capacità del centro di accoglienza di 850 persone<sup>41</sup>.

74. Il 15 gennaio, il commissario ha manifestato al sottosegretario Mantovano la sua grave preoccupazione per questa situazione. Questi ha rassicurato il commissario circa l'impegno dell'Italia a garantire il rispetto delle norme europee e internazionali e un accesso efficace alle procedure per la richiesta di asilo, compresi rimedi efficaci, da parte di tutti i richiedenti, sottolineando che il centro di accoglienza presso l'isola, istituito per accogliere temporaneamente le persone soccorse in mare, sarebbe rimasto un modello per una gestione responsabile di flussi migratori misti.

75. In ultimo, ma non per importanza, il commissario ha preso atto del numero significativo di bambini migranti non accompagnati che entrano nel paese in modo irregolare e risiedono in Italia, soprattutto a Roma. A fine 2006 erano censiti 6551 bambini di questo tipo, provenienti soprattutto da Romania (36%), Marocco (22%) e Albania (15%). La maggioranza di questi (73%) ha un'età tra 15 e 17 anni ed è di sesso maschile (85%)<sup>42</sup>. Molti di questi minori sarebbero inoltre coinvolti in attività di lavoro irregolare, nonché di accattonaggio, furto e prostituzione<sup>43</sup>. Pertanto, è necessario che le autorità accordino loro particolare attenzione e protezione.

76. Anche se l'Italia ha ratificato tutti i principali trattati internazionali sui diritti umani, tra cui la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, e nonostante i lodevoli sforzi compiuti dall'Italia in questo settore, i rapporti recenti evidenziano una serie di gravi lacune, quali ad esempio i ritardi nell'identificazione della presenza di bambini immigrati non accompagnati nel paese, il protrarsi della detenzione di minori extracomunitari non accompagnati nei centri di detenzione amministrativa,

---

<sup>39</sup> *Le Monde*, 31/12/2008, 14:45, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

<sup>40</sup> *Ahmed Hussun and 4 others*, ric. n. 10171/05, *Yasser Mohammed and another*, ric. n. 10601/05, *Mohamed Salem and 78 others*, ric. n. 11593/05, *Kamal Midawi* ric. n. 17165/05

<sup>41</sup> UNHCR comunicato stampa del 23/01/2009, disponibile all'indirizzo [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), ANSA agenzia del 21/01/2009, 15:02, [www.ansa.it](http://www.ansa.it)

<sup>42</sup> Cfr. E. Rozzi, *The Situation of EU and non-EU Separated Children in Italy*, *E-migrinter* n. 2 2008, pp. 13-26 14, disponibile all'indirizzo: [www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter](http://www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter)

<sup>43</sup> Cfr. Save the Children-Italy, *Opportunità e sfide per l'intervento sociale rivolto ai minori migranti*, Roma, 2008, p. 8 [della versione inglese del rapporto], [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)

la mancanza di un'adeguata politica e normativa in materia di tutela dei minori<sup>44</sup> e una grave mancanza di omogeneità nell'applicazione della legge in materia di migranti non accompagnati<sup>45</sup>. Queste carenze accrescono la vulnerabilità di questi bambini e li rendono facile preda di molti tipi di sfruttamento e criminalità.

### *Conclusioni e raccomandazioni*

77. Pur riconoscendo le gravi sfide che ingenti flussi migratori pongono ai meccanismi pubblici, il commissario intende ribadire che le misure legislative e di altro genere adottate dagli Stati membri del Consiglio d'Europa al fine di affrontare in modo efficace tali pressioni dovranno necessariamente rispettare le norme e gli standard internazionali ed europei in materia di diritti umani. A questo proposito, il commissario desidera ribadire la sua disapprovazione per gli accordi bilaterali o multilaterali che prevedono il rimpatrio forzato degli immigrati irregolari verso paesi in cui la tortura è una pratica comprovata e duratura.

78. Alla data del suo arrivo a Roma, il commissario ha appreso con interesse della riunione speciale svoltasi in quella stessa data tra i ministri degli Interni del "Gruppo dei quattro" (Cipro, Grecia, Italia e Malta), il cui obiettivo è di garantire che le questioni specifiche relative alla migrazione irregolare nei paesi dell'Europa meridionale siano analizzate e affrontate nel contesto dell'Unione europea. Il commissario ritiene che gli altri stati membri del Consiglio d'Europa e organizzazioni intergovernative europee, in particolare l'Unione europea, abbiano un importante ruolo da svolgere per l'elaborazione e attuazione di un sistema efficiente per la gestione dell'immigrazione e delle richieste di asilo negli Stati membri dell'Europa meridionale<sup>46</sup>.

79. Il commissario desidera sottolineare la necessità di riconoscere un'attenzione particolare al fatto che tra gli immigrati irregolari figura di norma un numero considerevole di persone che fugge da persecuzioni o violenze e che quindi ha bisogno di una tutela internazionale da parte degli Stati europei. Alla data del 1° settembre 2008, l'Italia figurava all'ottavo posto, con una percentuale del 4,4%, tra i 44 paesi industrializzati destinatari di domande di asilo, dopo Stati Uniti, Canada, Francia, Regno Unito, Svezia, Germania e Grecia<sup>47</sup>.

80. Il commissario ricorda che circa il 75% degli immigrati irregolari, che hanno raggiunto l'Italia via mare nel 2008, ha presentato richiesta di asilo e che circa il 50% di essi si è visto riconoscere lo status di rifugiato o di avente diritto alla protezione sussidiaria<sup>48</sup>. Pertanto, qualsiasi disposizione legislativa o amministrativa adottata al fine di affrontare il fenomeno della migrazione irregolare e l'ingresso nel paese dovrà necessariamente prendere in debita considerazione le esigenze particolari delle persone che arrivano in Europa e hanno bisogno di protezione internazionale.

81. Il commissario elogia la determinazione manifestata dalle autorità competenti al fine di mantenere un elevato livello di protezione internazionale a tutti i cittadini stranieri che ne hanno bisogno. Loda inoltre lo spirito umanitario e gli sforzi compiuti ogni anno dalla Guardia costiera italiana o da altri

---

<sup>44</sup> Ibid. pp.15-17

<sup>45</sup> Cfr. Save the Children-Italy, *Opportunità e sfide per l'intervento sociale rivolto ai minori migranti*, Roma, 2008, pp. 20-24 [della versione inglese del rapporto], [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it).

<sup>46</sup> Cfr. anche Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, risoluzione 1637 (2008), *Europe's 'boat people': mixed migration flows by sea into southern Europe*, <http://assembly.coe.int>

<sup>47</sup> UNHCR, *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, First Half 2008*, 17/10/2008, p. 4, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

<sup>48</sup> UNHCR, comunicato stampa del 09/01/2009, consultabile su [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

organismi, nonché dai pescatori che raccolgono e salvano centinaia di migranti irregolari naufragati nel tentativo di raggiungere le coste italiane.

82. A questo proposito, il commissario richiama l'attenzione delle autorità sulle *Twenty Guidelines on forced return* (2005)<sup>49</sup> del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, e in particolare sulla linea guida n.20 relativa al sistema di monitoraggio e di rimedio contro le procedure di rimpatrio forzato. Sarebbe altamente auspicabile che tali linee guida venissero tradotte in italiano e diffuse fra tutte le competenti autorità amministrative e giudiziarie, in particolare nelle zone di frontiera.

83. Il commissario continua a manifestare preoccupazione per le nuove draconiane misure in materia di immigrazione e di asilo, già adottate o in esame in Italia. Particolarmente preoccupanti sono le disposizioni della legge n° 125 del 24 luglio 2008, che aggiungono lo status di immigrato irregolare alla lista delle circostanze aggravanti previste dal codice penale per gli stranieri che commettono un reato penale, come pure la disposizione che penalizza la locazione di alloggi agli immigrati irregolari.

84. Tale penalizzazione costituisce una misura sproporzionata rispetto al legittimo interesse dello Stato a controllare le proprie frontiere ed erode consolidate prassi del diritto internazionale che vanno in direzione contraria. La penalizzazione dell'immigrazione irregolare, in effetti, pone gli immigrati sullo stesso livello dei trafficanti di esseri umani o datori di lavoro che, in molti casi, li sfruttano. Tale politica è causa di ulteriore stigmatizzazione ed emarginazione, laddove invece la maggioranza dei migranti contribuisce allo sviluppo degli Stati europei e delle loro società. I reati connessi all'immigrazione sono di natura amministrativa<sup>50</sup>. Il commissario si oppone con fermezza alle misure volte a penalizzare l'immigrazione irregolare, poiché ciò produrrà inevitabilmente un ulteriore aggravamento del clima anti immigrazione e xenofobo nel paese, nonostante le dichiarate intenzioni delle autorità. Queste ultime sono invitate a rivedere immediatamente le disposizioni di cui sopra.

85. Il commissario è seriamente preoccupato per l'effetto negativo che le disposizioni in materia di "pubblica sicurezza", approvate dal Senato il 5 febbraio 2009, possono produrre sugli standard in materia di diritti umani. Particolare preoccupazione suscita la decisione di sopprimere il divieto al personale medico e amministrativo di segnalare alle autorità gli immigrati irregolari che si rivolgono al sistema sanitario nazionale. Modificando il decreto legge 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione), la bozza di legge (attualmente all'esame della Camera) consentirebbe ai medici e al personale medico amministrativo di divulgare le informazioni raccolte nell'esercizio delle loro funzioni, in violazione del principio del segreto medico.

86. In questo contesto, il commissario ricorda che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che le informazioni personali raccolte dalla professione medica nello svolgimento delle proprie funzioni devono essere considerate come rientranti nella sfera della vita privata dell'individuo. In particolare, la Corte ha affermato che "la tutela dei dati personali, non ultimi i dati medici, è di fondamentale importanza ai fini dell'esercizio del diritto al rispetto della vita privata e familiare dell'individuo, come garantito dall'articolo 8 della Convenzione. [...] È di cruciale importanza non solo al fine di rispettare il

---

<sup>49</sup> [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm)

<sup>50</sup> Cfr. anche Commissioner's Viewpoint, 'It is wrong to criminalise migration', 29/09/2008, [www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080929_en.asp)

senso di privacy di un paziente, ma anche per preservare la sua fiducia nella professione medica e nei servizi sanitari in generale”<sup>51</sup>.

87. Il commissario è altresì preoccupato dagli effetti che il progetto di legge di cui sopra, se approvato, avrebbe ai fini di una ulteriore emarginazione e stigmatizzazione degli immigrati irregolari, rendendoli ancora più vulnerabili e riluttanti a rivolgersi al sistema sanitario. Il progetto di legge solleva seri problemi di compatibilità soprattutto con l’articolo 12 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e con l’osservazione generale n. 14 (2000), sul diritto al miglior stato di salute possibile della Commissione delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali<sup>52</sup>.

88. In considerazione di quanto precede, il commissario, tenendo anche in considerazione le posizioni espresse pubblicamente dai rappresentanti degli ordini dei medici, della politica e della società civile italiani, raccomanda alle autorità di modificare il progetto di legge sulla “sicurezza pubblica” al fine di allinearla completamente con gli standard internazionali in materia di diritti umani.

89. Per quanto riguarda in particolare i migranti rumeni di etnia rom, incontrati dal commissario in insediamenti irregolari o semi irregolari di Roma (vedi sezione precedente), le autorità sono invitate ad adottare immediatamente le misure necessarie ad assicurare a questi migranti l’effettivo esercizio del diritto a un alloggio e di altri diritti sociali fondamentali, sanciti dalla Carta sociale europea (rivista), nonché dalla Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti<sup>53</sup>, entrambe ratificate dall’Italia.

90. In questo contesto, il commissario invita nuovamente le autorità a revocare la dichiarazione dell’Italia in occasione della ratifica del 26 maggio 1994 e ad estendere l’applicazione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale (1992) anche al capitolo C di questo trattato sul diritto di voto alle elezioni amministrative. In questo contesto sarebbe anche auspicabile la ratifica della Convenzione europea del 1997 sulla nazionalità, firmata il 6 novembre 1997.

91. Infine, per quanto riguarda i bambini migranti non accompagnati, il commissario richiama l’attenzione delle autorità sulla raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa CM/Rec (2007)9 *on life projects for unaccompanied migrant minors*<sup>54</sup>. Con questa raccomandazione il Consiglio d’Europa esorta gli Stati membri a sviluppare “progetti di vita” finalizzati a sviluppare le capacità dei minori, e a consentire loro di acquisire e rafforzare le competenze necessarie a diventare indipendenti, responsabili e attivi nella società. Per conseguire questo obiettivo, i progetti di vita nazionali, in piena conformità con l’interesse superiore del minore, devono perseguire obiettivi di integrazione sociale dei minori, sviluppo personale, sviluppo culturale, alloggio, salute, istruzione e formazione professionale e occupazione.

---

<sup>51</sup> Cfr. *Z c/Finlandia*, sentenza del 25/2/1997, §95. Questo principio è stato confermato nella sentenza sulla causa *L.L. c/Francia* del 10/10/2006 e ribadito in quella su *I c/Finlandia* del 17/07/2008

<sup>52</sup> Cfr. in particolare l’art. 34: “...States are under the obligation to *respect* the right to health by, *inter alia*, refraining from denying or limiting equal access for all persons, including prisoners or detainees, minorities, asylum seekers and illegal immigrants, to preventive, curative and palliative health services; abstaining from enforcing discriminatory practices as a State policy...”, consultabile all’indirizzo: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

<sup>53</sup> Consultabile all’indirizzo <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>

<sup>54</sup> Adottato il 12/07/2007, consultabile all’indirizzo: [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm)

92. Inoltre, il commissario invita le autorità italiane a procedere, il più tempestivamente possibile, alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani (in vigore dal 1° febbraio 2008), firmata dall'Italia l'8 giugno 2005. Questo trattato contiene importanti disposizioni per la promozione e la tutela dei diritti delle vittime della tratta di esseri umani, compresi i bambini, fra cui quelle relative agli accertamenti sull'età, alla tutela della vita privata, all'accesso all'istruzione dei bambini oggetto di tratta e alla loro protezione speciale nel contesto di procedimenti giudiziari.

93. Il commissario richiama l'attenzione, in particolare, sull'articolo 10, §4, della convenzione di cui sopra, in base al quale non appena un minore non accompagnato è identificato quale vittima della tratta di esseri umani, gli Stati parti devono: a) prevedere che il minore sia rappresentato da un tutore legale, organizzazione o autorità che agisca nel suo migliore interesse; b) assumere le misure necessarie per stabilire identità e nazionalità del minore; c) compiere ogni sforzo per individuare la sua famiglia, quando ciò sia nel suo reale interesse.

#### **V. Rimpatrio forzato di cittadini stranieri e conformità con le previsioni dell'art. 39 della Corte europea dei diritti dell'uomo**

94. Il commissario ha appreso con preoccupazione del caso di un cittadino tunisino, Loubiri Habib, che espulso dall'Italia nell'agosto 2006 dopo essere stato assolto dall'accusa di aver commesso reati connessi al terrorismo, sarebbe stato sottoposto a tortura in Tunisia. Secondo un memorandum presentato al commissario dall'avvocato di detto cittadino tunisino, l'espulsione è stata attuata in tempi così rapidi da impedire la presentazione di una domanda di soggiorno e di sospensione dell'espulsione ai sensi dell'articolo 39 (misure temporanee) della Corte europea dei diritti dell'uomo.

95. Nel suo memorandum, il commissario notava con profonda preoccupazione di un altro caso di espulsione verso la Tunisia (quello di Cherif Foued Ben Fitouri), avvenuta nel gennaio 2007 grazie al decreto Pisanu (misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale). Relazioni credibili dimostrano che il deportato è stato sottoposto a torture e altre forme di maltrattamenti, mentre era in stato di detenzione in Tunisia<sup>55</sup>.

96. Nel giugno 2008 il commissario ha appreso di una nuova espulsione per la Tunisia nel quadro della stessa legge (caso di Essid Sami Ben Khemais), questa volta nonostante la precedente presentazione di un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo e il fatto che questa avesse chiesto all'Italia, ai sensi dell'articolo 39, di sospendere l'espulsione fino all'esame della denuncia di un rischio reale di essere sottoposto a torture o maltrattamenti gravi se respinto in Tunisia.

97. Il 9 giugno 2008, il commissario ha inviato una lettera alle autorità italiane in cui manifestava le sue preoccupazioni e chiedeva spiegazioni in merito alla politica illustrata dalla suddetta espulsione in Tunisia. La lettera non ha ricevuto risposta, ma durante la sua visita in Italia in giugno il commissario ha appreso dal ministro degli Interni, Roberto Maroni, che l'espulsione aveva avuto luogo dopo il ricevimento di assicurazioni scritte dal ministro della Giustizia tunisina circa il pieno rispetto del diritto dell'espulso a un giusto processo in Tunisia<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. Amnesty International, *Report 2008*, Londra, 2008, sezione sull'Italia p. 170, Amnesty International, *In the Name of Security: Routine Abuses in Tunisia*, Londra, 23/06/2008, pp. 30-31, consultabile su: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

<sup>56</sup> L'espulso sarebbe stato sottoposto a processo di fronte a un tribunale militare a Tunisi nel luglio 2008, Amnesty International, *In the Name of Security: Routine Abuses in Tunisia*, Londra, 23/06/2008, p.29, [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

98. Il commissario ha espresso al ministro degli Interni la sua particolare preoccupazione per tale espulsione, avvenuta in violazione dell'articolo 34 della Convenzione europea sui diritti umani (diritto a presentare ricorso alla Corte) e della giurisprudenza della Corte, in base alla quale i ricorsi che investono l'articolo 39 sono giuridicamente vincolanti per gli Stati convenuti. Il commissario ha inoltre chiesto al ministro di assumere adeguate misure affinché le autorità monitorino in modo efficace l'accoglienza dell'espulso in Tunisia e proteggano la sua sicurezza e dignità durante il suo soggiorno nel paese.

99. Il commissario ha quindi appreso che il 13 dicembre 2008 un altro cittadino tunisino, Mourad Trabelsi, è stato espulso verso la Tunisia dopo aver scontato una condanna per reati di terrorismo in Italia, nonostante la Corte europea dei diritti dell'uomo avesse richiesto alle autorità italiane, nel novembre 2008, di non procedere alla sua espulsione durante l'esame del ricorso presentato alla stessa Corte ai sensi dell'art. 39.

100. Il commissario rileva in particolare che in questo caso la Commissione territoriale italiana per il riconoscimento dello status di rifugiato, pur avendo respinto la domanda di tale status, nel novembre 2008 aveva chiesto alle autorità competenti a Milano di rilasciare al signor Trabelsi un permesso di soggiorno per motivi umanitari, ai sensi, tra l'altro, dell'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (divieto di tortura). A fine dicembre veniva segnalato che né la famiglia dell'espulso né il suo avvocato avevano informazioni su di lui dopo il rimpatrio forzato in Tunisia.

101. Il 15 gennaio, durante gli incontri con i sottosegretari Mantica e Mantovano, il commissario ha sollevato la questione ed ha appreso che l'Ambasciata di Tunisia aveva assicurato alle autorità italiane che il sig. Trabelsi era in carcere e aveva ricevuto le visite della sorella e di un avvocato. Il sottosegretario Mantovano ha assicurato al commissario che i rimpatri forzati basati su assicurazioni diplomatiche sono attentamente monitorati dall'Italia ed ha rilevato che nella stragrande maggioranza dei casi l'Italia si conforma alle richieste formulate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'art. 39.

102. Il commissario nel suo memorandum aveva notato un terzo caso precedente di mancata osservanza di una richiesta della Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'art. 39 da parte dell'Italia, verificatasi nel 2005<sup>57</sup>. In questo caso, la ricorrente, una donna rom madre di tre figli, era stata espulsa in Bosnia-Erzegovina nel settembre 2005, nonostante la Corte avesse già applicato l'articolo 39 e chiesto una sospensione del rimpatrio. Le autorità italiane, nella loro risposta al memorandum, osservavano di aver successivamente rintracciato la ricorrente in Bosnia-Erzegovina concedendole un visto che le aveva consentito di rientrare e vivere in Italia.

103. Anche se queste sono eccezioni all'osservanza da parte dell'Italia delle richieste formulate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'art. 39, il commissario considera tali casi molto preoccupanti; si tratta di casi deplorabili che mettono a grave rischio l'efficacia del sistema europeo di tutela dei diritti umani. Il commissario ha espresso la sua grave preoccupazione ai sottosegretari Mantica e Mantovano.

### *Conclusioni e raccomandazioni*

---

<sup>57</sup> Cfr. la causa di *Hamidovic c/Italia*, ric. n. 31956/05, pendente di fronte alla Corte

104. Il commissario conferma la propria preoccupazione per la situazione di cui sopra e si considera obbligato a sottolineare le seguenti conclusioni e raccomandazioni alle autorità italiane:

105. Il commissario è ben consapevole delle gravi difficoltà affrontate dai paesi del Consiglio d'Europa nei loro sforzi per proteggere le loro società dalla violenza del terrorismo. Nondimeno, le norme europee in materia di diritti umani vietano *in modo assoluto* che un individuo sia sottoposto a tortura o trattamenti o punizioni inumani o degradanti, a prescindere dalla pericolosità o indesiderabilità della sua condotta. Tale divieto riguarda anche qualsiasi iniziativa che facilita la tortura o trattamenti inumani o degradanti o l'espulsione verso paesi dove l'espulso corre il rischio reale di ricevere tale trattamento. Come sottolineato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la libertà dalla tortura e dei maltrattamenti è uno dei valori fondamentali delle società democratiche.

106. Il commissario si oppone fermamente al rimpatrio forzato di cittadini stranieri sulla base di assicurazioni diplomatiche provenienti spesso da paesi con una storia comprovata di uso della tortura.

107. Per quanto riguarda in particolare la Tunisia, dove l'Italia ha rimpatriato a forza diverse persone, il commissario rileva che esistono relazioni credibili che attestano l'esistenza di una tendenza al ricorso alla tortura e maltrattamenti dei detenuti, in particolare se arrestati per reati relativi alla sicurezza, compreso il rimpatrio forzato dall'estero.

108. Il commissario esprime la sua particolare preoccupazione per dodici casi<sup>58</sup> di questo tipo che, non essendo risolti a livello nazionale, sono ora oggetto di ricorso contro l'Italia di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo, e quindi aggravano ulteriormente il suo programma di lavoro.

109. Per quanto riguarda le assicurazioni diplomatiche nel contesto del rimpatrio forzato, il commissario intende ribadire e sottolineare che la debolezza implicita in queste pratiche, applicate da taluni Stati membri, risiede propriamente nel fatto che tali garanzie sono necessarie proprio perché vi è chiaramente un riconosciuto e reale rischio di tortura e maltrattamenti. Tali assicurazioni non dovrebbero mai essere considerate attendibili, per i paesi in cui il ricorso alla tortura o maltrattamenti è tollerato dai governi e ampiamente praticato<sup>59</sup>.

110. La debolezza implicita delle assicurazioni diplomatiche è stata dimostrata in due importanti sentenze della Grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella causa *Chahal c/Regno Unito* (15/11/1996) e in quella già citata di *Saadi c/Italia* (28/02/2008)<sup>60</sup>. In entrambe le cause la Corte ha rilevato che l'applicazione dell'espulsione, rispettivamente verso l'India e la Tunisia, degli stranieri ricorrenti costituiva una violazione dell'articolo 3 della Convenzione, nonostante le garanzie diplomatiche richieste (e ottenute nel primo caso) dagli Stati convenuti.

111. In tali circostanze, l'adesione di uno Stato ai trattati internazionali sui diritti umani non può essere considerata di per sé, o in combinazione con le assicurazioni diplomatiche, una garanzia sufficiente e

---

<sup>58</sup> I ricorsi e le cause sono: 246/07 (Ben Khemais), 37336/06 (Soltana), 11549/05 (Darraji), 46792/06 (Bouyahia), 2638/07 (Abdelhedi), 37257/06 (O.), 38128/06 (Ben Salah), 44006/06 (C.B.Z.), 16201/07 (Hamraoui), 12584/07 (Sellem), 44448/08 (Drissi), 50163/08 (Trabelsi). Per tutte le cause la Corte ha sempre presentato all'Italia richiesta ai sensi dell'art. 39 ottenendo la sospensione di tutte le cause tranne che quelle di Ben Khemais e Trabelsi.

<sup>59</sup> Cfr. anche Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, *Report on his visit to Sweden (21-23 April 2003)*, CommDH(2004)13, §19, e *Report on his visit to the United Kingdom (4-12 November 2004)*, CommDH(2005)6, §§28-30, consultabile all'indirizzo [www.coe.int/t/commissioner](http://www.coe.int/t/commissioner)

<sup>60</sup> Affermato dalla Corte nella sentenza sulla causa *Ryabikin c/Russia*, 19/06/2008

affidabile contro il rischio reale di tortura o di altre forme di maltrattamento vietati dall'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo<sup>61</sup>. In tali casi, gli Stati membri sono invitati a utilizzare le misure alternative al rimpatrio forzato, quali per esempio, nell'ordinamento italiano, la sorveglianza speciale e l'obbligo di soggiorno.

112. Il commissario richiama l'attenzione delle autorità sulle *Twenty guidelines on Forced return* (2005), del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa<sup>62</sup>, in particolare la linea guida n. 20, che riguarda il sistema di monitoraggio e rimedio contro il rimpatrio forzato. Ai sensi del paragrafo 3 di tale linea guida, le operazioni di rimpatrio forzato devono essere perfettamente documentate, in particolare per quanto riguarda il verificarsi di incidenti gravi o l'uso di strumenti coercitivi in tali operazioni.

113. Il commissario desidera sottolineare che in caso di rimpatrio forzato lo Stato che emette il decreto di espulsione ha il dovere di controllare efficacemente il ricevimento dei rimpatriati e garantire la piena tutela della loro sicurezza e dignità<sup>63</sup>. A questo proposito si attira l'attenzione delle autorità sulle linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sui diritti umani e lotta al terrorismo (2002) e in particolare sulla linea guida XII (asilo, rimpatrio ("refoulement") ed espulsione) e XIII (estradizione)<sup>64</sup>.

114. In questo contesto sarebbe particolarmente auspicabile la traduzione in italiano e la diffusione presso tutti i competenti organi amministrativi e giudiziari delle linee guida sul rimpatrio forzato (*Twenty guidelines on forced return*), nonché delle linee guida sui diritti dell'uomo e la lotta al terrorismo (*Guidelines on Human rights and Fight against Terrorism*). Tali linee guida potranno essere inserite anche nei programmi di formazione iniziale e permanente di questi organi.

115. Per quanto riguarda le misure provvisorie ordinate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'articolo 39, che prevede la sospensione dell'espulsione di uno straniero durante l'esame di un suo ricorso, il commissario desidera sottolineare che queste sono vincolanti e devono essere sempre rispettate dagli Stati membri, in conformità con la giurisprudenza della Corte<sup>65</sup>. Le prassi contrarie a tale obbligo, verificatesi occasionalmente, non sono accettabili e attentano gravemente all'efficacia del sistema europeo di tutela dei diritti umani.

116. Le autorità sono invitate ad adottare tempestivamente tutte le misure necessarie al fine di porre fine a queste prassi e garantire la completa, coerente ed efficace osservanza dell'articolo 34 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo da parte dell'Italia.

117. In conclusione, il commissario desidera osservare che continuerà a monitorare con attenzione gli sviluppi pertinenti e intende adottare tutte le misure necessarie, in conformità con il suo mandato quale istituzione indipendente e imparziale del Consiglio d'Europa, per promuovere l'effettiva attuazione degli standard del Consiglio d'Europa. Il commissario è pronto a proseguire il suo dialogo sincero e costruttivo con le autorità italiane e ad assisterle nei loro sforzi per rimediare alle criticità illustrate nel presente rapporto.

---

<sup>61</sup> Cfr. anche la grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza sulla causa *Saadi c/Italia* 28/02/2008, §147

<sup>62</sup> [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm)

<sup>63</sup> Cfr., tra le altre, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza sulla causa *Ryabikin c/Russia*, sopra citata, §119, e Comitato dei ministri, *Twenty Guidelines on Forced Return*, citato sopra, Guideline 20e commento

<sup>64</sup> [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm)

<sup>65</sup> Cfr. *Mamatkulov and Askarov c/Turchia*, sentenza della grande camera del 04/02/2005; *Olaechea Cahuas c/Spagna*, sentenza del 10/08/2006.