con la collaborazione di

**COMUNICATO STAMPA**

# Presentata oggi a Roma
# l'Agenda dei diritti umani in Europa. Migranti, rom e detenuti

Il rischio di un successo delle forze politiche nazionaliste, xenofobe e razziste alle prossime elezioni europee del 25 maggio è molto alto. L'esito delle ultime elezioni amministrative in Francia, con l'affermazione del Front National, sembra confermarlo. Se questo avvenisse la vita dei migranti, dei rom e dei detenuti in Europa non diverrebbe certo più facile.

Per fare in modo che il tema della garanzia dei diritti umani dei migranti, dei rom e dei detenuti sia presente nella campagna elettorale, le associazioni *Antigone*, *Lunaria* e *21 luglio* hanno presentato questa mattina un'**Agenda dei diritti umani in Europa**, vademecum rivolto ai candidati italiani alle **elezioni del Parlamento europeo**.

Per assicurare una maggiore garanzia dei diritti dei **migranti** in Europa le associazioni chiedono ai candidati di impegnarsi per assicurare il diritto di arrivare e di chiedere asilo, la chiusura dei centri di detenzione, il riconoscimento del diritto di voto amministrativo, l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di cittadinanza e il rafforzamento dell'impegno comunitario nella lotta al razzismo istituzionale.

Liberazione del territorio europeo dalla vergogna dei "campi nomadi", blocco degli sgomberi forzati, definizione dello status giuridico dei rom inespellibili ma senza documenti, abbandono dell'uso della parola "nomade" con riferimento ai rom e rafforzamento degli strumenti esistenti per combattere i discorsi di odio sono le priorità individuate per tutelare i diritti dei **rom** residenti in Europa.

Introduzione in Italia del reato di tortura, garanzia effettiva di diritti fondamentali come quelli al voto, alla salute, alla formazione professionale e promozione di riforme volte a limitare il ricorso allo strumento della custodia cautelare sono le priorità individuate per assicurare una maggiore tutela dei diritti dei **detenuti**.

L'**Agenda dei diritti umani in Europa** sarà disponibile online a partire dalle ore 14 del 28 marzo 2014 all'indirizzo http://campagnaperidiritti.eu, sito web dedicato alla Campagna "**Per i diritti, contro la xenofobia**". L'Agenda è solo la prima tappa della **Campagna "Per i diritti, contro la xenofobia"** promossa dalle tre associazioni e in collaborazione con ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) per portare le istanze di **migranti**, **detenuti** e **rom** e la lotta alla discriminazione e alla xenofobia al centro del dibattito per le elezioni europee 2014.

**Per maggiori informazioni:**


Danilo Giannese
Tel. 388 4867611 – 06 64815620
email: stampa@21luglio.org - www.21luglio.org

Andrea Oleandri
Tel. 339 5799057 – 06 4511304
email: ufficiostampa@associazioneantigone.it - www.associazioneantigone.it

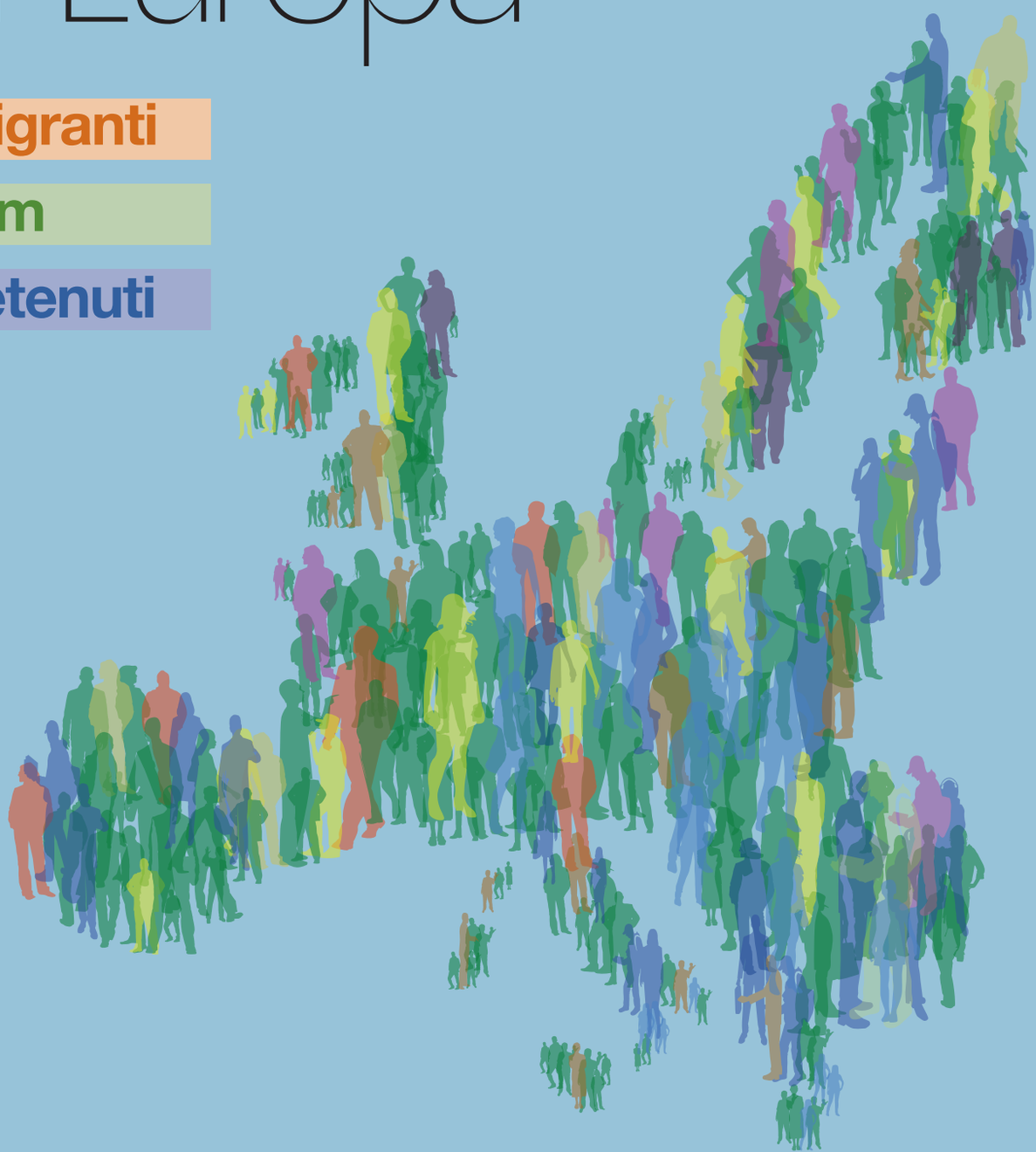
Serena Chiodo
Tel. 06 8841880
email: antirazzismo@lunaria.org - www.lunaria.org

# Agenda dei diritti umani in Europa

**migranti**

**rom**

**detenuti**



ANTIGONE
Per i diritti e le garanzie nel sistema penale

ASSOCIAZIONE 21 LUGLIO

lunaria

Con il contributo di Foundation Open Society Institute in collaborazione con Open Society Initiative for Europe di Open Society Foundations

Finito di stampare presso **Gieffeprint srl** - Roma
nel mese di marzo 2014

Grafica e impaginazione: **Cristina Povoledo**

# Agenda dei diritti umani in Europa

Il 24 e 25 maggio prossimi i cittadini europei saranno chiamati a rinnovare i propri rappresentanti al Parlamento Europeo. Le associazioni Antigone, Lunaria e 21luglio propongono alle candidate e ai candidati delle diverse forze politiche che parteciperanno alle elezioni un impegno diretto durante la campagna elettorale e all'interno del Parlamento, una volta eletti, per la garanzia dei diritti umani dei detenuti, dei migranti e dei rom. Si tratta infatti di gruppi di persone il cui godimento dei diritti umani fondamentali è compromesso, sia pure in forme diverse.

Le modalità con le quali viene limitato l'ingresso dei migranti nel territorio europeo; gli ostacoli posti all'accesso al diritto di asilo e all'acquisizione della cittadinanza; le violazioni del diritto alla salute, all'istruzione e all'assistenza sociale che subiscono i migranti, i rifugiati, i rom, ma in molte carceri italiane anche i detenuti; la segregazione dei rom nei cosiddetti "campi nomadi" più o meno istituzionalizzati e dei migranti nei centri di detenzione; la negazione del diritto alla partecipazione attiva alla vita della comunità di residenza sono solo alcune delle molteplici violazioni dei diritti umani denunciate nell'Agenda.

Le forme di esclusione, di discriminazione, di segregazione, di criminalizzazione e di stigmatizzazione nei confronti dei detenuti, dei migranti e dei rom rischiano di conoscere un'ulteriore diffusione in molti paesi europei. I movimenti e i partiti populisti, xenofobi e razzisti che stanno mettendo al centro della propria strategia di ricerca del consenso l'intolleranza, il rifiuto quando non l'istigazione dell'odio nei loro confronti, sono infatti numerosi.

È dunque indispensabile contrastare queste tendenze attraverso attività di informazione e di denuncia delle violazioni dei diritti, ma anche richiamando le istituzioni nazionali e comunitarie a rivedere gli indirizzi delle proprie politiche assumendo tra le priorità quelle della tutela della dignità umana e dei diritti delle persone che risiedono in Europa, comprese quelle più frequentemente discriminate e più lontane dai luoghi di potere.

L'*Agenda dei diritti umani in Europa. Migranti, rom e detenuti* è solo la prima tappa della Campagna per i diritti, contro la xenofobia che le tre associazioni promotrici conducono nel corso della campagna elettorale in collaborazione con Asgi. Un osservatorio sui discorsi di odio nei confronti dei migranti, una campagna di informazione sul diritto di voto dei detenuti, la realizzazione di video-interviste sui contenuti dell'Agenda a un gruppo di candidati, di detenuti, di migranti e di rom e l'organizzazione di un'iniziativa finale nella quale verranno presentati i risultati del lavoro svolto, le attività previste.

## SEZIONE 1 MIGRANTI


1 Introduzione 4
2 Diamo i numeri 4
3 Quadro normativo 5
4 Le violazioni dei diritti 7
5 Le sei priorità per cambiare rotta 9


## SEZIONE 2 ROM


1 Introduzione 10
2 Diamo i numeri 10
3 Quadro normativo 11
4 Le violazioni dei diritti 12
5 Le cinque priorità per cambiare rotta 14


## SEZIONE 3 DETENUTI


1 Introduzione 15
2 Diamo i numeri 16
3 Quadro normativo 17
4 Le violazioni dei diritti 18
5 Le cinque priorità per cambiare rotta 19

## 1 Introduzione

Il 3 ottobre scorso 366 migranti sono morti nei pressi di Lampedusa nel tentativo di raggiungere le coste dell'Europa. Tra di loro molte donne e molti bambini. È solo la più grave delle numerose stragi che attraversano il Mediterraneo e che testimoniano il fallimento delle politiche nazionali e comunitarie di governo delle migrazioni.
Ma nemmeno questa terribile strage sembra aver indotto le istituzioni europee a mutare gli indirizzi delle proprie politiche. L'unica risposta che sino ad oggi è stata data alla strage del 3 ottobre è quella del Consiglio Europeo del 24 e 25 ottobre che ha chiesto di "rafforzare le attività di Frontex nel Mediterraneo e lungo le frontiere sudorientali dell'Ue".

È davvero questa la strada giusta da intraprendere per evitare che altre stragi continuino a macchiare i nostri mari? Noi pensiamo di no.

Il fallimento di una gestione meramente proibizionistica dei flussi migratori è evidente e suggerirebbe un cambiamento di strategia: anni di chiusura delle frontiere, di controllo dei mari, di respingimenti illegittimi, di detenzioni arbitrarie, di violazioni dei diritti umani non hanno affatto fermato gli arrivi dei migranti in Europa, pur essendo stati al centro dell'impegno pubblico a livello politico, normativo e anche finanziario.
Né potrebbe essere altrimenti. Lo squilibrio tra le condizioni di vita esistenti tra i paesi di partenza e quelli di destinazione, la persistenza nei primi di un sistema del lavoro che tende a coprire con i migranti l'offerta di lavoro meno qualificata e a più alta intensità di manodopera, la rilevanza di ampi settori di lavoro sommerso in cui lavorano molti immigrati senza documenti, contribuiscono ad alimentare le migrazioni internazionali mentre la permanenza di guerre civili in numerosi paesi spinge migliaia di persone a cercare protezione internazionale in Europa. Nei fatti **il più efficace strumento di lotta all'immigrazione "irregolare" è la facilitazione dell'ingresso legale sul territorio** sia dei migranti economici che delle persone bisognose di protezione internazionale.

Il tema di una gestione delle politiche migratorie fondata sulla garanzia e il rispetto dei diritti umani dei migranti e delle persone che cercano protezione internazionale è però solo uno degli aspetti rilevanti che le istituzioni europee e i Governi degli Stati membri sono chiamati ad affrontare.

**Vi sono infatti altre priorità** che dovrebbero ricevere un'attenzione **almeno pari** a quella sino ad oggi dedicata alla gestione delle politiche che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi nell'Unione Europea:
**da un lato la garanzia di un'accoglienza dignitosa dei richiedenti asilo e dei rifugiati** che segua standard comuni in tutti i paesi membri; **dall'altro la garanzia piena dei diritti di cittadinanza** dei milioni di cittadini stranieri di paesi terzi stabilmente residenti nel territorio europeo**.**
L'attuale crisi economica che sta interessando l'Europa e in particolare la sua sponda meridionale rischia invece di essere usata strumentalmente dai movimenti nazionalisti che nei diversi paesi europei fondano sulla xenofobia, sul razzismo e sull'odio contro gli stranieri le basi per il loro consolidamento sociale ed elettorale. **Il pericolo che le prossime elezioni europee del 24 e 25 maggio rafforzino la presenza di questi movimenti in Parlamento è molto grande**.

È dunque importante che i candidati delle forze democratiche al Parlamento Europeo si impegnino pubblicamente già nel corso della campagna elettorale a contrastare in ogni forma il rigurgito di xenofobia e razzismo che attraversa l'Europa e a promuovere la garanzia dei diritti umani dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati all'interno delle istituzioni comunitarie, qualora siano eletti.

## 2 Diamo i numeri

I **32,9 milioni di migranti** che risiedono nei paesi dell'Unione Europea rappresentano il **7%** della popolazione (pari a 503 milioni). **I migranti comunitari** costituiscono **un terzo** dei residenti stranieri mentre sono **20,7 milioni i cittadini di paesi terzi**, pari al **4,1%** dell'intera popolazione europea. [1]

Nel 2011 **770mila cittadini stranieri hanno acquisito la cittadinanza** di uno dei 27 stati membri ma vi è una significativa variazione tra un paese e l'altro: il Regno Unito, la Spagna e la Francia risultano i paesi più "generosi" con rispettivamente 177.565, 114.599 e 114.584 riconoscimenti di cittadinanza

(1) I dati citati sono gli ultimi dati resi disponibili da Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/publications/migration_asylum

effettuati, più del doppio di quelle realizzati dall'Italia (56.153).

Nel 2012, secondo le stime di EUROSTAT, **i richiedenti asilo presenti** in un paese dell'Unione Europea sono stati **331.975**, 30mila in più rispetto al 2011. Anche in questo caso la situazione nei diversi paesi risulta molto differenziata. La presenza di richiedenti asilo è più alta in valori assoluti in Germania, in Francia e in Svezia con rispettivamente 77.540, 60.560 e 43.865 presenze; risulta molto inferiore in paesi come l'Italia e la Grecia (rispettivamente 15.715 e 9.575 richiedenti asilo).

Coloro che hanno **presentato la domanda di asilo nel 2012** nell'Europa-27 sono secondo ACNUR **296.700 persone**, con un aumento del 7% delle domande rispetto al 2011. I paesi con il maggior numero di domande sono la Germania (64.500), la Francia (54.900) e la Svezia (43.900) seguite dal Regno Unito (27.400). Le domande di asilo presentate in Italia sono invece solo 15.710, il 54% in meno rispetto alle 34.120 presentate nel 2011.[2]

Non tutti coloro che sono diretti in Europa riescono purtroppo ad arrivare. Secondo le stime effettuate da FortresseEurope, sulla base delle notizie raccolte sulla stampa, dal 1988 al 17 febbraio 2014 almeno **19.507 persone sono morte** lungo le frontiere dell'Europa.[3]

7.065 le persone scomparse nel solo canale di Sicilia, tra la Libia, l'Egitto, la Tunisia, Malta e l'Italia: tra queste 5.218 risultano disperse.

Tra il **2007 e il 2013** l'Unione Europea ha stanziato 1.820 milioni per il Fondo Europeo per le Frontiere Esterne e 676 milioni per il Fondo Europeo per i Rimpatri. Mentre gli stanziamenti destinati al Fondo Europeo per i Rifugiati e al Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di paesi terzi sono stati rispettivamente pari a 630 e a 825 milioni di euro. Le risorse destinate al controllo delle frontiere e ai rimpatri, pari in totale a **2 miliardi e 496 milioni di euro** sono state **quasi il doppio** di quelle destinate alle **politiche di accoglienza e di inclusione sociale**, pari a **1 miliardo e 455 milioni di euro**.

Tale squilibrio ha caratterizzato anche le politiche italiane. **L'insieme delle risorse nazionali e comunitarie** gestite nell'ambito del Fondo Europeo per le Frontiere Esterne, del Fondo Europeo per i Rimpatri, della cooperazione con i paesi terzi finalizzata al "contrasto dell'immigrazione irregolare", dei progetti del Pon Sicurezza per lo sviluppo del Sud aventi lo stesso fine e per la costruzione, l'allestimento, la gestione e la manutenzione del sistema dei CDA, dei CPSA, dei CARA e dei CIE è stata tra il 2005 e il 2012 pari ad **almeno 1 miliardo e 668 milioni di euro**.[4]

Decisamente inferiori gli **stanziamenti ordinari** destinati ai progetti di inclusione sociale gestiti nello stesso periodo dalla Dg Immigrazione del Ministero del Lavoro e quelli stanziati nell'ambito del Fondo Europeo per l'Integrazione dei paesi terzi, del Fondo Europeo per i Rifugiati, del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e rifugiati (SPRAR) e per i progetti del Pon Sicurezza e Sviluppo per il Sud destinati alle cosiddette "politiche di integrazione": circa **791 milioni e 708mila** euro.

## 3 Quadro normativo

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea:

- dichiara l'inviolabilità della dignità umana (Art.1);
- riconosce a ogni individuo il diritto alla vita (Art.2);
- tutela il diritto di asilo (Art.18);
- vieta le espulsioni collettive e l'allontanamento in uno Stato "in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti" (Art. 19);
- vieta le discriminazioni fondate "sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali" e sulla cittadinanza (Art. 21);
- prevede il rispetto delle diversità culturali, religiose e linguistiche (Art. 22).[5]

(2) UNHCR, Asylum Trends 2012 disponibile su: www.unhcr.org

(3) Si veda il blog in continuo aggiornamento: fortresseurope.blogspot.it

(4) Lunaria (a cura di), *Costi disumani. La spesa pubblica per il "contrasto dell'immigrazione irregolare"*, 2013

(5) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 2000/C 364/01 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee il 18 dicembre 2000, www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

Il capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, adottata a Strasburgo il 5 febbraio 1992, riconosce inoltre il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ai cittadini stranieri residenti.[6]

L'Unione Europea ha competenze legislative in materia di:

- definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare;
- definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri;
- contrasto dell'immigrazione "illegale" e del soggiorno "irregolare", compresi l'allontanamento e il rimpatrio dei migranti senza documenti;
- lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare di donne e minori;
- accordi di riammissione con i paesi terzi.

L'Unione Europea può inoltre "stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio", ma non è prevista in questo caso alcuna forma di armonizzazione.[7]

Resta invece di competenza degli stati membri la definizione del numero degli ingressi di lavoratori provenienti da paesi terzi.

Più avanzato è lo stato di comunitarizzazione delle politiche sull'asilo: "L'Unione sviluppa una *politica comune* in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status

(6) Il testo della Convenzione è disponibile sul sito: conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm

(7) Art. 79 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) disponibile all'indirizzo: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:it:PDF

## Le principali Direttive comunitarie adottate sino ad oggi

**Direttiva 2000/43/CE** che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla "razza e dall'origine etnica".

**Direttiva 2000/78/CE** che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

**Direttiva 2003/109/CE** sullo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

**Direttiva 2004/81/CE** Titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

**Direttiva 2004/83/CE** del Consiglio, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

**Direttiva 2004/114/CE** Ingresso per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

**Direttiva 2005/36/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

**Direttiva 2005/71/CE** del Consiglio. Ammissione di cittadini di paesi terzi per ricerca scientifica.

**Direttiva 2008/115/CE** che reca norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

**Direttiva 2009/50/CE** sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati che ha introdotto la cosiddetta "Carta blu dell'UE".

**Direttiva 2009/52/CE** che specifica sanzioni e misure da applicare negli Stati membri nei confronti dei datori di lavoro che violano il divieto di impiegare cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

**Direttiva 2011/36/UE** concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

**Direttiva 2011/51/UE** che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

**Direttiva 2011/95/UE** recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

**Direttiva 2011/98/UE** sul permesso unico che definisce una procedura comune e semplificata per i cittadini di paesi terzi che presentano domanda di permesso di soggiorno e di lavoro in uno Stato membro e un insieme comune di diritti da riconoscere agli immigrati "regolari".

**Direttiva 2013/32/UE** recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

**Direttiva 2013/33/UE** recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento".[8]

In particolare l'Unione può adottare norme in materia di:

- definizione di uno status uniforme di rifugiato, di titolare di protezione sussidiaria o di protezione temporanea a favore di cittadini di paesi terzi;
- definizione di procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- definizione dei criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
- norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- misure temporanee in base alla procedura consultiva in caso di afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi a favore di uno o più Stati membri interessati. [9]

Il Regolamento (UE) n. 604/2013 ha modificato il Regolamento (UE) n. 343/2003, meglio noto come Dublino II, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale. Viene esplicitato il divieto di trasferire il richiedente asilo verso uno Stato membro nel quale rischi di subire un trattamento inumano e degradante ma è confermata la norma che affida in via generale al paese di primo ingresso la competenza a valutare la domanda di asilo.

Il Regolamento (UE) N.1052/2013 del 22 ottobre 2013 ha istituito il Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur) con l'obiettivo di rafforzare il controllo delle frontiere esterne al fine di contrastare l'immigrazione "irregolare".

## 4 Le violazioni dei diritti umani

La Carta dei diritti fondamentali e i documenti ufficiali dell'Unione Europea richiamano sistematicamente il rispetto dei diritti umani. Ma l'Europa è ancora un continente che viola troppo spesso i diritti umani dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

**Gravi violazioni avvengono nel Mar Mediterraneo e nei pressi delle frontiere esterne**. La strage di Lampedusa del 3 ottobre è solo una delle molte stragi che avvengono ogni anno nel Mediterraneo. Solo tra l'ottobre 2013 e il febbraio 2014 sono stati documentati altri naufragi al largo di Alessandria, di Cadice, di Famarkonisi e di Melilla: 60 le vittime accertate, 193 le persone disperse. Ma i migranti non muoiono solo in mare aperto. Alla frontiera di Melilla il 5 novembre 2013 un giovane è morto cercando di scavalcare la rete di recinzione che segna il confine, mentre il 5 febbraio 2014 la Guardia Civile spagnola ha aperto il fuoco contro alcuni uomini che tentavano di raggiungere la costa vicino a Ceuta: 14 le vittime.

**Le regole internazionali sul soccorso in mare non vengono rispettate**. Come testimonia il caso dell'imbarcazione che, salpata da Tripoli il 25 marzo 2011, ha vagato alla deriva per due settimane in mare aperto con 72 migranti a bordo, nonostante fosse stata segnalata alle autorità italiane, maltesi e della Nato e fosse stata avvistata da alcune navi e da un elicottero: 61 le vittime.

**Vengono stipulati accordi di riammissione con paesi che non garantiscono i diritti umani**. È il caso degli accordi stipulati dall'Italia con la Libia, paese che non ha ratificato la Convenzione internazionale di Ginevra del 1951 sul diritto di asilo.

**Le attività di "contrasto dell'immigrazione illegale" compromettono troppo spesso l'accesso al diritto di asilo**. È avvenuto ad esempio ai 24 profughi somali ed eritrei respinti collettivamente dall'Italia in Libia il 6 maggio 2009: per questo l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'uomo con la sentenza Hirsi et altri.

**Non tutti i paesi membri assicurano un'accoglienza dignitosa ai migranti, ai richiedenti asilo e ai rifugiati**. Lo testimonia la gestione della cosiddetta "emergenza Nord-Africa" del 2011 da parte dell'Italia. Di fronte a un flusso relativamente contenuto di arrivi dal Sud del Mediterraneo (62.692 le persone giunte nel paese in quell'anno), l'Italia ha predisposto un piano di accoglienza improvvisato e molto oneroso (circa 1miliardo e mezzo di euro) che non ha offerto

(8) Ibidem Art. 78 c.1

(9) Ibidem c. 2

un'accoglienza dignitosa né ha favorito l'inserimento sociale e la progressiva autonomia delle persone.

**La detenzione amministrativa viene usata in via ordinaria**. I centri di detenzione sono presenti in tutti i paesi europei e, in base alla direttiva 215/2008, possono esservi detenuti sino a 18 mesi i migranti privi di documenti e colpiti da un provvedimento di espulsione.

Si tratta di strutture nelle quali è limitata la libertà personale, sono violati i diritti umani più elementari, in primo luogo quello alla salute; sono documentati maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine; i trattenimenti di minori, le proteste e gli atti di autolesionismo sono frequenti. In strutture assimilabili ai CIE, come i CDA e i CPSA, i trattenimenti prolungati e illegittimi e i trattamenti inumani e degradanti sono ordinari.[10]

**I diritti umani dei lavoratori migranti sono violati**. Nell'industria della carne tedesca come nell'agricoltura italiana, migliaia di lavoratori stranieri vivono in gravi condizioni di sfruttamento: lavoro al nero, orari prolungati sino a 12-14 ore al giorno, salari al di sotto dei minimi contrattuali, sistemazioni in alloggi fatiscenti sono situazioni ricorrenti.

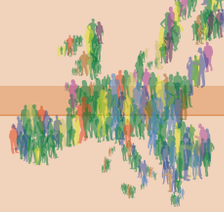
**La cittadinanza è negata persino a chi non ha conosciuto un paese diverso da quello in cui vive**. La maggior parte dei paesi vincola l'accesso alla cittadinanza a un lungo periodo di residenza sul proprio territorio e, nel caso degli adulti, alla dimostrazione della titolarità di un determinato livello di reddito.

**Il diritto di voto amministrativo non è garantito ai cittadini stranieri di paesi terzi**. Questo diritto è riconosciuto solo in alcuni paesi in forme più o meno ampie e in presenza di requisiti che variano tra un paese e l'altro.

**Le discriminazioni e il razzismo sono ancora molto diffusi**. L'accesso al pubblico impiego, anche in ruoli e mansioni che non sono collegati alla sicurezza nazionale, così come alcuni diritti fondamentali come il diritto alla salute, all'istruzione e all'assistenza sociale, sono negati o garantiti solo parzialmente ai cittadini di paesi terzi residenti nell'Unione Europea. I discorsi di odio nei confronti dei migranti sono pronunciati anche da rappresentanti istituzionali. Mentre sono quotidiani gli esempi di informazione non corretta e stigmatizzante nei confronti dei cittadini stranieri e delle minoranze. [11]

(10) Informazioni dettagliate sono disponibili sui siti: http://www.openaccessnow.eu/it/ e www.lasciatecientrare.it

(11) Informazioni dettagliate sono disponibili sui siti www.cartadiroma.org e www.cronachediordinariorazzismo.org



## Le sei priorità per cambiare rotta

### 1 Il diritto di arrivare e di chiedere asilo

La "Fortezza" Europa mette a rischio ogni anno la vita di migliaia di persone. È indispensabile facilitare l'ingresso "legale" nell'Unione Europea per motivi di lavoro e di ricerca di lavoro; riformare il Regolamento Dublino III abolendo l'obbligo di presentare richiesta di asilo nel primo paese di arrivo; sospendere gli accordi esistenti con i paesi che non offrono adeguate ed effettive garanzie del rispetto dei diritti umani. La stipulazione di nuovi accordi con paesi terzi dovrebbe essere subordinata alla garanzia del diritto di asilo, al divieto di espulsioni collettive e all'impegno al rispetto del principio di *non-refoulement.*

### 2 Chiudere i centri di detenzione

Cambia la denominazione ma la funzione è la stessa. Tutti i paesi europei si sono dotati di strutture di detenzione presidiate dalle forze dell'ordine nelle quali vengono detenuti i migranti senza documenti in attesa del loro rimpatrio nel paese di origine. Spesso si tratta di richiedenti asilo e/o di minori. La detenzione amministrativa non ha alcuna efficacia nella riduzione della presenza dei migranti senza documenti. La chiusura di questi luoghi di segregazione è necessaria.

### 3 Ratifica della Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie

La Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie è stata adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 18 Dicembre del 1990 ma non è stata ancora ratificata da parte di nessun paese europeo. La piena garanzia di alcuni diritti fondamentali dei lavoratori migranti (tutela contro lo sfruttamento e il lavoro forzato, libertà personale e sicurezza sul lavoro, diritto all'assistenza medica, diritto all'istruzione dei figli, diritto all'unità familiare) è, in assenza della ratifica della Convenzione, compromessa. La ratifica della Convenzione da parte dell'Unione Europea consentirebbe di rimediare all'inerzia degli stati nazionali e di assicurare a livello comunitario una maggiore garanzia dei diritti dei lavoratori migranti.

### 4 Diritto di voto

Il diritto di partecipare alle elezioni amministrative e a quelle europee è negato a gran parte dei cittadini stranieri non comunitari residenti in Europa. Ciò avviene ad esempio in Italia, in Francia e in Germania, paesi interessati da una significativa presenza di cittadini di paesi terzi. È auspicabile, conformemente alla Convenzione Europea di Strasburgo del 1992, un'iniziativa dell'Unione Europea volta ad armonizzare le legislazioni nazionali al fine di riconoscere ai cittadini stranieri non comunitari il diritto di voto alle elezioni amministrative ed europee.

### 5 Cittadinanza europea di residenza

Le legislazioni sull'acquisizione della cittadinanza dei singoli stati membri sono molto diversificate e configurano anche una disparità di accesso alla cittadinanza europea. L'idea di cittadinanza cui rinvia il Trattato di Maastricht mantiene uno stretto vincolo tra cittadinanza, nazionalità e diritto di sangue che risulta del tutto inadeguato nell'Europa contemporanea, da molto tempo policulturale e meticcia. In questo modo non sono riconosciuti come cittadini europei neppure le migliaia di "figli dell'immigrazione" che sono nati e cresciuti sul territorio europeo. L'Unione Europea dovrebbe promuovere al più presto l'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli stati membri per favorire l'acquisizione della cittadinanza del paese di residenza da parte dei cittadini stranieri stabilmente residenti e in particolare da parte dei "figli dell'immigrazione" nati in Europa o qui trasferitisi in tenera età.

### 6 Lotta contro le discriminazioni

I diritti di cittadinanza sociali quali quello alla salute, all'istruzione, all'assistenza e alla previdenza devono essere garantiti anche ai cittadini stranieri di paesi terzi stabilmente soggiornanti in Europa. La prevenzione e la tutela contro le discriminazioni istituzionali nel welfare dovrebbe essere assunta come una priorità da parte delle istituzioni comunitarie. Una particolare attenzione dovrebbe essere dedicata alla tutela dei diritti dei minori e alla garanzia del diritto allo studio.

## 1 Introduzione

La presenza complessiva dei Rom [1] in Europa è stimata intorno ai 12 milioni di individui: la più consistente nonché la più discriminata minoranza sul suolo europeo.
Anche nei 28 Paesi membri dell'Unione Europea circa 6 milioni di rom rappresentano la minoranza più numerosa e formalmente la meno riconosciuta.

I rom in Europa hanno redditi inferiori alla media, peggiori condizioni di salute, abitazioni più misere, un tasso di alfabetizzazione più basso, più alti livelli di disoccupazione e inattività rispetto al resto della popolazione. Nell'Europa centrale e orientale la segregazione dei bambini in scuole e classi speciali è la forma più manifesta della violenza di cui la minoranza rom è vittima. L'esclusione sociale si riflette anche nella scarsa rappresentanza di cui godono nella vita pubblica e politica. Non c'è un solo paese in Europa in cui il numero dei parlamentari rom sia proporzionale alla dimensione della popolazione rom [2].
Per arginare e superare la marginalizzazione che nega ai rom il pieno godimento dei diritti fondamentali, pari opportunità e un equo trattamento, occorre riconoscere l'interconnessione di tutti i diritti umani e avviare una concreta lotta all'antiziganismo.
La segregazione spaziale e la violazione del diritto a un alloggio adeguato alimentano la povertà e insieme la violazione di ulteriori diritti fondamentali, perpetuando la percezione collettiva, individuale e istituzionale, degli «zingari» come stranieri e non cittadini, estranei e invisibili.

Il 5 aprile 2011 la Commissione Europea ha presentato il «*Quadro dell'Unione Europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*» con il quale ha sollecitato i Paesi membri a presentare le rispettive Strategie Nazionali di Inclusione rivolte alle comunità rom, giudicando l'inclusione dei rom una priorità dell'Unione Europea nonostante la generalizzata situazione di crisi economica che la attraversa. Un piano strategico – variabile a seconda delle dimensioni di ogni Paese e della consistenza della popolazione rom che vi risiede – composto da interventi integrati e focalizzati nei settori prioritari dell'occupazione, dell'istruzione, della salute e delle condizioni abitative.

Il 28 febbraio del 2012 è stata presentata dal Governo italiano, tramite l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali – UNAR –, che ricopre in questa sede anche la funzione di Punto di Contatto nazionale, la *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, i cui presupposti sono:

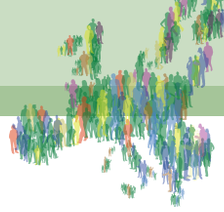
- il superamento definitivo dell'approccio emergenziale e/o assistenzialista;
- il definitivo abbandono della politica amministrativa dei «campi nomadi» che «ha alimentato negli anni il disagio abitativo fino a divenire, da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell'esclusione sociale per coloro che subivano e subiscono una simile modalità abitativa»;
- l'abbandono della concezione del nomadismo, «termine superato sia da un punto di vista linguistico che culturale e che peraltro non fotografa correttamente la situazione attuale»;
- un maggiore e più efficace utilizzo delle opportunità di finanziamento a livello UE;
- l'adozione di un approccio basato sui diritti e sui «*10 Princìpi Base per l'Inclusione dei Rom*», formulati dalla *Decade per l'Inclusione dei Rom, 2005-2015*, che prevede politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; approccio mirato, esplicito ma non esclusivo; consapevolezza della dimensione di genere; divulgazione di politiche basate su dati comprovati; uso di strumenti comunitari; partecipazione attiva delle comunità rom.
  Malgrado i «*10 Princìpi*» rappresentino una dichiarazione politica non vincolante dal punto di vista giuridico, i Paesi membri si sono impegnati ad adottarli come piattaforma di base per future iniziative.

## 2 Diamo i numeri

Leonardo Piasere, in *I Rom d'Europa. Una storia moderna*, individua una prima *Europa zingara*, costituita da Romania, Bulgaria, Ungheria, Slovacchia, Serbia e Macedonia, che comprende da sola il 61,5% della popolazione rom d'Europa. La Romania è il Paese con la maggiore presenza di membri appartenenti alla comunità rom – 1.800.000 persone –, la Macedonia presenta il rapporto più alto tra popolazione rom e non rom.

(1) Il termine "Rom" ricomprende sinteticamente all'interno di un unico macro-gruppo, senza negarne l'esistenza, gruppi e sottogruppi altrimenti denominati e differenti quanto a provenienze, caratteristiche culturali, tradizioni.

(2) Cfr. Amnesty International, Lasciati fuori. Violazione dei diritti dei Rom in Europa, 2010.



Consistenti minoranze vivono anche in Europa Occidentale, soprattutto in Spagna, mentre l'Italia è inclusa in quella *terza Europa zingara* nella quale le presenze rom possono raggiungere al massimo lo 0,2% della popolazione totale, che, nel nostro Paese, secondo i dati raccolti dal Consiglio d'Europa, si traduce in una stima numerica di circa 170-180.000 individui dotati di un differente status giuridico: circa 70.000 rom in possesso della cittadinanza italiana; circa 90.000 extracomunitari provenienti dalla ex Jugoslavia; cittadini di altri Paesi membri dell'Unione Europea emigrati dalla Romania e, con presenze minori, da Bulgaria e Polonia [3].

Come emerge nel *Rapporto Conclusivo dell'Indagine sulla Condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, curato nel 2011 dalla Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato, sono circa 40.000 i rom che vivono nei cosiddetti «campi nomadi», la maggior parte dei quali concentrati nelle periferie delle grandi città. La persistente visione del rom «nomade» ha reso possibile la continuità di politiche discriminatorie nonostante, secondo i dati più recenti, solamente il 3% dei rom presenti in Italia persegua ad oggi uno stile di vita itinerante.

La carenza di indicatori oggettivi relativi alle comunità rom è il maggior ostacolo per valutarne le condizioni di vita e analizzare l'impatto delle misure e politiche nazionali [4]. Per sopperire alla grave carenza di dati sulla condizione socioeconomica dei rom e sul rispetto dei loro diritti, la *Fundamental Rights Agency* ha svolto un'indagine in 11 Paesi membri dell'Unione Europea – Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria – realizzando interviste a rom e non rom, comparando le due popolazioni secondo caratteristiche simili – ad eccezione dell'etnia – nei quattro settori chiave – scolastico, occupazionale, abitativo e sanitario [5]:

- **Istruzione** – In media, solo un bambino rom su due frequenta un istituto di istruzione prescolare o la scuola materna; durante l'età dell'obbligo scolastico, ad eccezione di Bulgaria, Grecia e Romania, risulta che nove bambini rom su dieci di età compresa tra 7 e 15 anni frequentano la scuola. La partecipazione all'istruzione cala notevolmente dopo la scuola dell'obbligo: soltanto il 15% dei giovani adulti rom intervistati ha completato il ciclo di istruzione secondaria superiore generale o professionale.
- **Occupazione** – In media, si riscontra che meno di un rom su tre svolge un lavoro retribuito; un rom intervistato su tre afferma di essere disoccupato; altri dichiarano di occuparsi dei lavori di casa, di essere in pensione, in stato di incapacità lavorativa o lavoratori indipendenti.
- **Salute** – Un rom su tre, di età compresa tra 35 e 54 anni, riferisce di avere problemi di salute che limitano le sue attività quotidiane; in media, il 20% circa dei rom intervistati non sono coperti da un'assicurazione sanitaria oppure non sanno se dispongono di una copertura sanitaria.
- **Alloggio** – In media, nelle famiglie rom che hanno partecipato all'indagine, più di due persone vivono in un'unica stanza. Il 45% circa dei rom intervistati vive in abitazioni in cui manca almeno uno dei seguenti elementi: cucina, servizi sanitari, doccia o vasca interni, elettricità.

I pochi dati esistenti confermano l'esclusione sociale e la segregazione dei rom in Europa.

## 3 Quadro normativo

La **Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea** riconosce:

- L'inviolabilità della dignità umana – **Art. 1**
- Il rispetto della propria vita privata e familiare – **Art. 7**
- Il diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale – **Art. 14**
- Il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata – **Art. 15**
- Il divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, "sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali" – **Art. 21**

(3) Dati forniti nel 2010 dal Ministero del Lavoro in Strategia Nazionale 2012-2020 d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti.

(4) Cfr. No data-No progress, rapporto realizzato nella cornice della Decade per l'Inclusione dei Rom, 2005 – 2015.

(5) Fundamental Rights Agency, The situation of Roma in 11 EU member states. Survey results at a glance, 2012.

Nessuna disposizione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali e in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri.

L'Unione Europea ha inoltre adottato la **Direttiva 2000/43/CE** la quale stabilisce che «il principio di parità di trattamento comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica».

Il principio di non discriminazione è inoltre sancito dall'**articolo 14** della **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo** e dall'**articolo 1 del Protocollo n. 12**, che contiene un divieto generale di discriminazione nel godimento di tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Cedu.

La **Carta Sociale Europea** (**riveduta**) annovera il diritto all'alloggio all'**articolo 31** e prevede che il godimento dei diritti in essa contenuti venga assicurato in assenza di discriminazione (**art. E**). Gli Stati – si legge – al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, sono tenuti ad adottare le misure necessarie volte a «favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».

Come sancito dall'**articolo 34, comma 3** della **Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea**, «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

L'integrazione economica e sociale dei rom in Europa è oggetto della Comunicazione della Commissione europea Com (2010) 0133, che ribadisce come l'inclusione delle comunità rom sia imperativo morale ed economico nell'ambito della Strategia dell'Ue 2020.

La lotta contro l'incitamento all'odio veicolato nel discorso pubblico trova nella **Decisione Quadro 2008/913/Gai del Consiglio** «sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale» una sua regolazione.

Lo status – *de iure* o *de facto* – di apolide, che mantiene molti rom in Europa e in Italia in una condizione di precarietà giuridica, prevede fra gli strumenti normativi di riferimento la **Convenzione Europea sulla nazionalità** (1997), la **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta all'apolidia in relazione alla successione degli Stati** (2006), la **Convenzione Onu** del 1954 sullo **status degli apolidi** e la **Convenzione Onu** del 1961 **sulla riduzione dell'apolidia**.

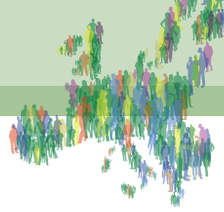
## 4 La violazione dei diritti

La discriminazione è il filo rosso conduttore della maggior parte delle violazioni dei diritti umani subite dai rom in Europa. Un radicato antiziganismo, veicolato dal discorso dell'odio e da forme di razzismo istituzionale, stigmatizza ancora oggi i rom come «stranieri» e capri espiatori da sacrificare.

Come denunciato da Amnesty International nel rapporto *Lasciati fuori. Violazione dei diritti dei Rom in Europa*, milioni di rom vivono isolati dai centri urbani, in insediamenti abitativi precari e informali, privi di alcuna garanzia e sicurezza abitativa, ad alto rischio sanitario e vulnerabili a sgomberi forzati, i quali hanno conseguenze nefaste sul godimento di altri diritti umani fortemente interrelati al **diritto a un alloggio adeguato**.

L'Italia, «il paese dei campi» [6], ha continuato, nonostante le ripetute critiche e raccomandazioni europee e internazionali, a investire risorse umane ed economiche nella realizzazione e nel mantenimento di spazi in cui respingere e concentrare le comunità rom. A partire dagli anni Settanta e Ottanta, quando alcune Regioni italiane hanno approvato leggi che prevedono la creazione di insediamenti per comunità erroneamente ritenute «nomadi», è stata formalmente riconosciuta la marginalizzazione dei rom e la loro connotazione come indistintamente «estranei» al territorio. Un approccio che, in violazione del diritto a un alloggio

(6) European Roma Rights Center, Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia, serie "Rapporti nazionali", n. 9, ottobre 2000.



adeguato e del principio di non discriminazione, nega il pieno godimento del **diritto alla salute** e l'accesso a una costante assistenza sanitaria, il **diritto alla vita privata e familiare**, il **diritto al lavoro**, con drammatiche ricadute sulla condizione di soggiorno dei rom provenienti da paesi terzi o comunitari, il **diritto all'istruzione e al gioco**. All'infanzia rom che nasce e vive all'interno degli insediamenti formali le autorità non garantiscono la qualità della vita necessaria a uno sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, violando i principi statuiti dall'art. 27 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.

Nel 1993 la Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sancito la natura illegale degli **sgomberi forzati**, che in Italia colpiscono prevalentemente gli abitanti degli insediamenti informali. La rimozione delle persone dalle loro abitazioni contro la loro volontà, senza il rispetto di garanzie, quali la predisposizione di alternative abitative adeguate e un congruo preavviso, costituiscono una **grave violazione dei diritti umani**.

Nonostante la Commissione Europea si sia impegnata a fornire una valutazione annuale dell'applicazione delle varie Strategie Nazionali, essa non detiene potere sanzionatorio per imporre correzioni ai Paesi membri, ma può solo limitarsi a esercitare pressione politica su di essi.

Nel maggio del 2012 la Commissione Europea ha diffuso la prima valutazione dettagliata delle Strategie Nazionali presentate. L'Italia non è riportata come esempio di *good practice* in nessuna delle aree d'intervento.

## Le cinque priorità per cambiare rotta

### 1 L'affrancamento dal campo

Come riportato nella *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, non è possibile alcun cambiamento di rotta senza il definitivo abbandono della politica amministrativa dei «campi nomadi», luoghi di degrado fisico e relazionale. Le soluzioni abitative destinate ai rom – insediamenti formali, insediamenti «tollerati» o «consolidati», centri d'accoglienza per soli rom –, unite agli ostacoli che di fatto impediscono un equo accesso a soluzioni abitative alternative, mantengono i rom in uno stato di segregazione. L'Italia è chiamata a impegnarsi nella attuazione di politiche e progetti inclusivi in materia di diritto all'alloggio, anche attraverso il coinvolgimento diretto delle parti interessate, forme di autocostruzione, ricostruzione e manutenzione delle abitazioni.

### 2 La sospensione degli sgomberi forzati

Gli sgomberi forzati costituiscono una grave violazione dei diritti umani. Il rispetto delle garanzie procedurali è obbligo connesso al diritto a un alloggio adeguato. Tuttavia, diversamente da quanto avviene in riferimento agli sfratti da proprietà private o da abitazioni di edilizia pubblica occupate irregolarmente, la legislazione italiana non indica le procedure per gli sgomberi da insediamenti non autorizzati. Le autorità hanno un ampio margine di discrezionalità, i controlli giurisdizionali sulle loro azioni sono più difficili, le comunità rom più vulnerabili. Come sancito anche dalla Carta Sociale Europea, i Paesi membri devono garantire il diritto ad un alloggio adeguato e la definitiva sospensione delle azioni di sgombero forzato.

### 3 Lo status giuridico dei rom

Tra i rom presenti sul territorio e provenienti dai paesi della ex Jugoslavia una quota rilevante è costituita da apolidi, cittadini di uno Stato non più esistente e non cittadini italiani. Una popolazione che risiede nel nostro paese da circa mezzo secolo e seconde generazioni nate e cresciute in Italia ma prive di cittadinanza o di un qualsiasi documento di identità. Apolidi *de facto* che con estrema difficoltà lo diventano *de iure*, a causa delle numerose criticità riscontrabili nella normativa di riferimento. Si rende necessario e urgente l'adozione di uno strumento che consenta ai rom inespellibili ma perennemente "irregolari" di emergere da uno stato di limbo che ostacola il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

### 4 La sostituzione dell'etichetta «nomade»

Negli ultimi trent'anni le politiche locali italiane rivolte alle comunità rom hanno continuato a mantenere il nomadismo come immagine di riferimento e tratto fondamentale della cultura rom, supportando la costruzione di «campi nomadi» riservati di fatto a un'accoglienza su base etnica. La sostituzione dell'etichetta «nomade», in quanto indice di un superamento linguistico e culturale della percepita estraneità dei rom, segnerebbe l'avvio di un reale cambiamento di rotta volto a una effettiva inclusione sociale.

### 5 L'odio verso i rom nel discorso mediatico

La diffusione in Italia dell'incitamento all'odio nel discorso pubblico politico e mediatico è stata già oggetto di denuncia, da parte di un network composto da otto associazioni italiane, attraverso la presentazione di un rapporto al Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale delle Nazioni Unite – CERD – nell'agosto del 2012 a Ginevra. A seguito di tale denuncia, il Comitato dell'ONU ha formulato nel settembre 2013 la Raccomandazione Generale n. 35, "*Combatting racist hate speech*" per rafforzare gli strumenti esistenti di lotta al discorso dell'odio e alla violazione del principio di non discriminazione. La ratifica da parte dell'Italia del "*Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques*" fornirebbe un ulteriore strumento per combattere i discorsi d'odio sempre più diffusi attraverso i new media di comunicazione sociale.

## 1 Introduzione

Nel 2010 in Italia la popolazione detenuta ha sfiorato le 70mila unità: negli anni immediatamente precedenti, ovvero tra il 2002 e il 2010, si sono infatti sovrapposte politiche a tutti i livelli che hanno determinato una crescita esponenziale delle presenze nelle carceri. Va ricordato che la capienza regolamentare nei 205 Istituti di pena nazionali è, secondo le stime ufficiali, di circa 47mila posti. Secondo le rilevazioni empiriche dell'Osservatorio nazionale sulle condizioni di detenzione di Antigone, che tengono conto dei reparti chiusi provvisoriamente in quanto in stato di manutenzione, sarebbero circa 37mila. Un dato, tra l'altro, confermato pubblicamente dall'uscente Ministero della giustizia Annamaria Cancellieri [1].

In questo periodo, nelle città italiane i sindaci invocano la 'tolleranza zero' contro chiunque disturbi la quiete urbana. Si diffondono in modo improvvisato ordinanze comunali in materia di ordine pubblico. Viene proposta la schedatura dei rom. L'immigrazione irregolare diventa reato. Le carceri sono definite hotel a cinque stelle. Nel 2005 con le modifiche apportate in tema di recidiva dalla legge c.d. ex Cirielli – modellata sulla three strikes law californiana – il diritto penale perde la sua connotazione liberale di diritto che deve giudicare i fatti e si trasforma in un diritto penale che deve giudicare le storie di vita dei rei. Ai recidivi le pene sono allungate e i benefici penitenziari vengono negati. Viene approvata una nuova legge sulle droghe, la c.d. Fini-Giovanardi che devolve l'intera vicenda delle tossicodipendenze al sistema della repressione criminale. Scompare ogni differenza di trattamento penale tra chi consuma o spaccia droghe leggere o droghe pesanti. Anche in Italia, come era avvenuto negli Usa alcuni anni prima, le carceri si riempiono oltre la loro potenzialità ricettiva. In Italia viene raggiunta una percentuale di affollamento, che si aggira intorno al 150%, che ci pone al vertice negativo dei Paesi dell'Unione Europea e non solo. Va ricordato che secondo i dati raccolti dal Consiglio d'Europa la media europea è di meno di 100 detenuti per 100 posti letto. Le condizioni di vita in carcere diventano particolarmente dure e l'Italia si espone alle critiche degli organismi sovranazionali di controllo giurisdizionale sui diritti umani. Il dibattito costituzionale e penitenziario italiano che si era fino ad allora concentrato intorno alla funzione rieducativa della pena, inizia a rivolgersi alla prima parte dell'articolo 27 della Costituzione secondo cui la pena «non deve consistere in trattamenti contrari al senso di umanità».

Le carceri italiane, strapiene di persone non di elevato rango criminale, alloggiate e mantenute in modo precario, private di uno spazio sufficiente di vita, costrette all'ozio, non curate adeguatamente, hanno prodotto la reazioni delle Corti supreme, prima all'estero e poi anche in Italia.

La Corte Costituzionale della Germania nel 2011 ha affermato che lo Stato deve rinunciare a esercitare il potere di punire se non è capace di assicurare la dignità umana dei prigionieri costretti a vivere in luoghi troppo stretti. Analogamente negli Stati Uniti d'America, sempre nel 2011, la Corte Suprema ha intimato alle autorità dello Stato della California di liberare alcune migliaia di detenuti costretti a vivere in spazi insufficienti.

La Corte Europea dei diritti umani, proprio in riferimento all'Italia, prima nella sentenza Sulejmanovic c. Italia del 16.7.2009 e poi nella oramai nota sentenza pilota Torreggiani e altri c. Italia dell'8.1.2013, confermata dalla Grande Camera il successivo 27.5.2013, ha sostenuto che negare lo spazio minimo vitale equivale a violare la dignità umana della persona detenuta.

Infine la Corte Costituzionale italiana nel 2013 è intervenuta a riguardo chiedendo al Parlamento di adottare misure di contenimento dell'affollamento carcerario. La parola chiave di questa ondata giurisprudenziale è 'umanità', ovvero la dignità umana kantiana, nel cui nome si sta cercando di ovviare a quelle politiche di internamento di massa che hanno prodotto prigioni nelle quali la vita è degradata e il trattamento è disumano. È questo il contesto storico, sociale, politico e giuridico nel quale vanno inquadrati gli ultimi provvedimenti legislativi in materia carceraria.

Per quello che riguarda il diritto di voto delle persone detenute, ci sono paesi europei dove non esistono limiti di natura giudiziaria al suo esercizio, come in Albania, Azerbaijan, Cipro, Croazia, Danimarca, Spagna, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Moldavia, Montenegro, Repubblica Ceca, Serbia, Slovenia, Svezia, Svizzera e Ucraina. Altri, come Armenia, Bulgaria, Estonia, Georgia, Ungheria, Regno Unito e Russia, si sono orientati per la negazione senza eccezioni del diritto di voto per tutti i detenuti condannati in esecuzione di pena carceraria. L'Italia, insieme ad altri sedici Stati (Germania, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Francia, Grecia, Lussemburgo,

(1) Giustizia, newsonline, Agenzie di stampa sulle dichiarazioni del guardasigilli a Roma Tre il 15 ottobre, 2013: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_9.wp;jsessionid=AF4FBF61C71A1B242187EDA46026E24A.ajpAL01?previsiousPage=mg_6_9&contentId=NOL958927

### I numeri della detenzione in Europa

| | Francia | Grecia | Italia | Lettonia | Polonia | Portogallo | Regno Unito | Spagna | Media europea |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Numero di detenuti** | 65.848 | 12.475 | **65.701** | 6.063 | 84.156 | 13.614 | 76.085 | 67.047 | - |
| **Tasso di detenzione** Numero di detenuti per 100.000 abit. | 101,5 | 110,5 | **110,5** | 297 | 220 | 129 | 149 | 147,8 | 154 |
| **Detenuti in custodia cautelare** | 24,30% | 36,10% | **41,20%** | nd | 11,00% | 19,50% | 5,60% | 16,30% | 28,10% |
| **Affollamento** Numero di detenuti in 100 posti | 117,8 | 126,2 | **139,7** | nd | 98,1 | 112,7 | 93 | 91,8 | 99,5 |
| **Detenuti stranieri** | 18,00% | 63,10% | **35,70%** | 0,80% | 0,70% | 19,10% | 13,00% | 34,10% | 20,60% |
| **Donne** | 3,40% | 4,50% | **4,30%** | 6,70% | 3,20% | 5,60% | 5,00% | 7,60% | 5,30% |
| **Morti** | 71 | 40 | **153** | 27 | 107 | 66 | 183 | 461 | - |
| **Suicidi** | nd | nd | **60** | 6 | 18 | 16 | 58 | 19 | - |
| **Detenuti nelle carceri minorili** | 724 | 600 | **489** | 40 | 1.316 | 261 | 1282 | 414 (Cat.) | - |
| **Stranieri nei minorili** | nd | nd | **38,40%** | 5,00% | 0,00% | nd | 11,00% | 43,5% (Cat.) | - |
| **Donne nei minorili** | 0,80% | nd | **7,00%** | 5,00% | 11,00% | 11,00% | 3,00% | 17,6% (Cat.) | - |

*Fonte: European Prison Observatory coordinato da Antigone – dicembre 2012*

Malta, Monaco, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Slovacchia e Turchia) lega il diritto di voto alla gravità del crimine commesso. In alcuni Paesi la sospensione del diritto di voto è nelle mani discrezionali del giudice penale, in altri è un effetto secondario della condanna. La legge italiana nega in modo perpetuo il diritto di voto a coloro i quali sono condannati alla pena dell'ergastolo o a pene superiori a cinque anni di carcere; in modo temporaneo, ovvero per un periodo di cinque anni, nel caso in cui la pena irrogata sia non inferiore a tre anni. Poi vi sono interdizioni legate al tipo di reato. L'articolo 179 del codice penale detta poi le condizioni per ottenere la riabilitazione. Il diritto di voto viene nuovamente concesso alle persone condannate se queste hanno tenuto buona condotta. La partecipazione politica è conseguente alla riabilitazione. I non riabilitati non possono partecipare.

## 2 Diamo i numeri

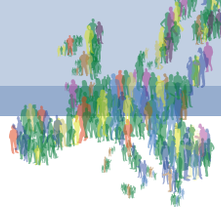
Secondo gli ultimi dati disponibili (relativi al 2011), erano 1.828.101 le persone detenute nell'area dei Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa. Il tasso di detenzione medio europeo era pari a 154 detenuti ogni 100.000 abitanti. L'Italia si collocava al di sotto di questa media, presentando un tasso di detenzione di 110,7 detenuti ogni 100.000 abitanti. Sui 47 Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa, 23 presentavano sistemi penitenziari sovraffollati. Se il tasso di affollamento medio europeo era pari a 99,5%, il sovraffollamento nelle carceri italiane era, secondo le fonti ufficiali, del 147%. Essendo tuttavia conteggiate in questo calcolo, per esplicita ammissione del Ministero della Giustizia, molte sezioni penitenziarie nei fatti inutilizzate, il tasso reale si elevava a circa 170%. Sono infatti moltissimi i reparti che, pur figurando nelle statistiche ufficiali come spazi a disposizione dell'Amministrazione Penitenziaria, sono nella realtà chiusi a causa della mancanza di fondi per la loro manutenzione.

I detenuti in custodia cautelare rappresentano il 41,2% del totale della popolazione detenuta in Italia. Se guardiamo ad altri Paesi europei, troviamo che essi costituiscono il 24,3% in Francia, il 36,1% in Grecia, il 19,5% in Portogallo, il 16,3% in Spagna, l'11% in Polonia, fino ad arrivare al 5,6% del Regno Unito. La media europea si attesta attorno al 28,1%. Nonostante le ultime riforme in materia di custodia cautelare, i dati italiani in questo ambito continuano a essere del tutto fuori scala rispetto alla media europea.

I detenuti stranieri sono il 35,7% dei detenuti che affollano le carceri italiane. Anche in questo caso l'Italia è sopra la media europea, che è del 20,6%. In Francia gli stranieri in carcere sono il 18% della popolazione detenuta, in Spagna il 34,1%, in Portogallo il 19,1%, nel Regno Unito il 13% e in Polonia non arrivano all'1% (0,7%). La Grecia invece si distingue per un'incidenza dei detenuti stranieri molto più alta di quella degli altri paesi, pari al 63,1%.

Le donne oscillano ovunque tra il 4% e l'8% del totale dei detenuti. Se in Italia sono il 4,3%, in Francia si fermano al 3,4%, in Polonia al 3,2%, mentre in Grecia raggiungono il 4,5%, nel Regno Unito il 5%, in Portogallo il 5,6% e in Spagna il 7,6%.

Nelle carceri minorili italiane sono presenti 489 detenuti. Il 38,4% è costituito da stranieri, dato che indica come questi ultimi siano meno interessati dalle varie alternative alla detenzione che il codice di procedura penale prevede per i minorenni. Il 7% dei detenuti minori nelle carceri italiane è costituito da ragazze. È evidente la sovra-rappresentazione delle ragazze rom. In Polonia arrivano a 1.316. Di poco



inferiore (1.282) è il dato relativo al Regno Unito, mentre in Francia siamo a 724 detenuti, in Grecia a 600 e in Portogallo a 261.

Il triste numero dei morti nelle carceri italiane nel 2012 è stato pari a 153. Di questi, 60 sono stati classificati come suicidi. Nello stesso anno, nelle carceri francesi hanno perso la vita 71 persone, 107 nelle carceri polacche (18 suicidi), 183 in quelle del Regno Unito (58 suicidi), 66 nelle carceri portoghesi (16 suicidi), 40 in quelle greche e ben 461 nelle carceri spagnole (19 suicidi). Nel 2013 sono morte nelle carceri italiane 148 persone. 49 di queste si sono tolte la vita.

Alle ultime consultazioni elettorali del 24 e 25 febbraio 2013, 30.000 era la stima del numero di detenuti che potevano esercitare il diritto di voto (non si hanno numeri precisi poiché il Ministero della giustizia, come dichiara, "non è depositario di tale dato"): nei fatti i detenuti votanti sono stati 3.426. La Puglia è stata la regione con il maggior numero di votanti, 552 su 4.127 presenti (13,3%), seguita dalla Sicilia 524 su 7.111 presenti (7,3%), in Lombardia hanno votato in 374 su 9.222 presenti (4%), nel Lazio 484 su 7.183 presenti (6,7%), in Umbria hanno votato solo 25 detenuti su 1.606 presenti (1,5%), meno che in Basilicata, dove su 462 presenti hanno votato 38 detenuti (8,2%).

A giugno 2013, quanto i detenuti presenti erano 66.028, 13.727 erano i reclusi che lavoravano (poco più del 20% dei detenuti presenti: una delle percentuali più basse negli ultimi 20 anni) e poco meno di 3.000 erano i detenuti iscritti ai soli 251 corsi di formazione attivati nei 205 Istituti di pena nazionali. Far lavorare e dare una formazione professionale ai detenuti, che consenta anche di valorizzarla una volta usciti, significa anche abbattere il tasso di recidiva degli stessi. Nel 2007 secondo una ricerca del Dap [2] la recidiva di chi sconta la pena chiuso in prigione sarebbe del 68% mentre quella di chi la sconta usufruendo di misure alternative sarebbe del 19% e il numero scenderebbe ulteriormente nel caso di detenuti lavoratori.

## 3 Quadro normativo

In ciascuno stato europeo esiste un sistema di norme che condiziona la vita interna alle carceri. A questo si aggiunge un complesso apparato europeo con forza persuasiva superiore alla cogenza formale delle norme.

L'ambito di operatività è quello del Consiglio di Europa composto da 47 Stati che vanno dall'Atlantico agli Urali. Un ambito largo dove sono reclusi circa un milione e ottocentomila detenuti. L'apparato europeo si compone di molti strati che sempre più si vanno a intersecare fra loro e che entrano nella dimensione nazionale, a prescindere dalla loro cogenza formale. In primo luogo vi sono le Sentenze della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo deputata a decidere intorno alle violazioni delle norme presenti nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950. Nella Convenzione, ad eccezione dell'articolo 3 che proibisce la tortura e le pene e i trattamenti inumani e degradanti, non vi sono norme specifiche riguardanti la condizione dei detenuti. Eppure nel tempo si è consolidata una giurisprudenza ampia e approfondita in materia di diritti di detenuti. L'articolo 14 prevede che il godimento dei diritti e delle libertà enunciati nella Convenzione devono essere assicurati senza discriminazioni legate allo status della persona ricorrente. Pertanto lo status di detenuto non priva la persona dell'insieme dei diritti proclamati nella Convenzione. Ogni differenziazione di trattamento, ha nel tempo affermato la Corte, richiede l'esplicitazione dello scopo legittimo perseguito. Nella storia della Corte molte migliaia sono state le decisioni prese a seguito di ricorsi presentati da detenuti, soprattutto in violazione dell'articolo 3 che proibisce la tortura e i trattamenti inumani e degradanti. Inoltre vi sono tutte le sentenze di condanna che sono l'esito della violazione di altri articoli della Convenzione: da quelle che proteggono il diritto dei detenuti alla riservatezza della corrispondenza a quelle che si occupano del diritto alle relazioni affettive.

In secondo luogo vi sono i Rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti istituito dalla omonima Convenzione. Il testo fu adottato in via definitiva dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 26 giugno del 1987. Il Comitato visita periodicamente carceri, commissariati, caserme, ospedali psichiatrici, centri per immigrati. Può anche organizzare visite straordinarie *ad hoc* in quei casi dove le informazioni in possesso le rendano necessarie. Le delegazioni possono accedere senza limiti al territorio dello Stato, assumere tutte le informazioni utili, entrare nei luoghi di detenzione, parlare riservatamente con detenuti e testimoni, interrogare il personale o chi si ritiene

(2) F. Leonardi, Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva, in: Rassegna penitenziaria e criminologica (2/2007).

opportuno, fare osservazioni sul momento, aprire procedure diplomatiche.

Infine, vi sono le norme. Nel 1973 furono adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa le Standard Minimum Rules, divenute nel 2006 European Prison Rules. È un vero e proprio Ordinamento penitenziario europeo. La normativa europea non si ferma qui.

## 4 Le violazioni dei diritti umani

Come è noto sia la nostra Costituzione che tutte le norme interne in materia di esecuzione delle pene, così come le norme ed i trattati internazionali di cui l'Italia è parte, impongono una esecuzione della pena che non comprima i diritti delle persone detenute, se non nella misura strettamente necessaria per la esecuzione della pena stessa. È altrettanto noto come in effetti le cose non stiano così.

Denunce di violazioni di diritti fondamentali delle persone detenute arrivano dalle giurisdizioni e dagli organi di controllo e di monitoraggio internazionali, ma anche dalle più importanti cariche istituzionali nazionali, nonché dalla esperienza quotidiana di che le carceri le frequenta.
nzitutto le giurisdizioni internazionali, e l'importantissima sentenza Torreggiani. In essa la Corte europea dei diritti dell'uomo non solo ha dichiarato, e neanche per la prima volta, che le condizioni di sovraffollamento in cui erano detenuti i ricorrenti configuravano trattamenti inumani e degradanti, violando dunque l'art. 3 della Convenzione europea, ma ha anche aggiunto che tali violazioni rappresentano in Italia un fatto sistematico e strutturale, comprovato dalle migliaia di ricorsi pervenuti alla corte, e che impone una riforma strutturale del sistema penitenziario.

Ma non solo di sovraffollamento ha parlato la CEDU con riferimento al carcere in Italia in questi anni. L'Italia è stata ad esempio condannata per la scarsa efficacia delle indagini in casi di maltrattamenti (Lavita v. Italia, 2000); per l'incompatibilità delle condizioni di salute del ricorrente con il regime detentivo (Scoppola v. Italia, 2008; Cara-Damiani v. Italia, 2012), per violazione del divieto di censura della corrispondenza con il difensore (Zara v. Italia, 2009) o per l'inadeguatezza delle cure mediche prestate ai detenuti (Cirillo v. Italia, 2013). In molti casi si tratta di fatti che, anche se denunciati ed accertati di rado, chi conosce da vicino il carcere sa essere più norma che eccezione.

Altrettanto allarmanti i rapporti del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) relativi alle ultime visite nelle nostre carceri. In un istituto il CPT ha raccolto denunce di maltrattamenti a danno dei detenuti (calci e pugni), in altri ha registrato condizioni di manutenzione e di igiene delle strutture inaccettabili. In molti infine condizioni di sovraffollamento intollerabili. A Bari ad esempio, riferisce il CPT, 11 detenuti erano chiusi per gran parte della giornata, senza nulla da fare, in una cella di circa 20 $m^2$. Una condizione inaccettabile, ma non per questo unica nelle nostre carceri. Infine l'ultimo rapporto del CPT denuncia la carenza di cure, ed in particolare di supporto psicologico, presso l'OPG di Barcellona Pozzo di Gotto, anche in questo caso fotografando una situazione non certo unica in Italia.

Come detto ci sono poi le denunce delle più importanti autorità del nostro paese, e per tutte quelle del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il quale, nel suo messaggio dello scorso ottobre alle camere, sottopone "all'attenzione del Parlamento l'inderogabile necessità di porre fine, senza indugio, a uno stato di cose che ci rende tutti corresponsabili delle violazioni contestate all'Italia dalla Corte di Strasburgo: esse si configurano, non possiamo ignorarlo, come inammissibile allontanamento dai principi e dall'ordinamento su cui si fonda quell'integrazione europea cui il nostro paese ha legato i suoi destini".

Tutto quanto sopra è confermato infine dalle molte realtà che conoscono da vicino le condizioni di vita nelle nostre carceri. E che denunciano, per concludere questa rassegna con il tema più doloroso, le troppe morti. Nel 2013 sono morte nelle carceri italiane 148 persone. 49 di queste si sono tolte la vita. Sono numeri assolutamente incomparabili rispetto alla popolazione libera, segno di assenza di cure e di profondo disagio che non hanno nulla a che vedere con la privazione della libertà, ma che sono invece conseguenza della violazione, spesso dell'assoluto annichilimento, dei diritti più elementari dell'essere umano.

# Le cinque priorità per cambiare rotta

## 1 Introduzione del reato di tortura

In Italia manca il delitto di tortura nel codice penale nonostante un obbligo in tal senso derivi dalle Nazioni Unite sin dal 1988, anno in cui il nostro Paese ha ratificato la Convenzione contro la tortura, definita crimine contro l'umanità. La previsione del wrta, proprio all'articolo 13 a deterrenza degli abusi dei custodi nei confronti dei custoditi. I diritti dei detenuti non sono sufficientemente tutelati nel nostro sistema penitenziario.

## 2 Diritto di voto dei detenuti

Il diritto di voto è un diritto politico la cui estensione qualifica una democrazia. I progressi del sistema democratico sono da leggersi anche in relazione all'allargamento del suffragio. L'unico limite ragionevole che può essere posto è quello legato all'età, che pone il tema della consapevolezza del proprio voto.
In Italia il diritto di voto non spetta a tutti i detenuti. La legge italiana lo nega in modo perpetuo ai condannati alla pena dell'ergastolo o a pene superiori a cinque anni di carcere; in modo temporaneo, per un periodo di cinque anni, nel caso di pene non inferiori a tre anni. Poi vi sono interdizioni legate al tipo di reato: nei casi di reati contro l'amministrazione dello Stato non si tiene conto della entità della pena ma della natura del delitto. L'articolo 179 del codice penale detta le condizioni per ottenere la riabilitazione. Essa è concessa «quando siano decorsi almeno tre anni dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o sia in altro modo estinta, e il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta. (...). ». Il diritto di voto viene nuovamente concesso alle persone condannate se queste hanno tenuto buona condotta.
La partecipazione politica è conseguente alla riabilitazione. I non riabilitati non possono partecipare. Non sono considerati cittadini come tutti gli altri. Resta nei loro confronti lo stigma anche dopo la fine della pena. La legislazione italiana concede il diritto di voto a chi ha pene particolarmente brevi e a chi è in custodia cautelare. In questo caso ci pensa la doppia burocrazia comunale e penitenziaria a rendere il diritto scarsamente esercitato.

## 3 Diritto alla salute

«La salute è uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non consiste soltanto in un'assenza di malattia o di infermità». Così l'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms), nell'oramai lontano 1948, definisce la salute. Se la salute non è assenza di malattia, il diritto alla salute è qualcosa di più e di diverso rispetto al solo diritto di cura. È un diritto chiave per capire la interdipendenza e la indivisibilità dei diritti umani. Il diritto alla salute è tutto. Alloggiamento, alimentazione, promiscuità, riservatezza, qualità della vita, contrasto di ogni forma di violenza, opportunità di socializzazione e di intrattenimento, igiene, condizioni di lavoro e formazione del personale sono tutte pre-condizioni di uno stato di salute che assomigli a quello di cui parla l'Oms. Questi sono tutti campi di azione che attengono alla fase della prevenzione. Oggi l'offerta di salute nelle carceri italiane è invece proiettata quasi esclusivamente verso la terapia, finanche poco occupandosi della fase della diagnosi.

## 4 Diritto alla formazione professionale al lavoro

L'art. 27 della Costituzione Italiana, al terzo comma, introduce il principio secondo il quale "Le pene ... devono tendere alla rieducazione del condannato". L'ordinamento penitenziario prevede, inoltre, l'obbligo da parte dell'amministrazione di garantire ai condannati e agli internati il lavoro che, insieme alla formazione professionale, rappresentano i maggiori strumenti rieducativi. A livello internazionale le Regole penitenziarie europee sottolineano l'importanza del lavoro e della formazione nel reinserimento sociale delle persone detenute.
In Italia le politiche mirate all'occupazione ed alla formazione professionale dei detenuti sono andate progressivamente scemando nonostante questo quadro normativo che sostiene con forza questo aspetto della vita delle persone detenute.
Inoltre il detenuto che sconta la sua pena lavorando ha una possibilità di gran lunga superiore di inserimento sociale rispetto ai compagni di detenzione che invece restano in cella ad oziare: abbattere la recidiva significa anche alleggerire il bilancio dello Stato e aumentare il livello di sicurezza collettiva.

## 5 Custodia cautelare

Urge affrontare la più grave anomalia del sistema penitenziario italiano, quella che più di ogni altra ci distanzia dal resto d'Europa, ovvero la quantità di persone in custodia cautelare. Ma per farlo bisogna avere presente che non si tratta di una emergenza dell'oggi, ma di un dato strutturale del nostro sistema. Se oggi infatti è in carcere in custodia cautelare il 36,6% dei detenuti, negli ultimi 15 anni il dato è stato spesso sopra il 40% e dopo l'indulto del 2006 anche oltre il 50%. La più grande anomalia del nostro sistema penitenziario è un male che ci portiamo dietro da tempo, e che non è possibile scrollarsi da dosso senza riforme strutturali del processo penale, che si accompagnino però anche ad un cambiamento nella cultura di tutti gli operatori giuridici, che tornino ad attribuire alla custodia cautelare in carcere quel ruolo di extrema ratio che gli è attribuito dalle norme internazionali e dalla nostra Costituzione.

# Agenda dei diritti umani in Europa

## migranti ▪ rom ▪ detenuti

Il 24 e 25 maggio prossimi i cittadini europei saranno chiamati a rinnovare i propri rappresentanti al Parlamento Europeo. Le associazioni **Antigone, Lunaria e 21luglio** propongono alle candidate e ai candidati delle diverse forze politiche che parteciperanno alle elezioni **un impegno diretto per la garanzia dei diritti umani dei detenuti, dei migranti e dei rom**. Si tratta infatti di gruppi di persone il cui godimento dei diritti umani fondamentali è compromesso, sia pure in forme diverse.

Le forme di esclusione, di discriminazione, di segregazione, di criminalizzazione e di stigmatizzazione nei confronti dei detenuti, dei migranti e dei rom rischiano di conoscere **un'ulteriore diffusione** in molti paesi europei. **Antigone, Lunaria e 21luglio** chiedono alle istituzioni nazionali e comunitarie di rivedere gli indirizzi delle proprie politiche assumendo tra le **priorità quelle della tutela della dignità umana** e **dei diritti delle persone** che risiedono in Europa, anche di quelle più **frequentemente discriminate** e **più lontane dai luoghi di potere**.


**Antigone** è un'associazione politico-culturale che lavora per i diritti e le garanzie nel sistema penale.

via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma
tel. (+39) 06 4511304 fax +39.06.233215489
email: segreteria@associazioneantigone.it
www.associazioneantigone.it

**L'Associazione 21 luglio** è un'organizzazione indipendente impegnata nella promozione dei diritti delle comunità rom e sinte in Italia, principalmente attraverso la tutela dei diritti dell'infanzia e la lotta contro ogni forma di discriminazione e intolleranza.

via Bassano del Grappa 24 - 00195 Roma
tel. (+39) 328 7226509 - (+39) 06 64815620
email: progettoelezioni@21luglio.org
www.21luglio.org

**Lunaria** è un'associazione indipendente impegnata nella promozione dei diritti dei migranti e nella lotta contro il razzismo attraverso la realizzazione di campagne e di attività di informazione, ricerca, formazione e comunicazione.

via Buonarroti 39 00185 Roma - Italy
tel. (+ 39) 06 8841880 fax (+ 39) 06 8841859
email: antirazzismo@lunaria.org
www.lunaria.org