



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasburgo, 18 settembre 2012

CommDH(2012)26
Originale: inglese

RAPPORTO

di Nils Muižnieks

Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa

**a seguito della visita in Italia
dal 3 al 6 luglio 2012**

Riassunto

Il Commissario Nils Muižnieks e i membri della sua delegazione si sono recati in visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012. Nel corso della visita, il Commissario ha avuto colloqui con rappresentanti sia delle autorità e delle istituzioni italiane che della società civile. Il presente rapporto è incentrato sui seguenti temi in materia di diritti umani:

I. L'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari

Il Commissario è seriamente preoccupato per l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia, un annoso problema in materia di diritti umani che ha considerevoli ripercussioni negative non solo per le persone interessate e per l'economia italiana, ma anche per il sistema europeo di protezione dei diritti umani nel suo insieme, a causa della continua iscrizione di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il Commissario è consapevole della complessità di tale fenomeno, le cui cause di fondo sono riconducibili a diversi fattori che aumentano il carico di lavoro dei tribunali, a numerosi aspetti procedurali, nonché a problemi inerenti all'organizzazione degli uffici giudiziari ed al ruolo degli avvocati.

Pur sentendosi incoraggiato dalla determinazione delle autorità italiane nel voler affrontare questa problematica, il Commissario fa notare che molti progetti di riforma del passato non hanno conseguito i risultati auspicati, vuoi per la loro natura frammentaria, per non aver saputo integrare un approccio fondato sul metodo scientifico, o anche perché non hanno beneficiato della piena collaborazione di tutti i soggetti interessati. La complessità e la vastità del problema in Italia sono tali da rendere necessaria una vera e propria revisione olistica del sistema giudiziario e procedurale, nonché di un cambiamento della cultura giudiziaria, attraverso un impegno concertato del Ministero della Giustizia, del Consiglio Superiore della Magistratura, nonché di giudici, pubblici ministeri ed avvocati.

Gli interventi legislativi, per quanto necessari, non sono sufficienti; andrebbero, perciò, accompagnati da interventi di tipo organizzativo e gestionale in relazione alle attività dei tribunali e dei giudici, conformemente alle relative linee guida della Commissione europea sull'efficienza della giustizia. Esempi esistenti, fra cui l'esperienza del Tribunale di prima istanza di Torino, dimostrano che si possono così ottenere buoni risultati, anche nell'ambito del contesto normativo attuale e senza impegni aggiuntivi in termini di risorse finanziarie o umane.

Il Commissario è preoccupato per l'evidente cattivo funzionamento delle vie di ricorso previste nella normativa interna in materia di durata eccessiva dei procedimenti, e fa appello alle autorità italiane affinché siano liquidati d'urgenza i danni riconosciuti dai tribunali italiani. Sollecita, inoltre, le autorità a rivedere l'istituto del rimedio risarcitorio e ad integrarlo con un rimedio maggiormente preventivo, ad effetto acceleratore, onde evitare la presentazione di ulteriori istanze di ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

II. La protezione dei diritti umani dei Rom e dei Sinti

1. Strategie complessive per l'inclusione sociale dei Rom e dei Sinti

Il Commissario accoglie molto favorevolmente l'adozione da parte italiana della prima strategia nazionale per l'inclusione dei Rom e dei Sinti, ritenendola un'azione promettente finalizzata alla sospensione e all'inversione delle dannose politiche perseguite in passato in Italia nei confronti di queste comunità. Il periodo iniziale sarà d'importanza vitale per l'attuazione della strategia, che dovrà essere imperniata su obiettivi quantitativi e risorse finanziarie ben definiti. Di particolare rilievo per un'attuazione coronata di successo è la partecipazione effettiva dei Rom e dei Sinti, in vista della quale si dovranno definire meccanismi efficaci a livello nazionale, regionale e locale. Sono essenziali, inoltre, un attento monitoraggio, un costante impegno in termini di formazione e di sensibilizzazione, nonché un dibattito pubblico costruttivo. Tuttavia, il Commissario è preoccupato del fatto che l'UNAR, l'ente preposto al coordinamento della strategia, possa non essere in grado di assolvere questa funzione a causa dei forti tagli alle risorse previsti per questo ente.

2. Alloggio e sgomberi/L'"Emergenza nomadi"

Il Commissario ritiene fermamente che le politiche dei campi segregati e degli sgomberi forzati, che hanno caratterizzato l'approccio dell'"Emergenza nomadi", siano diametralmente opposte alla nuova Strategia nazionale per l'inclusione dei Rom e dei Sinti, e che vadano pertanto relegate definitivamente nel passato. Di conseguenza, il Commissario teme che il ricorso depositato dal governo italiano, avverso la sentenza del Consiglio di Stato del novembre 2011 in cui quest'ultimo giudicava illecito il decreto per l'"Emergenza nomadi", possa trasmettere messaggi contrastanti e dare l'impressione di voler sancire l'approccio adottato in precedenza. Esorta, pertanto, il governo a dichiarare senza mezzi termini che la politica emergenziale è stata definitivamente accantonata, a prescindere dall'esito del ricorso, e di impegnarsi ad interrompere immediatamente eventuali iniziative in corso riguardo alla costruzione di campi segregati e agli sgomberi. Il Commissario rileva che la partecipazione delle comunità interessate alle scelte che incidono sulla loro situazione abitativa è essenziale per il successo delle politiche future.

3. L'antiziganismo nel dibattito politico e nei media

Il Commissario è seriamente preoccupato del continuo reinvigorimento dell'antiziganismo nel dibattito politico e nei media. Nonostante vi siano stati casi sporadici di partiti e dirigenti politici processati e condannati per discorsi razzisti e xenofobi nei confronti dei Rom e dei Sinti, la risposta rimane inadeguata rispetto alla portata del problema. Il Commissario desidera evidenziare il chiaro nesso, nel contesto italiano, tra i discorsi d'incitamento all'odio ed i crimini d'odio. Esorta le autorità italiane ad adottare misure concrete in conformità con la Raccomandazione di politica generale no. 13 dell'ECRI in materia di contrasto all'antiziganismo e alla discriminazione dei Rom, e a ristabilire pene adeguate contro l'istigazione alla discriminazione ed alla violenza razziali.

4. I crimini d'odio di natura violenta

Il Commissario esprime analoghe preoccupazioni per il perdurare di episodi di violenza nei confronti dei Rom e dei Sinti, e per l'inadeguatezza della risposta del sistema italiano di giustizia penale. Chiede alle

autorità di intensificare il monitoraggio dei crimini d'odio, e di far sì che la magistratura inquirente e giudicante tenga in debito conto la dimensione razzista dei reati commessi. Le autorità dovrebbero, inoltre, promuovere una maggiore consapevolezza della necessità di contrastare attivamente ogni manifestazione di razzismo e di discriminazione razziale, e dei possibili rimedi esperibili dalle vittime.

5. L'apolidia

Il Commissario accoglie con favore l'intenzione, prefigurata nella Strategia nazionale d'inclusione, di costituire un tavolo tecnico con la partecipazione dei ministeri competenti, dell'ACNUR, dei rappresentanti dei Rom e dei Sinti, e delle Ong, che permetta di definire le possibili soluzioni per superare la questione dell'apolidia di fatto. Esorta le autorità italiane ad assicurare che il tavolo tecnico assolva questo compito in maniera tempestiva, e a mettere in pratica le soluzioni individuate, al fine di consentire alle persone interessate di godere almeno degli stessi diritti riconosciuti alle persone apolidi, con particolare riguardo alle relative norme del Consiglio d'Europa concernenti i figli di genitori apolidi

III. La protezione dei diritti umani dei migranti, inclusi i richiedenti asilo

1. L'accesso alla procedura di asilo

Il Commissario nota la sentenza *Hirsi Jamaa* pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo riguardo alla politica dei "respingimenti" verso la Libia di migranti intercettati, e accoglie favorevolmente le dichiarazioni fatte ai massimi livelli politici, secondo le quali l'Italia non intende più perseguire la suddetta politica alla luce della sentenza. Ritiene, inoltre, che l'annunciata rinegoziazione dell'accordo bilaterale con la Libia debba comprendere idonee garanzie dei diritti umani per prevenire analoghe violazioni risultanti da eventuali espulsioni, intercettazioni ed allontanamenti. E' preoccupato per alcune segnalazioni di problemi simili emersi nell'applicazione di altri accordi bilaterali, fra cui gli accordi di riammissione con l'Egitto e la Tunisia, e nell'ambito dei rinvii automatici in Grecia. Il Commissario esorta le autorità italiane ad assicurare che tutti i migranti (inclusi quelli intercettati) abbiano pieno accesso alla procedura di asilo e, a tal fine, a garantire una formazione sistematica agli operatori competenti (inclusi gli agenti di controllo delle frontiere). Riguardo alle operazioni di ricerca e soccorso in mare, pur avendo riconosciuto il lodevole impegno profuso dalle autorità italiane, il Commissario sollecita queste ultime a valutare attentamente e ad attuare le relative raccomandazioni dell'Assemblea Parlamentare, comprese quelle che si riferiscono alla responsabilità delle imbarcazioni commerciali.

2. L'accoglienza dei migranti, inclusi i richiedenti asilo

Il Commissario evidenzia come ci siano delle lacune nel sistema italiano di accoglienza dei migranti, inclusi i richiedenti asilo, principalmente a causa della sua natura frammentaria, dovuta all'esistenza di diverse tipologie di centri, alla variabilità degli standard, e alle conseguenze determinate dal rapido aumento della capacità ricettiva delle strutture durante l'emergenza nordafricana. Il Commissario sollecita l'Italia a sostituire l'apparato esistente con un sistema di accoglienza integrato e unificato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di tutela su tutto il territorio italiano, sostenuto da norme nazionali chiare e da un monitoraggio indipendente. Pur non essendo la capacità ricettiva della rete SPRAR in grado di soddisfare l'attuale fabbisogno, il Commissario ritiene che sia una

buona pratica da estendere sensibilmente e da porre al centro di un nuovo sistema di accoglienza. Infine, il Commissario esorta le autorità ad evitare un improvviso deterioramento della situazione dei diritti umani delle persone accolte nel 2011 nell'ambito del piano di emergenza.

3. L'integrazione dei rifugiati e di altri beneficiari della protezione internazionale

Avendo constatato la situazione di estrema indigenza in cui vivono circa 800 rifugiati, e altri beneficiari della protezione internazionale a Roma, il Commissario ritiene che la quasi totale assenza di un sistema di integrazione per i rifugiati e gli altri beneficiari della protezione internazionale abbia determinato un grave problema in materia di diritti umani in Italia. Esorta, pertanto, le autorità italiane a porre rimedio a tale mancanza, con l'adozione di misure positive per contrastare i considerevoli svantaggi incontrati da queste persone nel mercato del lavoro (fra cui una diffusa discriminazione ed il rischio di sfruttamento), nonché attraverso il riesame della normativa applicabile e l'eliminazione dei numerosi ostacoli amministrativi che impediscono a queste persone di godere dei propri diritti. Esorta, inoltre, le autorità italiane a recepire, quanto prima possibile, la relativa Direttiva UE che prevede l'estensione dello *status* di residente permanente ai rifugiati e agli altri beneficiari della protezione internazionale.

4. La detenzione amministrativa dei migranti

Il Commissario è seriamente preoccupato per le condizioni in cui versano le persone in stato di detenzione amministrativa presso i Centri di espulsione e identificazione (CIE), che non sono stati adeguati in seguito alla proroga della durata massima della detenzione da due a diciotto mesi,. Ritiene che la mancanza di attività ricreative sia una delle maggiori preoccupazioni e segnala alle autorità italiane il rischio di un'ulteriore degradazione delle condizioni a causa dei tagli di bilancio. In maniera più generale, un motivo di preoccupazione riguarda la capacità dei CIE di rispondere alle esigenze di una popolazione veramente eterogenea di detenuti amministrativi. Essendo la maggior parte degli uomini trattenuti in tali centri ex detenuti, il Commissario esorta le autorità italiane a portare a termine le procedure d'identificazione di queste persone prima che abbiano finito di scontarvi la pena. In conformità alle relative norme del Consiglio d'Europa, esorta le autorità italiane a eliminare gradualmente la pratica della detenzione amministrativa dei migranti irregolari in strutture simil-carcerarie, favorendo piuttosto misure alternative più idonee, e a promuovere il ricorso ai programmi di rimpatrio volontario.

Il presente rapporto contiene anche le conclusioni e le raccomandazioni indirizzate dal Commissario alle autorità. E' pubblicato sul sito web del Commissario, unitamente ai commenti delle autorità italiane.

Introduzione

1. Il presente rapporto è redatto in seguito alla visita a Roma del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Nils Muižnieks (di seguito denominato il Commissario), dal 3 al 6 luglio 2012.¹ Lo scopo della visita era di esaminare alcune questioni in materia di diritti umani in Italia e più precisamente l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, i diritti umani delle popolazioni Rom e Sinti e i diritti umani dei migranti, ivi compresi i richiedenti asilo ed i rifugiati. Per quanto concerne le ultime due questioni, il Commissario intendeva, in modo particolare, dare seguito ai riscontri effettuati e alle raccomandazioni presentate dal suo predecessore.²
2. Nel corso della visita, il Commissario ha avuto colloqui con i rappresentanti delle autorità nazionali, fra cui il Ministro della Giustizia, Paola Severino, il Ministro dell'Interno, Annamaria Cancellieri, il Presidente della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato italiano, Pietro Marcenaro, nonché altri membri della stessa Commissione straordinaria. Il Commissario ha incontrato anche il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo, ed il Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, Michele Vietti. Il Commissario si è, inoltre, intrattenuto con i rappresentanti dell'Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali (UNAR), delle associazioni professionali dei magistrati e degli avvocati, e con le organizzazioni intergovernative e non-governative che operano nel campo della protezione dei diritti umani.
3. Durante il soggiorno a Roma, il Commissario ha avuto modo di visitare il Centro d'identificazione ed espulsione (CIE) di Ponte Galeria, gli insediamenti Rom di Salone e Salviati II, nonché un edificio universitario abbandonato situato nella periferia a sud-est di Roma ed abitato da rifugiati o da altri beneficiari della protezione internazionale.
4. Il Commissario desidera ringraziare le autorità italiane, ed in particolare la Rappresentanza permanente dell'Italia presso il Consiglio d'Europa ed il Comitato interministeriale per i diritti umani del Ministero degli Affari Esteri, per l'assistenza fornita nell'organizzare la visita e per averne favorito lo svolgimento all'insegna dell'indipendenza e dell'efficacia. Esprime il suo ringraziamento a tutti gli interlocutori, dalle autorità nazionali e la società civile alle comunità che ha visitato, per la disponibilità con la quale hanno voluto condividere conoscenze e pareri.
5. Nel presente rapporto il Commissario si concentra sui seguenti temi principali in materia di diritti umani: l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (Sezione I); i diritti umani delle popolazioni Rom e Sinti (Sezione II); i diritti umani dei migranti, ivi compresi i richiedenti asilo ed i rifugiati (Sezione III).

I. L'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia

6. L'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari nelle cause civili, penali e amministrative in Italia è tra le problematiche più annose in materia di diritti umani con le quali si è dovuto confrontare il

¹ Durante la visita, il Commissario è stato accompagnato dal Dott. Giancarlo Cardinale, Vice-direttore del suo ufficio, e dal Dott. Hasan Bermek, Consigliere.,.

² Vedi in particolare il [Report](#) di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia dal 26 al 27 maggio 2011.

Consiglio d'Europa. Come già dichiarato in numerose occasioni dal Comitato dei Ministri di questo organismo, gli eccessivi ritardi della giustizia non costituiscono soltanto una violazione dell'Articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (di seguito denominata la Convenzione) riguardante il diritto ad un equo processo entro termini ragionevoli, ma rappresentano un grave pericolo soprattutto per quanto concerne il rispetto dello stato di diritto e l'accesso alla giustizia

7. Nel sistema della Convenzione, questo tema è emerso per la prima volta negli anni settanta,³ e permane ancora oggi, malgrado le numerose e ripetute sentenze per violazione pronunciate da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito denominata la Corte), che la considera per questo motivo una criticità strutturale dell'ordinamento giudiziario italiano.
8. Alla fine del 2011, la Corte aveva pronunciato in totale 1.651 sentenze, riscontrando almeno una violazione della Convenzione da parte dell'Italia. La grande maggioranza di queste sentenze riguardava il diritto ad un equo processo in tempi ragionevoli (1.400 ricorsi complessivamente) ed, in particolare, l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (1.155 ricorsi).⁴ Sempre alla fine del 2011, l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari figurava come il motivo all'origine di più della metà dei 14.500 ricorsi pendenti contro l'Italia. Il Commissario fa notare che, al momento, il Comitato dei Ministri sorveglia l'esecuzione di più di 2.500 sentenze contro l'Italia (la maggior parte delle quali riguardano l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari), un numero molto più alto rispetto a qualunque altro stato membro del Consiglio d'Europa.⁵
9. Le dimensioni del problema sono suffragate anche dai dati statistici sul funzionamento del sistema giudiziario italiano, in modo particolare da quelli relativi alla durata dei processi in Corte d'appello e in Cassazione. Secondo una ricerca pubblicata dalla Commissione europea sull'efficienza della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa in base a dati relativi al 2008, il tempo medio di definizione di un procedimento civile in Italia era di 378 giorni in prima istanza, di 1.181 giorni in appello e di 1.066 giorni in Corte di Cassazione; vale a dire, più di sette anni (2625 giorni) per una causa che arriva al terzo grado di giudizio. Il dato è il più elevato tra quelli registrati nei venticinque stati membri per i quali è stato fatto questo calcolo, ed è molto superiore al tempo medio di 714 giorni. Analogamente, per i procedimenti penali la somma dei tempi medi di definizione in primo, secondo e terzo grado era pari a 1.351 giorni, di nuovo più di tre volte il tempo medio di 414 giorni calcolato per gli stati considerati in quel periodo.⁶
10. La Corte si è detta preoccupata di quest'annosa criticità sistemica in più occasioni. Pur non essendo l'unico paese in Europa a dover affrontare il problema della durata dei procedimenti giudiziari, l'Italia è quello che genera il maggior numero di cosiddette "cause ripetitive"; la Corte ritiene che la durata e le dimensioni del fenomeno in Italia siano eccezionali. Questo fatto ha

³ *Bocchieri c./ Italia*, no. 6323/73, decisione sull'ammissibilità del 19 maggio 1977, Commissione europea dei diritti dell'uomo.

⁴ Vedi le [statistiche ufficiali](#) fornite dalla Corte.

⁵ Vedi il [Rapporto Annuale](#) del 2011 del Comitato dei Ministri sulla sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze e delle decisioni della Corte europea per i diritti umani, 12 aprile 2012.

⁶ Studio sugli Stati membri del Consiglio d'Europa in materia di durata dei procedimenti nelle Corti d'appello e Corti supreme, rapporto redatto da Marco Velicogna, [CEPEJ-SATURN\(2011\)3E](#), 9 novembre 2011.

spinto il Presidente della Corte a recarsi in visita in Italia nel maggio 2012, per discutere di questi aspetti con le massime autorità dello Stato italiano.

11. Per quanto concerne l'adozione di misure generali per l'esecuzione dell'elevato numero di sentenze pronunciate dalla Corte contro l'Italia per i motivi di cui sopra, il Commissario fa notare che tali sentenze sono state inserite nella procedura di sorveglianza rinforzata del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.⁷ Il Comitato dei Ministri ha adottato un numero elevato di risoluzioni e decisioni interinali, affermando che i ritardi eccessivi dell'amministrazione della giustizia in Italia costituiscono "una seria minaccia per l'efficacia del sistema della Convenzione".⁸
12. Anche l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa porta avanti un'azione di attento monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze in Italia, ed ha dichiarato di essere preoccupata in diverse occasioni. Il 26 gennaio 2011, ha adottato una risoluzione in cui rilevava che la durata eccessiva dei procedimenti è un problema decennale e che l'Italia "deve ora adottare le misure" atte ad affrontare tale situazione.⁹
13. Nel marzo 2012 il Comitato dei Ministri ha rilevato che "nonostante una leggera diminuzione della durata delle procedure fallimentari e dell'arretrato nei procedimenti civili, la situazione concernente la durata eccessiva dei procedimenti giudiziari ed il cattivo funzionamento dei relativi rimedi esistenti resta motivo di seria preoccupazione".¹⁰ Ha quindi richiesto che siano adottate d'urgenza nuove misure di vasta portata, invitando le autorità italiane a presentare un piano d'azione contenente delle proposte concrete corredate di un dettagliato calendario di attuazione.

1. Il cattivo funzionamento delle vie di ricorso interne

14. Un problema connesso a questo tema, che ha impegnato in modo sempre crescente la Corte, è il cattivo funzionamento delle vie di ricorso interne esperibili contro l'eccessiva durata dei processi in Italia.
15. Nel 2001, è entrata in vigore in Italia la cosiddetta Legge "Pinto", che stabilisce un rimedio interno comprendente il risarcimento per l'irragionevole durata dei procedimenti.¹¹ Poco dopo l'entrata in vigore di questa legge, la Corte sospese l'esame di un gran numero di ricorsi imponendo ai ricorrenti di esperire le vie di ricorso interne previste dalla norma, piuttosto che adire la Corte.¹² Tuttavia, si è presto capito che la stessa applicazione della Legge "Pinto" generava, a sua volta, delle serie difficoltà. In particolare, affidando il controllo di questa via di ricorso alle corti d'appello, la legge andava a incrementare il numero di cause iscritte al ruolo di

⁷ Al 2011, sono 1.713 le cause concernenti la durata dei procedimenti civili, penali e amministrativi (*leading case Ceteroni c./ Italia*, sentenza del 15 novembre 1996) e 24 le cause concernenti la durata delle procedure fallimentari (*leading case Luordo c./ Italia*, sentenza del 17 luglio 2003).

⁸ Decisione [Dec\(2012\)1144/12](#) del 5 giugno 2012.

⁹ [Risoluzione 1787 \(2011\)](#) dell'Assemblea Parlamentare del 26 gennaio 2011, sulla base del [report](#) intitolato "Implementation of judgments of the European Court of Human Rights" (L'Esecuzione delle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo), 20 dicembre 2010.

¹⁰ Decisione [Dec\(2012\)1136/14](#) del 6 marzo 2012.

¹¹ Legge n. 89 del 24 marzo 2001.

¹² Vedi *Brusco c./ Italy*, no. 69789/01, decisione sull'ammissibilità del 6 settembre 2001.

quest'ultime, che erano già congestionate. Per di più, l'applicazione del rimedio "Pinto" fu caratterizzata dal riconoscimento di somme risarcitorie inadeguate (almeno in un primo periodo) nonché da indebiti ritardi nel pagamento delle stesse, principalmente dovuti al mancato stanziamento di risorse sufficienti nel bilancio dello Stato italiano, un problema che rimane ancora oggi. Altre lacune riguardavano la complessità di questa procedura giudiziaria, ed il fatto che il rimedio non prevedesse l'emissione di ordinanze finalizzate ad accelerare i tempi del procedimento.¹³

16. A causa di queste lacune la Corte ha iniziato a rilevare nuovamente violazioni dell'Articolo 6 della Convenzione.¹⁴ Inoltre, sono cominciate ad arrivare nuove ondate di ricorsi, nei quali si contestava esplicitamente la procedura "Pinto". Nel 2010, la Corte ha pronunciato una sentenza nella quale riconosceva la violazione, da parte dell'Italia, sia dell'Articolo 6, comma 1 della Convenzione, che dell'Articolo 1 del Protocollo No. 1 alla Convenzione (il diritto al pacifico godimento dei beni) in ragione dei ritardi nella liquidazione dei risarcimenti "Pinto".¹⁵ La Corte sosteneva, segnatamente, che i ritardi in questione confermassero le difficoltà incontrate dalle autorità italiane nel garantire la liquidazione del risarcimento in tempi ragionevoli che, di norma, non dovrebbe avvenire al di là di sei mesi dalla data in cui la sentenza risarcitoria diventa eseguibile. Vale anche la pena di ricordare che nell'ambito di questa sentenza "quasi pilota", la Corte ha riconosciuto la necessità di adottare misure generali per l'esecuzione della sentenza a livello nazionale, fra cui lo stanziamento in bilancio di risorse per consentire l'applicazione delle decisioni "Pinto".¹⁶
17. Consta al Commissario che alla fine del 2011, circa 5.000 dei 14.500 ricorsi pendenti contro l'Italia riguardavano le procedure "Pinto", con una sopravvenienza di più di 300 ricorsi nuovi ogni mese. Le sentenze della Corte a proposito di questa problematica sono inserite nella procedura di sorveglianza rinforzata del Comitato dei Ministri.¹⁷

¹³ Vedi, ad esempio, le Risoluzioni interinali del Comitato dei Ministri, [CM/ResDH\(2009\)42](#) del 19 marzo 2009 e [CM/ResDH\(2010\)224](#) del 2 dicembre 2010.

¹⁴ Vedi in particolare *Scordino c./ Italia* (n. 1), no. 36813/97, sentenza del 29 marzo 2006.

¹⁵ *Gaglione e altri c./ Italia*, no. 45867/07, sentenza del 21 dicembre 2010.

¹⁶ *Ibid.*, vedi in particolare il paragrafo 59. Questo tipo di "istruzioni soft" costituisce parte delle sentenze quasi pilota pronunciate dalle Corte, dopo la prima sentenza pilota pronunciata nel 2004 nel ricorso *Broniowski c./Polonia*. A differenza delle sentenze quasi pilota, nella parte dispositiva delle sentenze pilota la Corte dà indicazione delle misure generali che lo stato convenuto è obbligato ad adottare, sotto la sorveglianza del Comitato dei Ministri, al fine di poter eseguire la sentenza in questione (ed evitare il ripetersi della violazione).

¹⁷ 135 ricorsi nel gruppo Mostacciuolo, *leading case Giuseppe Mostacciuolo c./ Italia* (n. 1), no. 64705/01, sentenza della Grande Camera del 29 marzo 2006.

2. Le cause di fondo

18. Il problema della durata eccessiva dei procedimenti giudiziari in Italia è stata ricollegata ad una vasta gamma di fattori connessi tra loro, fra cui il carico di lavoro degli uffici giudiziari, aspetti procedurali ed organizzativi, e fattori inerenti alla cultura giudiziaria. Nel corso della visita, gli interlocutori del Commissario hanno anche evidenziato alcune anomalie del sistema giudiziario italiano che possono agevolare la comprensione delle differenti cause del problema in questione. Alcuni di questi aspetti sono descritti qui di seguito.
- a. Il carico di lavoro degli uffici giudiziari
19. Il Commissario rileva che il sistema giudiziario italiano è oberato di un fortissimo carico di lavoro. Nonostante l'incoraggiante prima diminuzione degli ultimi decenni del numero di cause civili pendenti, registratasi nel 2011, sono ancora 5.5 milioni i processi civili e 3.4 milioni quelli penali pendenti nei vari gradi di giudizio. Tale situazione è aggravata dai bassi indici di ricambio (ossia il rapporto percentuale tra i procedimenti definiti e quelli sopravvenuti), che sembrano caratterizzare soprattutto i tribunali di seconda istanza. Così, nel 2008, l'indice di ricambio dei procedimenti non penali dinanzi ai tribunali di seconda istanza era pari all'87%; il carico di lavoro di questi ultimi continuava dunque ad aumentare. Invece, l'indice di ricambio per i tribunali di prima istanza era del 97%, e al terzo grado di giudizio era del 112%.¹⁸ Il Commissario ritiene che il numero di procedimenti sopravvenuti superi nettamente la capacità del sistema giudiziario italiano di smaltirli, nonostante il tasso di produttività relativamente elevato dei giudici italiani.
20. Sono diversi i fattori che sembrano contribuire a determinare tale situazione. Per quanto concerne le cause civili, gli interlocutori del Commissario concordano nel dire che in Italia si registra un alto tasso di litigiosità. Anche le statistiche della CEPEJ indicano che nel paese vi è un numero relativamente alto di cause civili litigiose per numero di abitanti. Alcuni interlocutori sono del parere che questo sia dovuto all'incapacità delle autorità amministrative di definire alcune problematiche in via preventiva, nonché al fatto che molti ricorrenti sono più prони ad adire un tribunale poiché i giudici sono ritenuti più meritevoli di fiducia rispetto ad altre autorità pubbliche. Anche il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo, ha riscontrato la tendenza di voler contare esclusivamente sui tribunali in materia civile, perfino da parte delle autorità amministrative.¹⁹ Questa criticità potrebbe essere riconducibile in parte alla mancanza - almeno fino a poco tempo fa - di una procedura di composizione stragiudiziale per le controversie, come la mediazione.
21. Un altro aspetto segnalato al Commissario concerne la relativa imprevedibilità dell'esito dei procedimenti giudiziari. Se la Corte di Cassazione ha il compito di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in Italia, i suoi membri hanno riferito che il pesante carico di lavoro della Corte (80.000 procedimenti sopravvenuti ogni anno), e le frequenti modifiche delle norme, rendono particolarmente difficile l'espletamento di questa funzione. Il Commissario ha riscontrato, inoltre, che a causa dell'estesa durata dei procedimenti di primo e secondo grado, vi sono dei lunghi

¹⁸ CEPEJ [Evaluation report of European judicial systems](#) – Edizione 2010 (dati del 2008): Efficiency and quality of justice (L'efficienza e la qualità della giustizia)

¹⁹ Ernesto Lupo, [Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010](#).

periodi durante i quali può esistere una giurisprudenza contraddittoria prima che una vertenza sia finalmente definita dalla Corte di Cassazione. Questo è indicato come fattore di stimolo delle cause civili.

22. In materia di procedimenti penali, al Commissario è stato riferito che l'obbligatorietà dell'azione penale prevista dalla Costituzione da un lato, ed il numero eccezionalmente alto di reati definiti nella normativa italiana dall'altro (più di 35.000 secondo alcune fonti), contribuiscono a determinare un numero assai elevato di procedimenti penali.
23. Alcuni interlocutori del Commissario hanno sostenuto che la conseguente congestione del sistema di giustizia penale, provocata da cause relativamente minori, ostacoli la capacità dei tribunali italiani di risolvere tempestivamente le cause ben più gravi, in considerazione soprattutto delle regole stringenti stabilite dal codice di procedura penale italiano in materia di prescrizione (vedi sotto). Alcuni hanno addirittura precisato che i pubblici ministeri danno inizio a procedimenti per reati che, dati i tempi medi dei giudizi in sede penale, verosimilmente non porteranno ad una sentenza di condanna, nonostante così facendo aumentino il carico di lavoro,. A questo riguardo, il Commissario ha avuto l'impressione che non sia sufficientemente chiaro il grado di discrezionalità del pubblico ministero, nei limiti fissati dalla Costituzione, nell'assegnare una priorità alle cause più gravi, o a quelle che più verosimilmente si possono concludere con una sentenza di condanna.
24. Sempre per quanto concerne i procedimenti penali, il Commissario è ben conscio delle serie difficoltà che l'Italia deve affrontare in materia di criminalità organizzata, un fenomeno diffuso e ben radicato. In ogni caso, la maggior parte degli interlocutori concorda nel dire che, per quanto riguarda i ritardi irragionevoli, sono maggiori i punti di criticità per i procedimenti in sede civile che in sede penale.

b. *Gli aspetti procedurali*

25. Sia per i procedimenti civili che per quelli penali, è stato riferito al Commissario che i tribunali italiani fissano un numero molto elevato di udienze per ogni processo, e che sovente passa molto tempo prima che si possa tenere la prima udienza. Può, inoltre, trascorrere molto tempo tra un'udienza e l'altra. Tuttavia, il Commissario fa notare la mancanza di statistiche puntuali riguardo a questo particolare aspetto del sistema giudiziario italiano.
26. Pur comprendendo il Commissario che i codici italiani di procedura penale e civile prevedono importanti garanzie per la tutela dei diritti degli imputati e delle parti in causa, alcuni interlocutori hanno precisato che le procedure tendono ad essere rigide e non sempre in grado di adeguarsi alla natura o alla gravità della vertenza in oggetto.
27. Per quanto riguarda la procedura civile in particolare, tali garanzie procedurali sarebbero intenzionalmente sfruttate dalle parti al fine di dilatare i tempi del procedimento, ritardando, in questo modo, l'assolvimento degli obblighi giuridici. Ad esempio, al Commissario è stato fatto notare che le regole di notifica di documenti e citazioni sono ritenute obsolete, in particolare da parte dei rappresentanti del Consiglio Superiore della Magistratura, e che possono creare lunghi ritardi a causa dei numerosi vizi procedurali ai quali ci si può appigliare.

28. Per quanto concerne i procedimenti penali, il Commissario fa notare che sono piuttosto comuni i procedimenti in contumacia dinanzi ai tribunali italiani, e questo può contribuire a determinare notevoli ritardi. Un'altra peculiarità del sistema italiano è la regola di applicazione nel procedimento penale dell'istituto della prescrizione (l'imputato può acquisire l'immunità per prescrizione del reato, pur essendo già in corso il relativo processo, compreso il ricorso in appello). Oltre a destare preoccupazioni in materia d'impunità,²⁰ secondo alcuni questa situazione darebbe all'imputato l'incentivo a prolungare il procedimento, nell'ottica di far cadere in prescrizione il presunto reato. Al Commissario è stato detto che si tratta di una prassi comune, soprattutto nell'ambito dei processi per reati economici.
29. Alcuni interlocutori hanno, inoltre, riferito che il funzionamento generale del sistema d'appello, anche per le cause civili, è tale da prolungare in maniera rilevante i tempi necessari per la conclusione dei procedimenti, poiché la procedura d'appello prevede numerose garanzie e risultare eventualmente nel riesame dei fatti *ab initio*. Il Commissario ha potuto constatare un consenso diffuso sul fatto che i processi in appello costituiscano un vero e proprio collo di bottiglia nel sistema giudiziario italiano, e che il ricorso in appello sia sovente la fase più lunga dell'iter giudiziario complessivo.

c. *Altri fattori*

30. Una caratteristica rilevante del sistema giudiziario italiano, come indicato da numerosi interlocutori, è il numero elevatissimo di avvocati. Il Commissario rileva che, secondo l'ultimo rapporto della CEPEJ, in Italia vi sono 332 avvocati per ogni 100.000 abitanti e 32.4 avvocati per ogni giudice togato, un dato tra i più elevati in Europa. Il tariffario forense è considerato un altro elemento incentivante il prolungamento dei processi da parte degli avvocati, poiché l'onorario percepito è calcolato in base al tempo dedicato ad una causa (invece di essere determinato preventivamente dagli ordini degli avvocati, per esempio sulla base di tipologie di controversie concrete).
31. Il Commissario ritiene, inoltre, che i fattori organizzativi abbiano un impatto significativo sulla durata dei procedimenti. Uno di tali fattori, concernente la geografia giudiziaria italiana, è stato l'oggetto di una recente riforma. E' stato in effetti notato che l'esistenza di numerose piccolissime circoscrizioni giudiziarie avrebbe ostacolato sia l'uso efficiente delle risorse da parte di tribunali italiani che la specializzazione dei giudici.
32. A questo riguardo, il Commissario fa notare che un parametro rilevante nel determinare il tempo di smaltimento delle cause sembra essere legato alla gestione interna degli uffici giudiziari, e alla gestione dei singoli procedimenti da parte dei giudici. La maggior parte degli interlocutori concorda nel dire che quest'aspetto è stato a lungo trascurato nei vari progetti di riforma. Questo nonostante chiare indicazioni del fatto che la qualità della gestione può essere l'elemento decisivo sia della variazione nei livelli di rendimento nelle diverse regioni italiane, che delle differenze rilevanti nei risultati conseguiti dai singoli tribunali italiani riguardo alla riduzione della

²⁰ A tale riguardo vedi *Alikaj e altri c./ Italia*, no. 47357/08, sentenza del 29 marzo 2011, nella quale la Corte rileva che l'applicazione dell'istituto della prescrizione ha portato all'impunità e, pertanto, alla violazione dell'aspetto procedurale dell'Articolo 2 della Convenzione (l'inefficacia delle indagini).

durata dei procedimenti. Alcune iniziative, in particolare quella adottata dal tribunale di prima istanza di Torino (vedi sotto), dimostrano che si possa ottenere buoni risultati anche lasciando immutati tutti gli altri parametri soprammenzionati.

33. Il Commissario fa notare, inoltre, l'ampio consenso tra i vari soggetti interessati riguardo alle lacune nella raccolta di statistiche precise e dettagliate sui diversi fattori che incidono sulla durata dei processi. Questo sembra aver reso particolarmente difficile la valutazione dei risultati ottenuti attraverso le numerose riforme attuate in passato, alcune delle quali sono descritte qui di seguito.
34. In materia di bilancio dell'amministrazione giudiziaria in generale, secondo i dati della CEPEJ per il 2008, lo stato italiano aveva stanziato all'incirca 7,3 miliardi di euro per l'intero apparato della giustizia, tre miliardi dei quali erano destinati agli uffici giudiziari. Tali importi figuravano tra i più elevati degli stati membri del Consiglio d'Europa che hanno risposto al sondaggio. Perciò, al Commissario non sembra che le criticità italiane siano riconducibili a una mancanza di risorse finanziarie da destinare al sistema giudiziario in termini assoluti. Tuttavia, il Commissario ha preso atto delle preoccupazioni espresse da alcuni interlocutori circa il rischio, nei prossimi anni, di un calo del livello di conoscenza e competenza settoriale del personale amministrativo e impiegatizio, dovuto al blocco delle assunzioni e la mancata sostituzione del personale che va in pensione. Questo andrebbe ad aggravare la situazione esistente.

3. Le riforme precedenti e quelle future

35. Il Commissario accoglie con favore il fatto che le autorità italiane riconoscano pienamente le dimensioni dei problemi che affliggono il sistema giudiziario italiano. Apprezza, in modo particolare, la chiara volontà del governo italiano di risolverli, come riferitogli dal Ministro della Giustizia, Paola Severino. Le autorità italiane hanno, inoltre, confermato l'impegno a risolvere le questioni in sospeso riguardo all'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in più occasioni, ivi compresa l'ultima riunione sui diritti umani del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel mese di giugno 2012.
36. Il Commissario è conscio del fatto che negli anni passati sono state adottate numerose riforme giudiziarie dalle autorità italiane nel tentativo di risolvere alcune delle criticità evidenziate nella giurisprudenza della Corte. Fra le iniziative degne di nota figurano la riforma del codice di procedura penale nel 1989, la costituzione della figura del Giudice di Pace (giudice non togato che presta servizio su base temporanea per la definizione di cause minori in sede civile e penale) nel 1995, l'accorpamento di alcuni tribunali di prima istanza nel 1999, la Legge "Pinto" del 2001, nonché le riforme relative alla procedura civile nel 2003, 2006, 2009 and 2011.
37. Il Commissario fa notare che, in origine, alcune delle suddette riforme apparivano promettenti, tanto da indurre il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a terminare la procedura di sorveglianza dell'esecuzione delle sentenze contro l'Italia per l'irragionevole durata dei procedimenti giudiziari negli anni novanta. Tuttavia, le riforme attuate non hanno sortito l'effetto sperato, e la sopravvenienza di nuovi ricorsi ha portato al rovesciamento, da parte del Comitato dei Ministri, della decisione presa nel 2000. Date le attuali dimensioni del problema, tutte le parti concordano nel dire che, ad oggi, le riforme non sono state in grado di controllare ed invertire definitivamente la tendenza all'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari.

38. Il Commissario prende atto delle informazioni contenute nei più recenti piani d'azione presentati dalle autorità italiane al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel mese di ottobre 2011 e marzo 2012,²¹ che si riferiscono alle misure - di recente o futura adozione - finalizzate ad affrontare la questione della durata dei processi. Le misure prevedono: la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie, per consentire un più proficuo impiego di giudici di pace e di personale amministrativo in settori di maggiore criticità (una riforma in tal senso è stata finalmente adottata durante la visita in Italia del Commissario); il potenziamento dei servizi telematici della giustizia (e-justice); la costituzione di tribunali specializzati in diritto commerciale; in sede penale, la trasformazione di alcuni reati in illeciti amministrativi e la sospensione del processo penale per alcuni reati accompagnata da misure di libertà vigilata; nonché l'entrata in vigore nel mese di ottobre 2011 di una legge di semplificazione dei procedimenti in sede civile che riduce il numero delle diverse tipologie di processi civili.
39. Un altro sviluppo recente concerne l'introduzione nel sistema italiano della mediazione in sede civile.²² Al Commissario consta che nel 2011 la mediazione preventiva è diventata condizione di ammissibilità per alcune categorie di procedimenti civili, e che tali categorie sono state ulteriormente ampliate nel 2012. Le autorità italiane hanno riferito al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che i risultati iniziali apparivano incoraggianti. Il Commissario accoglie con favore questo sviluppo. Tuttavia, durante la visita ha ricevuto informazioni secondo cui diverse difficoltà pratiche impediscono un funzionamento ottimale del sistema della mediazione, fra cui, a dire di alcuni interlocutori, una certa resistenza da parte degli avvocati, sebbene l'ordinamento giuridico cerchi di offrire forti incentivi finanziari per promuovere il ricorso alla mediazione. Pur augurandosi che l'introduzione della mediazione obbligatoria possa incidere visibilmente sul numero di cause sopravvenute, il Commissario prende atto del fatto che, nel mese di gennaio 2012, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo, segnalava che la mediazione sembrava aver avuto un impatto limitato, fino a quella data, sul volume di cause civili sopravvenute (sebbene mettesse in guardia dal trarre delle conclusioni affrettate sulla scorta di dati preliminari e non consolidati).²³
40. Per quanto riguarda le riforme procedurali dell'ottobre 2011, alcuni interlocutori sono del parere che la complessità della riforma abbia creato una grande confusione, compromettendo così l'annunciato obiettivo di semplificare e ridurre il numero delle differenti procedure in sede civile, un parere apparentemente condiviso dal Giudice Lupo.²⁴
41. Durante la visita, il Commissario è stato anche messo a conoscenza di altri piani o progetti di legge presentati in Parlamento dall'attuale governo, che dovrebbero incidere sulla durata dei procedimenti. Sono degne di nota le informazioni fornite dal Ministero della Giustizia secondo cui è ora all'esame del legislatore un progetto per l'abolizione dei processi in contumacia, nonché l'indicazione che il governo starebbe considerando una revisione del funzionamento del sistema dei ricorsi in appello.²⁵

²¹ Disponibile su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD%282011%29898> e <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1931581> rispettivamente (solo in lingua francese).

²² Vedi Dlgs n. 28 del 4 marzo 2010.

²³ Ernesto Lupo, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011*, 26 gennaio 2012, p.62.

²⁴ *Ibid.*, p. 65.

²⁵ Vedi intervista con il Ministro della Giustizia, Paola Severino, pubblicata dalla Reuters il 14 maggio 2012, disponibile su <http://www.reuters.com/article/2012/05/14/us-italy-justice-severino-idUSBRE84D0GM20120514>.

42. Sul tema della gestione dei tribunali, il Commissario accoglie con favore la notizia secondo la quale le autorità italiane si starebbero concentrando maggiormente su questo aspetto. Un importante sviluppo in tal senso è stata l'adozione dell'Articolo 37 del Decreto legislativo No. 98/2011, che stabilisce che i presidenti dei tribunali sono tenuti a redigere un piano annuale, a seguito di consultazioni con i relativi ordini degli avvocati distrettuali. I piani devono definire, tra le altre cose, gli obiettivi per la riduzione della durata dei procedimenti. Nello stesso articolo sono previsti degli incentivi finanziari qualora si riduca il numero di cause pendenti del 5% entro dicembre 2011 e del 10% entro il 2012.
43. Tuttavia, il Commissario si rammarica del fatto che sembra esserci poca consapevolezza, tra i giudici e gli avvocati che ha incontrato durante la visita, riguardo alle precise implicazioni di questa nuova misura. Ciononostante, il Commissario apprende con favore la notizia riferita dal Consiglio Superiore della Magistratura secondo il quale quest'ultimo si sta impegnando ad offrire ai giudici degli orientamenti sull'applicazione dell'Articolo 37.
44. Quanto all'efficacia delle vie di ricorso interne e delle procedure "Pinto", in un piano d'azione trasmesso al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel mese di ottobre 2011, le autorità italiane indicavano che, nell'ambito della crisi finanziaria, il governo ha attribuito una maggiore priorità alla rimozione delle cause che determinano le violazioni stesse (ossia la durata dei procedimenti giudiziari e, soprattutto, quelli in sede civile), senza trascurare tuttavia la questione dei risarcimenti relativi a tali violazioni tramite il meccanismo "Pinto". Pertanto, il capitolo di bilancio destinato ai risarcimenti "Pinto" è aumentato da 16 milioni di euro nel 2010 a 20 milioni di euro nel 2011. Il Commissario apprende con favore anche il dato riferito dal Ministero della Giustizia durante la visita, secondo il quale un ulteriore importo di 30 milioni di euro verrebbe stanziato in via eccezionale per la liquidazione dei risarcimenti "Pinto" a partire da ottobre 2012.²⁶

Conclusioni e raccomandazioni

45. La durata e le dimensioni del fenomeno dell'eccessiva lunghezza dei procedimenti giudiziari in Italia sono motivo di seria preoccupazione per il Commissario. Pur comprendendo pienamente la complessità di quest'annoso problema, il Commissario trova incoraggiante la chiara determinazione dimostrata ai più alti livelli politici e da parte di tutti i soggetti interessati di volerlo affrontare.
46. Il Commissario prende atto del numero estremamente elevato di cause civili e amministrative sopravvenute che mostrano che il pubblico italiano continua a riporre la propria fiducia nella magistratura, nonostante le rilevanti criticità sopra esplicitate. Pertanto, sono da elogiare i giudici italiani per la loro riconosciuta indipendenza e imparzialità, unitamente alla qualità delle sentenze da loro emesse in circostanze alquanto difficili. Tuttavia, la durata dei procedimenti non può essere considerata un problema secondario. Gli effetti nefasti di questi ritardi irragionevoli non riguardano solo le persone e l'economia italiana (molti interlocutori, fra cui il Ministro della Giustizia, hanno riferito che, a causa dell'inefficienza della giustizia civile, la

²⁶ Il Commissario precisa che il Comitato dei Ministri ha richiesto alle autorità italiane di fornire ulteriori chiarimenti riguardo a tale piano di liquidazione, vedi la Decisione [Dec\(2012\)1144/12](#), del 5 giugno 2012, articolo 4.

crescita annua del PIL italiano stimata potrebbe subire una riduzione fino all'1%²⁷), ma costituiscono una minaccia per il corretto funzionamento della Corte europea dei diritti dell'uomo e per l'efficacia del sistema di protezione stabilito dalla Convenzione.

47. In questa situazione difficile, il Commissario accoglie con favore le misure di riforma adottate o previste dalle autorità italiane, fra cui la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, l'introduzione della mediazione obbligatoria in alcune tipologie di cause civili, svariate riforme procedurali, nonché le iniziative per il potenziamento dei servizi telematici della giustizia. Tuttavia, il Commissario osserva che numerose riforme attuate in passato in questi ambiti hanno avuto un successo limitato, e ritiene che ciò sia dovuto a diversi fattori.
48. In primo luogo, come già riconosciuto dal Commissario Alvaro Gil-Robles nel 2005, l'Italia "ha varato sovente delle riforme frammentarie. La riduzione delle formalità nei procedimenti penali e civili, l'aumento del bilancio della giustizia, e l'adeguamento dei sistemi d'appello sono tutte riforme necessarie, che tuttavia migliorano solo alcune parti del sistema [...] giudici, avvocati, politici e la società civile devono essere concordi sulla necessità di una riforma globale urgente".²⁸
49. Il Commissario condivide il crescente consenso in Italia sul fatto che per la risoluzione definitiva del problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, sia necessaria una revisione olistica del sistema giudiziario e procedurale, nonché un cambiamento radicale della cultura giudiziaria.
50. In secondo luogo, il Commissario rileva che le riforme introdotte in passato non sempre hanno osservato un approccio scientifico ed, in particolare, previsto il monitoraggio dell'attuazione e la misurazione del preciso impatto di tali riforme sulla durata dei procedimenti, un'omissione che ha palesemente compromesso la loro efficacia. La mancanza di indicatori ben definiti e di statistiche precise è un problema connesso. Pertanto, il Commissario esorta le autorità italiane ad attingere alle considerevoli competenze scientifiche già acquisite in Italia sulla qualità e l'efficienza della giustizia, in modo da sostenere le riforme con strumenti solidi.
51. Infine, la struttura della *governance* del sistema giudiziario italiano, con una separazione poco chiara delle competenze tra il Ministero della Giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura, richiede una stretta collaborazione tra le due autorità per assicurare il successo delle riforme future. Per di più, il Commissario è del parere che sia necessaria una stretta collaborazione, finalizzata alla risoluzione di queste problematiche, tra le diverse categorie professionali, vale a dire giudici, pubblici ministeri e avvocati. Le esperienze del passato con riforme fallite o con la loro attuazione lacunosa dimostrano chiaramente che un impegno concertato e una collaborazione costruttiva di tutti i soggetti interessati sono la *conditio sine qua non* per risolvere il problema della eccessiva durata dei procedimenti in maniera sostenibile.
52. Come evidenziato in numerose occasioni dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, per affrontare questo problema l'Italia ha bisogno di un piano d'azione ben definito, con proposte chiare legate a un rigido calendario di attuazione. Nel far questo, il Commissario esorta le

²⁷ Vedi l'intervista sopra citata con il Ministro della Giustizia.

²⁸ Rapporto di Alvaro Gil-Robles, Commissario per i Diritti Umani, sulla visita in Italia, 10-17 giugno 2005, [CommDH\(2005\)9](#).

autorità a tener conto delle considerazioni sopra esposte ed a tenere a mente che sebbene siano indispensabili una riforme legislative per affrontare alcune delle suddette preoccupazioni, queste dovranno essere corredate da un ventaglio di misure aggiuntive.

53. A tale riguardo, il Commissario esorta fortemente l'Italia a sfruttare al meglio le vaste conoscenze all'interno del Consiglio d'Europa sulla gestione del tempo nel sistema giudiziario e, in particolare, le linee guida del Centro SATURN in materia di gestione del tempo nel sistema giudiziario della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ)²⁹, che contengono raccomandazioni specifiche per legislatori e decisori politici, uffici giudiziari, amministratori e giudici. Il Commissario esorta le autorità italiane ad assicurare che le iniziative di riforma siano informate dai principi contenuti in tale documento.
54. In particolare, il Commissario insiste sul fatto che queste linee guida dedicano una speciale attenzione agli aspetti organizzativi e gestionali, e sottolineano quanto sia importante, tra l'altro: organizzare gli organi giudiziari in modo da sollecitare la gestione efficace del tempo, la definizione di obiettivi e norme chiare e, soprattutto, obiettivi precisi ma flessibili sui tempi necessari per esaurire le differenti tipologie di controversie; fornire ai giudici gli strumenti necessari per la gestione dei procedimenti in modo da conseguire tali obiettivi; nonché elaborare indicatori chiari e raccogliere statistiche affidabili che consentano il monitoraggio continuo e l'eventuale affinamento del sistema.
55. A questo riguardo, il Commissario prende atto del buon esempio dato dal Tribunale di prima istanza di Torino che, nel 2001, ha attuato il cosiddetto "Programma di Strasburgo". L'obiettivo del programma, che mostra una notevole somiglianza con le misure raccomandate dalla CEPEJ, era quello di ridurre la durata dei procedimenti in sede civile, definendo regole chiare e consigli pratici per i giudici ed il personale del tribunale (codificati in un manuale), fra cui il non rinvio delle udienze, la definizione in via prioritaria dei contenziosi aperti da più di tre anni, nonché delle linee guida per l'escussione dei testimoni. Le suddette misure sono state accompagnate da un continuo monitoraggio del carico di lavoro, suddiviso per durata dei procedimenti, e da una gestione attiva dei contenziosi da parte dei giudici.³⁰ Il Commissario è stato informato di un altro aspetto fondamentale del programma, vale a dire che una bozza del programma è stata prima trasmessa all'Ordine degli Avvocati di Torino, per evitare che gli avvocati interpretassero le misure stringenti applicate dai giudici come molestie o iniziative una tantum ma le vedessero, piuttosto, come una cornice coerente per la gestione dei contenziosi.
56. Il Commissario ha riscontrato, tra tutti gli interlocutori incontrati durante la visita, l'accordo unanime circa il fatto che i risultati conseguiti a Torino siano ragguardevoli, vista la riduzione dell'arretrato del 26% in cinque anni. Va anche precisato che nella circoscrizione giudiziaria di Torino erano solamente 66 i ricorsi "Pinto" nel periodo 2003-2006, a fronte dei 46,648 procedimenti in tutta Italia. Delle buone prassi simili a questa sono state segnalate più di recente anche alla Corte di Appello di Torino, e nei tribunali di altre regioni italiane.
57. Il Commissario non condivide lo scetticismo espresso da alcuni interlocutori secondo i quali l'esempio di Torino, che ha dimostrato la possibilità di conseguire buoni risultati a quadro

²⁹ Adottato dalla CEPEJ nel corso della 12^a riunione plenaria, Strasburgo, 10-11 dicembre 2008, disponibile su: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ\(2008\)8Rev](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CEPEJ(2008)8Rev)

³⁰ Dr Marco Fabri, « The Italian maze towards trials within reasonable time », ("Il labirinto italiano verso un processo di durata ragionevole") gli atti di una tavola rotonda organizzata dal Consiglio d'Europa nel settembre 2009, disponibile su : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/bledproceedings_book.pdf

legislativo e risorse immutati, non sarebbe recepibile in altre regioni italiane. Ritiene, invece, che la gestione attiva dei contenziosi da parte dei giudici debba essere posta al centro proprio di quel cambiamento della cultura giudiziaria che è auspicato da molti in Italia. In tempi di crisi economica, il solo fatto che tale approccio non richieda risorse aggiuntive è già di per sé un evidente vantaggio.

58. In questo contesto, il Commissario accoglie con favore le informazioni fornite dal Ministero della Giustizia e dal Consiglio Superiore della Magistratura circa le iniziative intraprese al fine di divulgare tali buone prassi. Altri segnali positivi comprendono l'Articolo 37 del Decreto legislativo n. 98 del 2011, e il maggiore peso dato alle competenze gestionali dei candidati nominati alla presidenza dei tribunali. Ciononostante, il Commissario è del parere che quest'area meriti ulteriori iniziative.
59. Sul tema delle vie di ricorso interne per i procedimenti di durata eccessiva, il Commissario ritiene che il rimedio "Pinto" abbia peggiorato la situazione italiana, a causa dell'onere aggiuntivo imposto alla macchina giudiziaria e del mancato esborso delle somme liquidate. Pur accogliendo con favore i recenti interventi positivi del governo italiano per lo stanziamento di ulteriori risorse per consentire il pagamento dell'arretrato risarcitorio, il Commissario insiste sull'urgenza della situazione con le autorità italiane, dato il flusso continuo di ricorsi sopravvenuti alla Corte. Pertanto, esorta le autorità a stanziare nel bilancio dello Stato italiano le risorse necessarie senza ulteriore indugio. Per quanto concerne la durata dello stesso procedimento "Pinto", il Commissario prende atto con interesse delle informazioni fornite dalle autorità italiane riguardo alla possibile sostituzione dell'attuale rimedio "Pinto" con una via di ricorso notevolmente semplificata se non addirittura primariamente amministrativa.
60. A questo proposito, il Commissario desidera anche esprimere le sue riserve in merito ad un rimedio esclusivamente di tipo risarcitorio, come il rimedio "Pinto", considerate le indicazioni date sulla questione dalla Corte e dal Comitato dei Ministri. Osserva che, a seguito di un esame della giurisprudenza della Corte riguardo ai procedimenti di durata irragionevole, la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha concluso che i rimedi "acceleratori" devono avere la precedenza sui rimedi risarcitori, data la natura preventiva dei primi.³¹ La Commissione di Venezia ha anche avallato la raccomandazione di creare una struttura per monitorare i ritardi e porvi rimedio tempestivamente, come proposto anche dalla CEPEJ. Il Commissario esorta le autorità italiane a tenere in debito conto tali considerazioni nell'ambito della revisione delle vie di ricorso interne esistenti.

³¹ [CDL-AD\(2006\)036rev](#), Rapporto sull'efficacia dei rimedi interni in tema di durata eccessiva dei procedimenti, adottata dalla Commissione di Venezia durante la 69a Sessione Plenaria, 15-16 dicembre 2006. I rimedi acceleratori possono comprendere, ad esempio, misure volte a porre fine a indebiti ritardi (per esempio ingiunzioni, istanze di fissazione di udienza), sanzioni disciplinari per comportamenti dilatori dei giudici imposte da un organo di vigilanza, oppure la fissazione di un termine obbligatorio da parte di un tribunale di grado superiore a giudizio in corso.

II. La protezione dei diritti umani delle popolazioni Rom e Sinti

61. La protezione dei diritti umani delle popolazioni Rom e Sinti è un tema da lungo tempo all'attenzione dell'Ufficio del Commissario, come si evince specialmente dal Memorandum e dai Rapporti del Commissario Hammarberg pubblicati nel 2008, 2009 e 2011.³² In modo particolare, il presente rapporto fa seguito al rapporto del 2011 e intende trattare gli sviluppi che si sono registrati in Italia nel periodo intercorso tra la sua stesura (maggio 2011) a oggi.
62. Il Commissario ribadisce che la situazione dei Rom, dei Sinti (e dei migranti, ivi compresi i richiedenti asilo, vedi sezione seguente) costituisce una delle più pressanti sfide in tema di diritti umani che l'Italia debba affrontare, e che il trattamento di questi gruppi vulnerabili va visto come una cartina al tornasole dell'effettiva osservanza degli standard del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani.
63. Il Commissario accoglie favorevolmente il fatto che il nuovo governo in carica abbia voluto imprimere, in particolare attraverso le dichiarazioni rese dal Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, uno spostamento verso una politica d'inclusione sociale delle comunità Rom e Sinti, dopo lunghi anni di politiche incentrate essenzialmente su questioni di sicurezza e leggi emergenziali. Tuttavia, per il momento, tali segnali non si sono tradotti in politiche e interventi concreti ed inequivocabili. Di conseguenza, molti membri delle comunità Rom e Sinti in Italia vivono ancora una situazione di totale esclusione ed emarginazione e subiscono, ancora oggi, trattamenti che sono in contrasto con le norme in materia di diritti umani, fra cui sgomberi forzati e la costruzione di campi segregati. I prossimi mesi saranno fondamentali affinché l'annunciato cambiamento di politica possa incidere in modo concreto sul terreno nelle diverse regioni italiane.

1. Le strategie complessive d'inclusione delle popolazioni Rom e Sinti nel tessuto sociale

64. Nel rapporto del 2011 si chiedeva alle autorità italiane di adottare e attuare una strategia nazionale per l'inclusione sociale dei Rom e dei Sinti. La strategia, elaborata in base a consultazioni esaurienti ed effettive con un'ampia gamma di rappresentanti ed organizzazioni di Rom e Sinti, avrebbe dovuto tener conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni italiane, ed avere come obiettivo quello di dare un valido sostegno alle iniziative locali di inclusione sociale.
65. Pertanto, il Commissario accoglie con grande favore l'adozione, nel mese di febbraio 2012, della Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti (di seguito denominata "Strategia nazionale d'inclusione dei Rom"), un passo compiuto dall'Italia nell'ambito dei suoi obblighi nei confronti dell'Unione europea.³³ L'Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali (di

³² [CommDH\(2008\)18](#), Memorandum di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia il 19-20 giugno 2008; [CommDH\(2009\)16](#), Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia il 13-15 gennaio 2009; [CommDH\(2011\)26](#), Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia from 26 al 27 maggio 2011.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Europeo e Sociale e al Comitato delle Regioni, "An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020", ("Quadro dell'UE per le strategie d'inclusione dei Rom fino al 2020") COM(2011)173 final.

seguito denominato "UNAR") che è stato designato come punto di contatto nazionale per la strategia, ha anche assicurato la regia del processo di consultazione che ha portato alla sua adozione. Il Commissario prende atto con soddisfazione del fatto che i rappresentanti dei Rom e dei Sinti che ha incontrato durante la visita, hanno apprezzato il processo di consultazione, ritenendola una iniziativa senza precedenti in Italia. Esprime il suo elogio alle autorità italiane per le consultazioni svolte e per l'impegno enunciato nella strategia di voler favorire ulteriormente la partecipazione delle comunità dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, delle relative Ong, e delle autorità locali e regionali, nel relativo processo di attuazione.

66. Per quanto concerne l'elaborazione delle politiche, al Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione è stato affidato il compito di costituire una "sala di regia politica" per le politiche da attuare nei prossimi anni, la quale dovrà guidare il processo di integrazione nel tempo, unitamente ad altri ministri competenti e con la partecipazione dei rappresentanti delle autorità locali e regionali, nonché delle stesse comunità Rom, Sinti e Camminanti.
67. Il Commissario rileva che la Strategia comprende un ventaglio di misure utili nelle quattro aree di intervento individuate nel quadro dell'Unione europea (istruzione, occupazione, salute, alloggio). Sembra anche aver misurato adeguatamente le lacune delle precedenti politiche in materia di Rom e Sinti, tanto da prevedere la necessità di un marcato spostamento verso un'ottica d'inclusione e di *empowerment*.
68. Tuttavia, numerosi interlocutori e la Commissione europea hanno osservato che le iniziative proposte non sono sostenute da precisi obiettivi, dati e indicatori quantitativi, né da una tabella di marcia ben definita per l'attuazione dei singoli interventi, cosa che renderà alquanto difficoltoso il monitoraggio del loro stato di avanzamento. Manca poi un'accurata quantificazione delle risorse finanziarie corrispondenti. Il Commissario si rende conto che alcuni di questi aspetti sono stati assegnati ai vari tavoli tecnici (vedi sotto), che li esamineranno nel 2012-2013. Tuttavia, questo potrebbe aumentare il rischio della frammentarietà.
69. Il Commissario è particolarmente lieto di poter constatare che la Strategia pone una forte enfasi sulla necessità di porre rimedio alla perdurante mancanza di un quadro legislativo nazionale esauriente, che garantisca la tutela delle lingue e delle culture delle popolazioni Rom e Sinti, le quali sono al momento escluse dall'ambito della Legge 482/1999 in materia di tutela delle minoranze linguistiche e culturali in Italia.³⁴ Il Commissario è preoccupato del fatto che questo mancato riconoscimento ostacoli proprio quella diffusione della conoscenza della cultura e della storia dei Rom e dei Sinti che tanto serve in Italia per affrontare gli elevati livelli di antiziganismo registrati nel paese. Questa situazione è stata anche criticata sia dal Comitato consultivo della convenzione quadro del Consiglio d'Europa, che dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), poiché espone i membri delle comunità Rom e Sinti a forme di abuso particolarmente gravi.

³⁴ [Strategia nazionale](#) italiana per l'inclusione delle comunità dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, 18 febbraio 2012, p. 17.

70. Il Commissario è pertanto lieto di poter constatare che la Commissione affari esteri della Camera dei Deputati italiana ha approvato una proposta di modifica nel maggio 2012, nell'ambito della legge di ratifica da parte dell'Italia della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che "riconosce meritevoli di tutela anche le lingue delle minoranze Rom e Sinti, includendole tra quelle già previste" dalla Legge 483/1999.³⁵
71. Il Commissario prende atto del fatto che nella Strategia, le autorità italiane si prefiggono per il periodo 2012-2013 i seguenti interventi prioritari:
- la stesura di una proposta di legge per il riconoscimento delle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti quale minoranza nazionale;
 - il lancio di iniziative locali d'inclusione sociale nelle regioni Campania, Lombardia, Lazio, Piemonte e Veneto, "con la riallocazione delle risorse della precedente fase emergenziale";
 - la costituzione di tre tavoli tecnici presso il punto di contatto nazionale, l'UNAR, aventi i compiti seguenti:
 - o un tavolo tecnico *ad hoc* avente il compito di colmare il divario informativo e statistico, nonché di elaborare la prima ricerca statistica sulle condizioni di Rom, Sinti e Camminanti entro il 31 dicembre 2013;
 - o un secondo tavolo tecnico *ad hoc* per il riconoscimento giuridico dei Rom provenienti dall'ex Jugoslavia, per definire le soluzioni volte a superare la questione dell'apolidia di fatto (vedi sotto);
 - o un tavolo tecnico misto, con le autorità competenti per i Programmi Operativi Nazionali, con l'incarico di riallocare le risorse residuali dei programmi in corso di attuazione per il ciclo programmatico dal 2007-2013, e di elaborare proposte per l'introduzione di obiettivi specifici dedicati all'inclusione sociale dei Rom e Sinti per il prossimo ciclo programmatico (2014-2020);
 - il lancio nell'ambito dell'UNAR di una rete nazionale di osservatori e centri anti-discriminazioni territoriali, una banca dati ed un sistema informatico per il monitoraggio delle discriminazioni nei *mass media* e nei *social media*;
 - il lancio della seconda edizione della campagna "Dosta!" (per combattere l'antiziganismo);
 - il collaudo di un modello partecipativo per il coinvolgimento delle comunità Rom e Sinti nei relativi processi decisionali.
72. Il Commissario ritiene che un costante impegno di monitoraggio e di valutazione, unitamente ad un coordinamento efficace della strategia, saranno fondamentali per garantirne il successo. Vede con favore il ruolo vitale che l'UNAR sarà chiamato a svolgere in questo ambito. Tuttavia, ha appreso con grande sorpresa la notizia che l'organico di questo ufficio, già carente rispetto ai livelli previsti in origine, rischia di essere colpito da drastici tagli previsti dall'attuale *spending review*. Al Commissario consta che a seguito del mancato rinnovo del personale distaccato dai vari ministeri, l'UNAR perderà 9 delle 14 unità attualmente impegnate nelle attività dell'ufficio.

Conclusioni e raccomandazioni

73. Il Commissario ritiene che l'adozione della prima strategia nazionale italiana d'inclusione di Rom e Sinti, che rappresenta una rottura con le politiche del passato nei confronti di questi gruppi, sia stato un evento importante con grandi potenzialità per la protezione e la promozione dei diritti umani di queste popolazioni in Italia.

³⁵ <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindispr&leg=16&id=667138>

74. E' tuttavia evidente che le fasi iniziali di attuazione della strategia saranno fondamentali, in modo particolare per l'individuazione del quadro finanziario nel quale sarà attuata, quadro che al momento rimane pressoché indefinito. In seguito a questa fase iniziale, il Commissario raccomanda di corredare la strategia di obiettivi e indicatori precisi, e di allocare risorse finanziarie commisurate alle misure stabilite per ogni area d'intervento. Nel contempo, le autorità italiane dovrebbero tener presente che l'integrazione dei Rom e dei Sinti, soprattutto dopo anni di politiche e prassi del tutto controproducenti, non richiederà solamente risorse ingenti, ma anche un impegno sostenuto in termini di formazione e sensibilizzazione. Richiederà, inoltre, un dibattito pubblico costruttivo per garantire l'effettiva partecipazione della popolazione generale all'agenda d'inclusione delle comunità Rom e Sinti.
75. L'evoluzione dei meccanismi di consultazione nazionali, regionali e locali, unitamente ad un efficiente sistema di monitoraggio, sono ulteriori aspetti che dovranno essere seguiti attentamente. A tale scopo, il Commissario chiede alle autorità italiane di sviluppare ulteriormente le procedure di consultazione istituite nel periodo antecedente l'adozione della strategia nazionale.
76. Nel corso dell'attuazione della strategia, il Commissario ritiene che le autorità italiane potrebbero prestare una maggiore attenzione alle relazioni tra le forze dell'ordine e le comunità Rom, Sinti e Camminanti. Raccomanda, inoltre, alle autorità italiane di fare tesoro del lavoro svolto nell'ambito del Programma di formazione per i mediatori Rom del Consiglio d'Europa (ROMED).³⁶
77. Il Commissario appoggia pienamente le autorità italiane per l'impegno di dare alle comunità Rom e Sinti in Italia il tanto auspicato quadro legislativo nazionale in materia di tutela e promozione delle loro lingue e culture.
78. Il Commissario desidera esprimere le sue profonde preoccupazioni per i tagli annunciati all'UNAR, poiché tale scelta compromette la capacità di questo ufficio non solo di fungere da punto di contatto nazionale per la strategia nazionale, ma anche di continuare a svolgere il suo ruolo fondamentale nella lotta contro le discriminazioni, un ruolo che porta avanti con crescente efficacia ed indipendenza, nonostante i limiti imposti dal quadro giuridico che lo disciplina. Il Commissario ribadisce l'importanza delle strutture nazionali per i diritti umani in tempi di ristrettezze economiche,³⁷ ed esorta vivamente le autorità italiane a potenziare l'UNAR, sia in termini di risorse che di indipendenza, piuttosto che ridurre drasticamente le risorse come è stato annunciato.

2. Abitazioni e sgomberi/L'"emergenza nomadi"

79. Nel memorandum e nei rapporti sull'Italia del 2008, 2009 e 2011, erano state sollevate serie preoccupazioni a proposito della proclamazione dello stato di "emergenza nomadi" in determinate regioni italiane, il quale aveva dotato i prefetti di quelle regioni di poteri straordinari,

³⁶ Vedi il sito web del Programma per informazioni sui 35 mediatori formati in Italia, <http://coe-romed.org/countries/italy>.

³⁷ Vedi il commento del Commissario per i diritti human intitolato "[National Human Rights Structures can help mitigate the effects of austerity measures](#)" pubblicato il 31 maggio 2012.

favorendo politiche e prassi che risultavano essere sovente in violazione delle norme in materia di diritti umani, fra cui quelle relative all'alloggio ed agli sgomberi. La vastità del problema è stata evidenziata, in modo particolare, dal Comitato europeo dei diritti sociali nella decisione di merito del mese giugno 2010 sul ricorso collettivo n. 58/2009 (*Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c./ Italia*), in cui il Comitato ha rilevato all'unanimità otto violazioni a fronte di quattro articoli della Carta sociale europea (riveduta).³⁸

80. Il Commissario prende nota del fatto che il Consiglio di Stato italiano ha annullato il decreto governativo istitutivo dell'"emergenza nomadi", nonché tutti gli atti successivi legittimati dallo stesso decreto, nel novembre 2011, tre anni e mezzo dopo la sua adozione.³⁹ Il Consiglio di Stato ha rilevato, nello specifico, che il decreto non giustificava sufficientemente l'esistenza di una emergenza effettiva (riferendosi solamente al numero di episodi criminali isolati ampiamente riportati nei media). Va anche rilevato che il Consiglio di Stato ha convalidato alcune decisioni di un tribunale di grado inferiore che stabilivano che i regolamenti adottati sulla base del decreto "emergenza nomadi" nel Lazio e in Lombardia avevano illecitamente ostacolato la libertà di movimento degli abitanti dei campi autorizzati in quelle regioni (richiedendo, tra l'altro, un documento d'identità per l'ottenimento del permesso di residenza nel campo, la registrazione degli ospiti presso l'ingresso dell'insediamento, e consentendo la sorveglianza nei campi).
81. Tuttavia, il Commissario è stato informato che il Consiglio di Stato non ha rilevato l'intento discriminatorio del decreto, né ha ordinato la distruzione dei dati personali raccolti attraverso un censimento, rivolto solamente a Rom e Sinti su basi esclusivamente etniche, eseguito sulla base del decreto.⁴⁰ Inoltre, non ha imposto risarcimenti per le persone Rom e Sinti sottoposte alle procedure di sgombero illecite.
82. Nonostante le ripetute dichiarazioni, ancorché gradite, di voler sospendere l'approccio emergenziale alla questione dei Rom e dei Sinti, per sostituirlo con misure ordinarie, il Commissario osserva che il 15 febbraio 2012 il Governo italiano ha presentato ricorso alla Corte di Cassazione avverso la sentenza del Consiglio di Stato. Il Ministro dell'Interno ha riferito al Commissario durante la visita che il Governo aveva presentato il ricorso principalmente perché riteneva che il Consiglio di Stato avesse commesso un eccesso di potere, limitando indebitamente la prerogativa del Governo di decidere quale circostanza potesse costituire un'emergenza. Alcuni interlocutori hanno anche sostenuto che il ricorso sia stato ritenuto necessario per consentire l'accesso alle risorse residuali del fondo destinato alla "emergenza nomadi", fondi che potenzialmente potrebbero essere utilizzati ora per l'attuazione della Strategia nazionale di inclusione dei Rom.
83. In seguito al ricorso, il 9 maggio 2012 il Consiglio di Stato ha emesso un'ordinanza che sospende gli effetti della sua stessa sentenza rispetto alle azioni già intraprese, sulla base del decreto emergenziale, prima della pronuncia del novembre 2011, in attesa del riesame da parte della Corte di Cassazione.

³⁸ Art. 16 (il diritto della famiglia alla tutela sociale, giuridica ed economica), Art.19 (il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla tutela e all'assistenza), Art. 30 (il diritto alla tutela contro la povertà e l'esclusione sociale) e Art. 31 (il diritto all'alloggio), letti singolarmente o congiuntamente all'Art. E (non discriminazione).

³⁹ Consiglio di Stato, procedimento n. 6050, 16 novembre 2011.

⁴⁰ Sul censimento vedi [CommDH\(2009\)16](#), Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, a seguito della visita in Italia il 13-15 gennaio 2009, paragrafi 41 a 47.

84. Al Commissario è stato riferito che, in virtù di questa ordinanza, le autorità della città di Roma hanno potuto proseguire i lavori di costruzione del nuovo campo segregato (La Barbuta) nei pressi di Ciampino, Roma, che prevedono la recinzione e la videosorveglianza dell'area. Al Commissario consta che la costruzione di questo cosiddetto "villaggio attrezzato" faceva parte, in origine, di un piano di reinsediamento adottato in virtù del decreto emergenziale che prevedeva la costruzione di tredici campi nelle periferie di Roma, e lo sgombero di 6.000 Rom.
85. Nel corso della visita a Roma, il Commissario ha visitato uno dei sopra citati "villaggi attrezzati", il campo di Via Salone, ed ha potuto constatare di prima mano la segregazione imposta alle famiglie Rom ivi trasferite tramite sgombero forzato. Il più grande di 8 campi analoghi a Roma, l'insediamento è stato aperto nel 2006 e si stima che allo stato attuale accolga 1.100 persone. E' circondato da una recinzione metallica, sono presenti videocamere di sorveglianza, e vi si può accedere tramite un unico ingresso presidiato. Il campo si trova in una zona remota; i trasporti pubblici, le scuole, i negozi, le strutture sanitarie ed altri servizi distano diversi chilometri e sono raggiungibili solamente percorrendo una strada trafficata sprovvista di marciapiedi, attraversamenti o semafori pedonali. E' stato riferito al Commissario che una vicina stazione della rete ferroviaria regionale era rimasta chiusa fino all'aprile del 2010 per "motivi di ordine pubblico legati alla presenza dei campi nomadi", e che alla riapertura Trenitalia aveva chiesto al personale di compilare dei moduli per contare il numero e segnalare la presenza di "eventuali passeggeri di etnia Rom".
86. L'isolamento, la mancata interazione con il mondo esterno e l'assenza di prospettive d'impiego e d'inclusione nel tessuto sociale sono tra le principali lamentele riferite dagli abitanti di questo campo che il Commissario ha incontrato. Gli è stato anche detto che le condizioni strutturali e di vita nel campo hanno subito un degrado considerevole dai tempi della sua inaugurazione, soprattutto a causa del sovraffollamento provocato da un forte aumento del numero di sgomberi effettuati nell'ambito dell'"emergenza nomadi". Le condizioni di vita, specialmente di bambini e di giovani, sono state criticate severamente anche in un rapporto di ricerca pubblicato da un'associazione che presta regolare servizio nel campo.⁴¹ Al Commissario è stato detto che il campo è talmente distante dalle scuole che i bambini vi arrivano in ritardo, riducendo così il numero di ore che vi trascorrono, dopo esservi stati trasportati in condizioni di segregazione (sembrerebbe in pulmini speciali contrassegnati con la lettera N). Gli è stato inoltre riferito che nonostante la spesa considerevole sostenuta dalle autorità pubbliche, la frequenza scolastica continua a rimanere bassa a causa di queste circostanze.
87. Il Commissario è stato informato del fatto che in diverse occasioni le autorità locali hanno dichiarato di considerare l'insediamento di Via Salone come un campo modello, e che l'ultimo "villaggio attrezzato", La Barbuta, era stato concepito nello stesso modo. Tuttavia, il Commissario è del parere che le condizioni di segregazione riscontrate in questi campi non consentano agli abitanti di trovare una attività lavorativa retribuita, né danno loro la possibilità di interagire con persone di etnia non-Rom per cercare di integrarsi nel tessuto sociale. Ha anche potuto constatare di persona le condizioni di vita al di sotto dei requisiti minimi vigenti in un ex

⁴¹ Associazione 21 Luglio, "Esclusi e ammassati", novembre 2010, disponibile su:
http://www.21luglio.com/images/Report/esclusi%20e_ammassati.pdf

campo autorizzato (Salviati II), che dimostra quanto velocemente le condizioni possono deteriorarsi in un tale contesto di segregazione.

88. Pertanto, durante la sua visita, il Commissario ha ricevuto con particolare rammarico la notizia secondo la quale erano già iniziati gli sgomberi forzati con trasferimenti a La Barbuta, alcuni proprio in concomitanza con la sua visita a Roma. Il Commissario ritiene che tali interventi non si possano certo conciliare con la nuova ottica imposta dalla Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, che è già in vigore in Italia. Piuttosto, si evince una sfortunata continuità della precedente politica ufficiale di stampo emergenziale. Come già puntualizzato nei rapporti del predecessore del Commissario e nella sopra citata decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, quella politica aveva alimentato una serie di sgomberi forzati sistematici senza precedenti, spesso anche a catena, senza alcun riguardo per le circostanze personali dei soggetti interessati, né per le garanzie procedurali.
89. La situazione dei Rom e dei Sinti a Milano è stata trattata più in dettaglio nel suddetto rapporto del 2011. Il Commissario è stato informato dai rappresentanti dei Rom e dalle Ong che è cambiato poco dall'elezione del nuovo consiglio comunale nel maggio 2011, e che si continuano ad effettuare sgomberi, anche da campi autorizzati, e talvolta in relazione ad aree da destinare a progetti di costruzione per l'EXPO 2015.
90. Tuttavia, il Commissario prende anche atto del fatto che la creazione da parte delle comunità dei Rom e dei Sinti di Milano di un meccanismo di consultazione ("Consulta Rom") nel giugno 2011 è indice di un'evoluzione promettente. Egli ritiene che riunendo per la prima volta gruppi Rom e Sinti, nonché rappresentanti di campi autorizzati e non, la consulta costituisca un'ottima occasione per le autorità locali per assicurare finalmente l'effettiva partecipazione di queste comunità alle decisioni che riguardano il loro stesso futuro.
91. Per quanto concerne la banca dati creata a seguito del summenzionato censimento effettuato nell'ambito dell'"emergenza nomadi", e trattata in modo più approfondito nel suddetto rapporto del 2009, il Commissario è stato informato che le autorità italiane hanno dichiarato al Comitato dell'ONU per l'eliminazione delle discriminazioni razziali (CERD) che la banca dati era stata cancellata. Tuttavia, consta al Commissario che nel corso di contenziosi intentati da Rom e Sinti riguardo ai dati personali contenuti negli atti delle prefetture di Roma e Milano, è emerso chiaramente che non tutti i dati sono stati cancellati.

Conclusioni e raccomandazioni

92. Il Commissario crede fermamente che sia i campi segregati per le popolazioni di Rom e Sinti che gli sgomberi forzati in Italia siano da relegare definitivamente nel passato. Piuttosto, le autorità italiane dovrebbero dare la priorità al conseguimento degli obiettivi stabiliti nella Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, che dichiara giustamente che "l'affrancamento dal campo come luogo di degrado fisico e relazionale [...] e la loro ricollocazione in alloggi dignitosi è possibile", e dà indicazione delle buone prassi già esistenti in Italia.

93. La partecipazione effettiva delle comunità dei Rom e dei Sinti nel processo decisionale è una condizione fondamentale per il successo delle politiche future. Le autorità sono molto incoraggiate a far tesoro dei promettenti meccanismi di consultazione esistenti a livello locale e regionale, e ad assicurare che le relative comunità abbiano realmente voce in capitolo nelle scelte che incideranno sulla propria situazione abitativa.
94. I campi segregati e gli sgomberi forzati sono diametralmente opposti alla lettera ed allo spirito della Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, che dichiara esplicitamente che l'obiettivo delle autorità è quello di "super[are] definitivamente la fase emergenziale che, negli anni passati, ha caratterizzato l'azione, soprattutto nelle grandi aree urbane".⁴² L'approccio basato sui campi e i relativi sgomberi sono elementi caratteristici delle politiche dell'"emergenza nomadi", che andrebbero superate insieme al relativo decreto. Pertanto, il Commissario apprende con rammarico che gli sgomberi dei Rom e dei Sinti proseguono, nonostante l'invio di una circolare da parte del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione a tutti i prefetti, informandoli dell'avvenuta adozione della Strategia e dei relativi contenuti.
95. In tal senso, il Commissario è preoccupato per il messaggio contrastante trasmesso dal Governo italiano, attraverso la presentazione in Corte di Cassazione di un ricorso avverso la sentenza del novembre 2011 del Consiglio di Stato. Pur rendendosi conto che il ricorso non implichi che il Governo intenda mantenere l'approccio emergenziale nei confronti dei Rom e dei Sinti, e che entrano in merito anche altre considerazioni procedurali e finanziarie, il Commissario teme che tale ricorso possa dar un'impressione di legittimità al mantenimento dell'approccio adottato in precedenza, agli occhi delle comunità Rom e Sinti, delle autorità locali e regionali, nonché dei rappresentanti provinciali dello Stato.
96. Per quanto sopra esposto, il Commissario esorta il Governo italiano a dichiarare inequivocabilmente che non intende continuare l'approccio emergenziale, esemplificato da campi segregati e sgomberi forzati, a prescindere dalla sentenza che sarà pronunciata in ultima istanza dalla Corte di Cassazione. Vanno, pertanto, interrotte d'urgenza eventuali iniziative ancora in corso, inerenti alla costruzione di campi segregati e agli sgomberi forzati delle persone verso queste strutture.
97. Il Commissario invita le autorità italiane a considerare il fatto che, come conseguenza diretta o indiretta del decreto sull'"emergenza nomadi" sono stati violati i diritti umani di numerose persone di etnia Rom e Sinti, e che si dovrebbero quindi prevedere meccanismi risarcitori adeguati. Infine, desidera esprimere la sua preoccupazione circa il trattenimento dei dati personali dei Rom e dei Sinti sistematicamente raccolti durante il regime emergenziale. Le autorità italiane dovrebbero assicurare che tali dati siano effettivamente cancellati da tutte le relative banche dati, fra cui quelle a livello locale e regionale.

3. L'antiziganismo nel dibattito politico e nei media

98. Nel rapporto relativo alla visita effettuata in Italia nel mese di maggio 2011, il Commissario si era detto molto preoccupato per la continua presenza nel dibattito politico italiano di espressioni razziste e xenofobe nei confronti delle comunità Rom e Sinti. Come esempio di ciò, ha indicato il

⁴² La [Strategia nazionale](#) dell'Italia di inclusione delle comunità dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, 18 febbraio 2012.

ricorso a materiale elettorale per le consultazioni municipali di Milano, che metteva in guardia contro il rischio che la città fosse trasformata in "Zingaropoli".

99. Il Commissario è stato informato di una sentenza del Tribunale di Milano pronunciata il 24 maggio 2012, che ritiene rappresenti una evoluzione positiva rispetto a questa problematica. La sentenza ha condannato due partiti politici, la Lega Nord e il Popolo della Libertà, per aver utilizzato il termine "zingaropoli" nel proprio materiale elettorale, nonché per le dichiarazioni fatte dei propri dirigenti durante la campagna elettorale municipale di Milano. I due partiti sono stati condannati a sostenere in proprio le spese di pubblicazione della sentenza sul quotidiano "Il Corriere della Sera". Il Tribunale ha riconosciuto, in particolare, la connotazione offensiva e umiliante del termine "zingaropoli", dichiarando che "non solo costituisce una violazione della dignità di Rom e Sinti poiché gruppi etnici, ma favorisce un clima d'intimidazione ed ostilità nei confronti dei Rom."
100. Tuttavia, il Commissario è consapevole del fatto che la sentenza in questione va vista in un contesto generale caratterizzato da un antiziganismo diffuso e persistente nel dibattito politico, fenomeno di cui gli sono stati riferiti molti esempi dai rappresentanti della società civile durante la visita. Desidera rilevare inoltre che nel 2012, sia l'ECRI che il CERD⁴³ hanno criticato la prevalenza - se non addirittura l'aumento - dei discorsi razzisti e xenofobi dei politici a tutti i livelli, a volte accompagnati da appelli pubblici all'espulsione dei Rom, che hanno portato, talvolta, a dei veri e propri episodi di violenza. Rispetto soprattutto alle dimensioni del problema, sono stati pochissimi i politici sottoposti a giudizio per aver fatto dichiarazioni discriminatorie nei confronti dei Rom e dei Sinti.
101. Un esempio recente della prevalenza dell'antiziganismo nel dibattito politico è costituito dagli episodi avvenuti a Pescara in seguito ad un omicidio commesso in data 1 maggio 2012, per il quale l'indagato principale era un italiano di origine Rom. Una serie di manifestazioni d'indignazione pubblica nei confronti di tutti i Rom a Pescara, fra cui proteste, petizioni online che ne chiedevano l'espulsione, o gravi minacce di violenza da parte di ronde private, sono state ulteriormente alimentate da alcuni politici locali. Ad esempio, è stato installato uno striscione del Popolo della Libertà recante un appello per lo sgombero di "Rom e delinquenti" dalle case popolari. Questo ha creato una sensazione di grande insicurezza tra la popolazione Rom di Pescara alla quale, stante i rapporti delle Ong, è stato consigliato dalla polizia di abbandonare le proprie abitazioni per via delle minacce di violenza.
102. Come rilevato di recente dall'ECRI e dal CERD, il Commissario è anche seriamente preoccupato per le segnalazioni di un'aumentata presenza di dichiarazioni discriminatorie nei confronti dei Rom e dei Sinti nei media e su internet, specialmente nei *social media*. Il Commissario ha ricevuto molte segnalazioni di notizie in cui le origini etniche Rom o Sinti delle persone erano menzionate senza ragione specifica ed in modo sensazionalistico. Era precisata, ad esempio, l'origine etnica dei conducenti dei veicoli nelle notizie sugli incidenti stradali, anche sui principali quotidiani. A tale riguardo, il Commissario vede con favore l'obiettivo stabilito, nella

⁴³ Osservazioni conclusive del Comitato per l'eliminazione delle discriminazioni razziali sull'Italia, adottate durante la sua 80a sessione, 13 febbraio – 9 marzo 2012.

Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, di dotare l'UNAR di un sistema informatico di monitoraggio degli episodi di discriminazione presenti nei *mass media* e nei *social media*.

Conclusioni e raccomandazioni

103. Il Commissario sottolinea lo stretto legame esistente tra i crimini d'odio ed i discorsi d'incitamento all'odio. Una retorica politica che infiamma e la xenofobia nei media rilanciano quegli antichi stereotipi sui Rom che, agli occhi di alcuni individui, legittimano gli atti violenti e discriminatori nei confronti di queste persone.⁴⁴ Sfortunatamente, si è verificato proprio questo in molte occasioni in Italia.
104. Il Commissario ribadisce le raccomandazioni formulate nel 2011, fra cui un appello rivolto alle autorità italiane affinché vengano attuate le misure, conformemente allo studio ed alla dichiarazione dell'ECRI, contro l'utilizzo di elementi razzisti, antisemiti, e xenofobi nel dibattito politico;⁴⁵ il ripristino di sanzioni adeguate contro l'istigazione alla discriminazione ed alla violenza razziali (data l'attenuazione delle sanzioni previste per questi reati e la circoscrizione del loro ambito apportate dalla Legge n. 85/2006). Il Commissario si augura, inoltre, che siano finalmente realizzate la traduzione in lingua italiana e la divulgazione delle schede informative del Consiglio d'Europa sulla storia dei Rom, stante l'impegno in questo senso già espresso in più occasioni da parte delle autorità italiane.⁴⁶
105. Il Commissario esorta inoltre le autorità italiane ad adottare misure determinate in osservanza della Raccomandazione di politica generale n. 13 dell'ECRI, sulla lotta all'antiziganismo e alla discriminazione nei confronti dei Rom.⁴⁷ Ogni episodio di pubblica istigazione alla discriminazione, all'odio e alla violenza nei confronti dei Rom in politica, ivi comprese le campagne elettorali, va condannato e, se del caso, punito.
106. Il Commissario invita le autorità italiane a prestare particolare attenzione alla parte della suddetta Raccomandazione di politica generale riguardante l'antiziganismo comunicato nei media, che suggerisce, tra l'altro, di promuovere l'adozione e l'applicazione da parte dei media di un adeguato codice deontologico e di astenersi dal citare l'origine etnica delle persone quando questo dato non sia essenziale per una buona comprensione degli eventi.

4. I crimini d'odio di natura violenta

107. Come già sollevato dal Commissario nel 2008, 2009 e 2011, gli episodi di violenza razzista e xenofoba, fra cui la violenza nei confronti dei Rom e dei Sinti, continuano a essere ampiamente

⁴⁴ Rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa sui "Diritti umani delle comunità Rom, Sinti e, popolazioni viaggianti in Europa", febbraio 2012, disponibile su: http://www.coe.int/t/commissioner/activities/themes/Roma/RomaRights_en.asp

⁴⁵ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, L'utilizzo di elementi razzisti, antisemiti e xenofobi nel dibattito pubblico, dicembre 2005.

⁴⁶ [CommDH\(2008\)18](#), Memorandum di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa a seguito della visita in Italia il 19-20 giugno 2008, paragrafo 25; [CommDH\(2011\)26](#), Rapporto di Thomas Hammarberg, Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa a seguito della visita in Italia dal 26 al 27 maggio 2011, paragrafo 12.

⁴⁷ [CRI\(2011\)37](#), ECRI Raccomandazione di politica generale n. 13 sulla lotta all'antiziganismo e la discriminazione nei confronti dei Rom, adottata il 24 giugno 2011.

segnalati, sia nei media che da parte delle Ong. Un esempio recente di grave violenza di massa è rappresentato dall'attentato incendiario a un campo Rom a Torino nel dicembre 2011, avvenuto dopo che una sedicenne aveva mentito dicendo di essere stata "violentata dagli zingari" (in seguito ha ammesso alla polizia di essersi inventata il racconto). Il campo in questione è stato incendiato e distrutto nell'assalto effettuato da un gruppo di una cinquantina di persone.

108. Tuttavia, permane una discrepanza significativa tra le dimensioni del problema e la risposta delle autorità pubbliche per documentare, prevenire e perseguire gli episodi di violenza anti-Rom. Sembrerebbe che in molte occasioni le forze dell'ordine o l'autorità giudiziaria minimizzino la rilevanza della motivazione razziale all'origine di episodi del genere.
109. Questa preoccupazione è stata ripresa di recente dal CERD, in riferimento al "basso numero di procedimenti e condanne per atti di discriminazione razziale, nonostante il numero elevato di crimini d'odio e di atti di violenza".⁴⁸ L'ECRI ha sollevato analoghe preoccupazioni nell'ultimo rapporto sull'Italia, e ha raccomandato alle autorità di riesaminare in modo approfondito l'efficacia delle relative disposizioni del codice penale, della loro applicazione da parte dei diversi attori nel sistema di giustizia penale, e di migliorare la raccolta dei dati sugli aspetti inerenti a tali questioni.⁴⁹
110. Un'altra questione sollevata nel 2011 dal Commissario è stata l'interpretazione da parte dei tribunali della legge istitutiva della motivazione razziale quale circostanza aggravante (Articolo 3 della Legge n. 205/1993, conosciuta anche come "Legge Mancino"). In base all'interpretazione, la legge andrebbe applicata solamente in quei casi in cui la motivazione razziale sia l'unico movente del reato; ma così facendo, molti crimini d'odio in cui si possono configurare anche altri moventi, vengono perseguiti come reati ordinari. Il Commissario è stato informato, a tale riguardo, che ci sono state interpretazioni conflittuali di questa disposizione, anche da parte delle differenti sezioni della Corte di Cassazione, e che recentemente quest'ultima ha pronunciato delle sentenze che sembrano consentire l'applicazione delle circostanze aggravanti anche nei casi in cui esistano molteplici moventi diversi.⁵⁰
111. L'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD) è stato costituito nel settembre 2010 nell'ambito delle forze dell'ordine, le quali hanno firmato un protocollo d'intesa con l'UNAR nell'aprile del 2011.⁵¹ Sebbene l'OSCAD sia stato costituito principalmente con lo scopo di coordinare gli interventi inerenti agli atti di violenza nei confronti delle persone LGBT, al Commissario consta che ora l'ente diversificherà le attività future.
112. Il Commissario prende nota del fatto che dal 2010 l'UNAR ha intensificato l'attività di raccolta dati sulla violenza razzista e di monitoraggio dei media per il rilevamento di tali episodi,

⁴⁸ Osservazioni conclusive del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale sull'Italia, adottate durante l'ottantesima sessione, 13 febbraio – 9 marzo 2012.

⁴⁹ [CRI\(2012\)2](#), Quarto rapporto della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza sull'Italia, 6 dicembre 2011.

⁵⁰ Vedi, in particolare, le risposte delle autorità italiane al Quarto rapporto dell'ECRI, p. 63, nonché il rapporto di Human Rights Watch intitolato "[Everyday Intolerance – Racial and Xenophobic Violence in Italy](#)", marzo 2011, p. 63.

⁵¹ <http://poliziadistato.it/articolo/view/25241/711aea47c09e4ee0f815f9be4f616170/#>

nell'ottica di poter allertare le forze dell'ordine o l'autorità giudiziaria. I rappresentanti dell'UNAR hanno anche riferito al Commissario che è in corso il monitoraggio dei circa 200 procedimenti penali pendenti per reati a sfondo di discriminazione razziale, e che potrà pubblicare i relativi dati entro la fine del 2012.

Conclusioni e raccomandazioni

113. Il Commissario ritiene che le raccomandazioni formulate nel 2011 sui crimini d'odio di natura violenta siano ancora perfettamente valide, dato il continuo ripetersi di gravissimi esempi di tali crimini nei confronti delle popolazioni Rom e Sinti. Esorta le autorità italiane a intensificare l'attività di monitoraggio dei suddetti reati e ad assicurare che la dimensione razzista di tali reati sia presa seriamente in considerazione da parte del sistema della giustizia penale, in conformità con le raccomandazioni dell'ECRI all'Italia del 2012.
114. Al Commissario consta che pur essendovi degli sviluppi positivi nella giurisprudenza, esiste una certa confusione riguardo all'applicazione delle circostanze aggravanti nei giudizi sui crimini d'odio e, più in generale, circa l'armamentario giuridico utilizzabile dalle vittime, dalle forze dell'ordine e dalle procure per affrontare la violenza razzista e, in particolare, anti-Rom. Permane l'importanza di avere una guida politica per sensibilizzare gli attori della giustizia penale sull'importanza del contrasto attivo ed esteso a ogni manifestazione di razzismo e di discriminazione razziale, nonché per sensibilizzare le vittime circa i rimedi esperibili.
115. Infine, dato il crescente ruolo dell'UNAR in questo campo, sia in termini di sensibilizzazione che di monitoraggio, il Commissario ribadisce la sua grande preoccupazione per le sorti di questo ufficio.

5. Apolidia

116. La situazione molto precaria dei Rom apolidi in Italia, il cui numero è stimato a circa 15.000, è stata sollevata in svariate occasioni nei precedenti rapporti sopra citati. Come indicato nel rapporto del 2011, numerose barriere continuano ad impedire ai Rom apolidi, molti dei quali sono nati in Italia, non solo l'accesso alla cittadinanza, ma anche l'ottenimento del riconoscimento giuridico dello *status* di apolide. Sono molti i fattori che determinano tale situazione, fra cui il quadro giuridico, la prassi amministrativa, nonché la mancata cooperazione dei servizi consolari di alcuni degli stati successori della ex Jugoslavia.
117. Nella Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, le autorità italiane riconoscono esplicitamente il fatto che la normativa vigente rende difficoltoso il riconoscimento dello stato di apolidia di fatto dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti.⁵² Come già indicato, la Strategia prevede la costituzione di un tavolo tecnico con la partecipazione dei rappresentanti del Ministero dell'Interno, il Ministero degli Esteri, l'Ufficio del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, l'ACNUR, le comunità Rom e Sinti, e le Ong operanti nel campo dei diritti umani. La finalità sarà di esaminare le questioni riguardanti il riconoscimento giuridico dei Rom provenienti dall'ex Jugoslavia, e di definire le possibili soluzioni di natura amministrativa e diplomatica atte a

⁵² [Strategia nazionale](#) dell'Italia d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, 18 febbraio 2012, p. 16.

superare il problema dell'apolidia di fatto. Come possibile esito di questa iniziativa, la Strategia fa esplicito riferimento all'eventuale concessione dello *status* di rifugiato o al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari alle persone Rom provenienti dall'ex Jugoslavia entrati in Italia in data antecedente al 1 gennaio 1996.

118. Il Ministro dell'Interno, Anna Maria Cancellieri, ha informato il Commissario che è stato il suo ministero ad insistere sull'introduzione di questo aspetto nella Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, per sottolineare l'importanza che viene attribuita alla risoluzione di questo problema. Tuttavia, al momento della visita, il tavolo tecnico in questione non si era ancora riunito.

Conclusioni e raccomandazioni

119. Il Commissario accoglie con favore la volontà dimostrata dalle autorità italiane di affrontare la difficile condizione in cui si trovano i Rom in situazione di apolidia. Esorta le autorità ad assicurare che il tavolo tecnico annunciato nella Strategia nazionale d'inclusione dei Rom inizi il proprio lavoro quanto prima possibile, e che svolga questo compito secondo un calendario ben definito. Si augura che il processo in questione porti all'identificazione di soluzioni adeguate, in modo da consentire alle persone interessate di accedere quantomeno agli stessi diritti riconosciuti agli apolidi. Il Commissario si augura, inoltre, che tali soluzioni saranno attuate senza ritardi.
120. A questo proposito, il Commissario ribadisce l'appello rivolto alle autorità italiane affinché si prestino una particolare attenzione ai figli nati da genitori apolidi ed alle relative raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa,⁵³ ed affinché si ponga rimedio, in via prioritaria, ai problemi legati all'acquisizione della nazionalità italiana da parte dei bambini nati sul territorio italiano, che altrimenti risulterebbero apolidi. A tale riguardo, il Commissario reitera, inoltre, l'appello rivolto alle autorità italiane affinché si ratifichi senza alcuna riserva la Convenzione europea sulla nazionalità.

III. La protezione dei diritti umani dei migranti, inclusi i richiedenti asilo

121. La protezione dei diritti umani dei migranti, inclusi i richiedenti asilo, è un tema seguito da lungo tempo dall'Ufficio del Commissario, come si evince specialmente dal Memorandum e dai Rapporti pubblicati nel 2008, 2009 e 2011. In modo particolare, il presente rapporto fa seguito a quello del 2011 e intende trattare gli sviluppi che si sono registrati in Italia nel periodo intercorso tra la sua stesura (maggio 2011) e oggi.

1. La possibilità di accedere alla procedura di asilo in Italia

122. Il numero di migranti, inclusi i richiedenti asilo, che arriva in Italia via mare è aumentato sensibilmente nel 2011, come conseguenza degli episodi d'instabilità politica in Tunisia e del conflitto armato in Libia. In base ai dati dell'ACNUR, il numero di persone giunte in Italia nel

⁵³ Raccomandazione [CM/Rec\(2009\)13](#) del Comitato dei Ministri agli stati membri sulla nazionalità dei bambini, adottata dal Comitato dei Ministri, 9 dicembre 2009.

2011 è stimato a 56,000 (di cui 28,000 di nazionalità tunisina), la maggior parte delle quali è arrivata nella prima metà dell'anno.⁵⁴

123. Il rapporto del 2011 del Commissario cita le operazioni svolte congiuntamente dall'Italia e dalla Libia, finalizzate a intercettare i migranti in fuga dalla Libia su imbarcazioni e a ricondurceli (i cosiddetti "respingimenti"), fino all'inizio del conflitto armato in questo paese nel 2011. Un importante sviluppo inerente a questa politica, intervenuto dopo la pubblicazione del rapporto, è rappresentato dalla sentenza pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel ricorso *Hirsi Jamaa e altri* il 23 febbraio 2012,⁵⁵ che riguardava proprio questo genere di operazioni.
124. La sentenza in questione, pronunciata dalla Grande Camera, riguarda undici soggetti di nazionalità somala e tredici di nazionalità eritrea, intercettati in mare e ricondotti in Libia dalle autorità militari italiane nel maggio 2009, conformemente agli accordi bilaterali stipulati con la Libia ed entrati in vigore il 4 febbraio 2009 (la cui applicazione era stata sospesa il 26 febbraio 2011). La Corte ha giudicato all'unanimità che le operazioni svolte hanno contribuito a determinare una serie di violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo da parte dell'Italia.
125. La Corte ha ritenuto, in particolare, che le autorità italiane che hanno esercitato il controllo continuo *de iure* e *de facto* nei confronti dei ricorrenti durante le operazioni sapevano, o avrebbero dovuto sapere, che poiché migranti in situazione irregolare i ricorrenti correvano il rischio effettivo di essere esposti a maltrattamenti in Libia (fra cui la detenzione in condizioni inumane, la tortura, condizioni igieniche carenti e un'assistenza sanitaria inadeguata), e che le autorità di quel paese non avrebbero garantito loro alcuna forma di protezione (prima violazione dell'Articolo 3 della Convenzione in materia di divieto della tortura). Le autorità avrebbero dovuto sapere, inoltre, che in Libia sarebbero state insufficienti le garanzie contro il *refoulement* verso i loro paesi d'origine, data l'assenza di una procedura d'asilo e l'impossibilità di obbligare le autorità libiche a riconoscere lo *status* di rifugiato concesso dall'ACNUR (seconda violazione dell'Articolo 3).
126. L'espulsione verso la Libia è avvenuta in maniera collettiva, considerando che è stata eseguita senza alcuna valutazione della situazione personale dei singoli ricorrenti (violazione dell'Articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione relativo al divieto di espulsioni collettive di cittadini stranieri). Infine, i ricorrenti non hanno potuto né sporgere denuncia presso un'autorità competente, né ottenere una valutazione approfondita e puntuale della loro richiesta prima dell'esecuzione dell'ordine di espulsione (violazione dell'Articolo 13 in materia di rimedi efficaci, unitamente all'Articolo 3 della Convenzione e l'Articolo 4 del Protocollo n. 4).
127. Le misure generali per l'esecuzione della sentenza in questione imporrebbero all'Italia di evitare operazioni del genere in futuro. In questo contesto, il Commissario accoglie con favore le dichiarazioni da parte dei membri del governo italiano, ivi compresi il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'Interno e il Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, sull'intenzione dell'Italia di garantire il pieno rispetto della sentenza della Corte.

⁵⁴ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, [Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011](#), 31 gennaio 2012.

⁵⁵ *Hirsi Jamaa e altri c./ Italia*, no. 27765/09, sentenza della Grande Camera del 23 febbraio 2012.

128. Tuttavia, i rappresentanti della società civile e dell'ACNUR sono preoccupati per la mancata revoca ufficiale della politica dei respingimenti. Il Commissario prende atto, inoltre, delle critiche mosse riguardo alla fuga di notizie sui contenuti del processo verbale di una riunione sull'immigrazione clandestina tra il Ministro dell'Interno italiano e il suo omologo libico, tenutasi a Tripoli nell'Aprile 2012 e, precisamente, da parte di Amnesty International⁵⁶ e i rappresentanti dell'ACNUR, che si rammaricano del fatto che l'Italia non abbia colto questa occasione per svolgere un ruolo decisivo nel processo di *institution building* in Libia.
129. Nel piano d'azione del Governo presentato al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per l'esecuzione della sentenza *Hirsi Jamaa*,⁵⁷ le autorità italiane hanno dichiarato che il processo verbale della suddetta riunione non costituisce un nuovo trattato internazionale, hanno citato gli espliciti riferimenti ai diritti umani contenuti nel documento, nonché una dichiarazione del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, Andrea Riccardi, secondo il quale i respingimenti non rientrano fra le misure prefigurate dalla politica italiana sulla migrazione regolare. Le autorità italiane hanno informato il Commissario che gli accordi con la Libia saranno rinegoziati una volta che la situazione politica nel paese si sarà stabilizzata.
130. Pur accogliendo con favore queste dichiarazioni sulla sospensione dei respingimenti delle persone intercettate in acque internazionali, il Commissario ha preso atto delle serie preoccupazioni legate al principio del *non-refoulement*, riguardanti paesi diversi dalla Libia. In particolare, i rappresentanti dell'ACNUR hanno riferito di non avere accesso a persone provenienti dall'Egitto che sono state regolarmente respinte conformemente all'accordo di riammissione stipulato con quel paese; questo nonostante il fatto che alcuni di loro arrivino con l'intenzione di presentare domanda d'asilo, secondo le segnalazioni dei minori ai quali viene consentito di rimanere sul territorio italiano. Vi sono anche numerose segnalazioni riguardanti le persone che arrivano in situazione irregolare nei porti italiani lungo la costa Adriatica, che verrebbero fatte rientrare in Grecia senza poter esperire le procedure volte a definire ufficialmente il loro status, nonché ad identificare eventuali esigenze di protezione.⁵⁸
131. A tal proposito, il Commissario si riferisce anche alla questione sollevata nel summenzionato rapporto del 2011, a proposito di cittadini tunisini rimpatriati con procedure semplificate, nonché alle relative preoccupazioni riguardo al rispetto delle garanzie procedurali. Il Commissario tiene conto di una serie di sentenze della Corte in materia di espulsione da parte dell'Italia di cittadini stranieri verso il paese di origine, in violazione dell'Articolo 3 della Convenzione (nonché dell'Articolo 34 della Convenzione, dato che l'Italia ha ignorato le misure interinali della Corte).⁵⁹

⁵⁶ Amnesty International, [public statement](#) del 20 giugno 2012, nel quale si sostiene che "le autorità italiane chiedono il sostegno della Libia per contenere i flussi migratori, ma chiudono un occhio sul fatto che lì i migranti, i rifugiati e i richiedenti asilo vengano sottoposti a gravi abusi dei diritti umani".

⁵⁷ Disponibile su [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD\(2012\)671](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD(2012)671).

⁵⁸ Vedi Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, [UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy](#), luglio 2012 ed il rapporto di PRO ASYL ed il Consiglio dei Rifugiati Greco, "[Human Cargo](#)", luglio 2012.

⁵⁹ 3 casi nel gruppo Ben Khemais, *leading case Ben Khemais c./ Italia*, no . 246/07, sentenza del 24 febbraio 2009. Il Commissario segnala anche i 10 casi nel gruppo Saadi, *leading case Saadi c./ Italia*, Istanza n. 37201/ 06, sentenza della Grande Camera del 28 febbraio 2008, riguardanti potenziali violazioni dell'Articolo 3.

132. Infine, riguardo alla questione delle operazioni di ricerca e soccorso in mare sollevata nel rapporto del 2011, il Commissario rileva che, in base ai dati dell'ACNUR, nel 2011 si sono verificati il maggior numero d'incidenti mortali, con almeno 1.500 persone annegate o disperse nel tentativo di attraversare il mar Mediterraneo. Il Commissario si rammarica del fatto che accadano ancora queste tragedie, nella più recente delle quali hanno trovato la morte cinquantquattro persone.⁶⁰
133. In seguito all'adozione della Risoluzione sull'intercettazione e il soccorso in mare di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in situazione irregolare del giugno 2011,⁶¹ l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha mantenuto vivo l'interesse per la questione con l'adozione di una Risoluzione intitolata "*Vite perse nel Mediterraneo: chi è responsabile?*" nel mese di aprile 2012.⁶² Il Commissario osserva che quest'ultima risoluzione, accompagnata da un certo numero di raccomandazioni pertinenti per l'Italia, è stata sollecitata da un episodio, citato nel suddetto rapporto del 2011, nel quale hanno trovato la morte sessantuno persone, nonostante l'avvenuta segnalazione da parte delle autorità italiane, maltesi e della NATO.
134. Il Commissario rileva che in seguito a un incendio scoppiato in un centro di accoglienza per migranti a Lampedusa nel mese di settembre 2011 (vedi sotto), l'isola è stata dichiarata luogo non sicuro per lo sbarco di migranti soccorsi in mare. Gli è stato riferito che in seguito a questa decisione, le operazioni di soccorso devono essere condotte dalla Sicilia, cosa che comporta una notevole perdita di tempo.

Conclusioni e raccomandazioni

135. Il Commissario accoglie molto positivamente le dichiarazioni fatte ai massimi livelli politici secondo le quali la politica dei "respingimenti" non sarà più perseguita, alla luce della sentenza *Hirsi Jamaa* della Corte. Tuttavia, ribadisce l'appello rivolto dall'Assemblea Parlamentare agli stati membri, contenuto nella sopra citata Risoluzione 1821 (2011), "a sospendere gli accordi bilaterali che possono essere stati conclusi con stati terzi laddove non siano garantiti adeguatamente i diritti umani delle persone intercettate e, in particolare, il diritto di esperire la procedura di asilo, e laddove gli accordi stessi possano essere assimilati ad una violazione del principio del non-respingimento, e a concludere nuovi accordi bilaterali contenenti espressamente tali garanzie in materia di diritti umani e misure finalizzate al loro controllo regolare ed effettivo".⁶³
136. A questo proposito, il Commissario ritiene che l'annunciata rinegoziazione dell'accordo bilaterale con la Libia rappresenti un'occasione importante per l'Italia, che potrà introdurre tali garanzie, assicurando in questo modo un esame scrupoloso delle possibili conseguenze, in termini di diritti umani, di eventuali misure di espulsione, intercettazione e allontanamento, compreso il

⁶⁰ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, [One survivor, 54 die at sea attempting the voyage to Italy from Libya](#), 11 luglio 2012.

⁶¹ [Resolution 1821 \(2011\)](#) dell'Assemblea Parlamentare "*The interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants*" (*L'intercettazione e il soccorso in mare di richiedenti asilo, rifugiati e migranti in situazione irregolare*), 21 giugno 2011.

⁶² [Resolution 1872 \(2012\)](#) dell'Assemblea Parlamentare, "*Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?*" ("*Vite perse nel Mar Mediterraneo: chi è responsabile?*"), 24 aprile 2012.

⁶³ [Resolution 1821 \(2011\)](#), articolo 9.9.

rischio di un successivo respingimento verso i paesi di origine. Il Commissario sollecita le autorità italiane a rivedere nella stessa ottica gli accordi bilaterali conclusi con altri paesi, fra cui gli accordi di riammissione con l'Egitto e la Tunisia.

137. In ogni caso, il Commissario reitera, nel modo più fermo, l'appello rivolto alle autorità italiane affinché assicurino a tutti i migranti, anche a quelli intercettati, la possibilità di esperire la procedura di asilo, e affinché si applichino le adeguate tutele procedurali laddove si decida in favore dell'allontanamento. A tale riguardo, raccomanda di formare sistematicamente il personale competente, fra cui gli agenti di controllo delle frontiere, e di sensibilizzarlo circa la necessità di identificare il richiedente asilo e di consegnarlo alle autorità competenti, prima di eseguire eventuali ordini di allontanamento.
138. Riguardo ai rimpatri verso la Grecia, il Commissario richiama l'attenzione delle autorità italiane alle gravi lacune riscontrate nelle procedure di asilo di questo paese che, secondo la Corte, possono essere assimilate a una violazione dell'Articolo 3 della Convenzione,⁶⁴ ed esorta le autorità italiane ad astenersi dall'eseguire rimpatri automatici verso la Grecia.
139. Per quanto riguarda le operazioni di ricerca e soccorso in mare, il Commissario desidera rinnovare le parole di apprezzamento espresse dall'ACNUR in diverse occasioni per l'impegno profuso da parte delle autorità italiane, sovente in condizioni di grande disagio. Tuttavia, fa appello alle autorità italiane affinché rivedano la decisione con la quale Lampedusa è proclamata "isola non sicura" per lo sbarco di migranti soccorsi in mare. Sollecita, inoltre, le autorità italiane a esaminare attentamente e ad attuare le raccomandazioni contenute nella Risoluzione 1872 (2012) dell'aprile 2012, fra cui quelle in materia di responsabilità delle imbarcazioni commerciali.⁶⁵

2. L'accoglienza dei migranti, inclusi i richiedenti asilo

140. Il quadro in materia di accoglienza dei migranti è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'ultima visita in Italia compiuta dal precedente Commissario nel maggio 2011. Come indicato nel rapporto del 2011, il richiedente asilo in Italia può essere accolto in diversi tipi di strutture, fra cui i CARA (*Centri d'accoglienza per richiedenti asilo*), i CDA (*Centri di accoglienza*) e i CPSA (*Centri di primo soccorso ed accoglienza*).
141. Sono emerse delle preoccupazioni riguardo alle condizioni riscontrate in alcuni centri di accoglienza. Ad esempio, avendo visitato un CARA durante la visita nel mese di settembre 2008, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) ha criticato il fatto che il centro fosse ubicato in una struttura simil-carceraria.⁶⁶ Pur essendo il Commissario consapevole del fatto che il Governo italiano ha definito i requisiti minimi per le gare d'appalto per affidamento

⁶⁴ Vedi *M.S.S. c./ Belgio e Grecia*, no . 30696/09, sentenza della Grande Camera del 21 gennaio 2011.

⁶⁵ [Resolution 1872 \(2012\)](#), articolo 13.4.

⁶⁶ [CPT/Inf\(2010\)12](#), Rapporto al Governo italiano sulla visita in Italia del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) dal 14 al 26 settembre 2008, del 20 aprile 2010, paragrafo 35.

della gestione di queste strutture,⁶⁷ gli interlocutori si sono detti preoccupati della forte variabilità, nella pratica, degli *standard* nei centri di accoglienza, che può manifestarsi attraverso l'insufficienza di personale e la mancanza di formazione adeguata; il sovraffollamento e gli spazi limitati per l'assistenza, la consulenza legale e per la socializzazione; l'inadeguatezza fisica delle strutture e l'isolamento rispetto alla popolazione; nonché le difficoltà di ottenere informazioni appropriate.⁶⁸

142. La variabilità dei requisiti minimi nei centri di accoglienza e la mancata chiarezza del regime applicabile ai migranti all'interno di tali centri, sono diventate una grande preoccupazione a seguito della dichiarazione della "emergenza nordafricana" nel 2011. Con il piano di emergenza, la capacità ricettiva esistente è stata potenziata, in collaborazione con le regioni italiane, per riuscire ad affrontare l'impennata nel numero degli sbarcati provenienti dalle coste nordafricane (nel 2011 sono state presentate in Italia 34,120 domande d'asilo, più del triplo rispetto alle 10.050 domande nel 2010).⁶⁹ Il Commissario riconosce lo sforzo compiuto nel 2011 da parte dell'apparato italiano di accoglienza e applaude l'impegno lodevole delle autorità centrali e regionali nel garantire l'ulteriore capacità ricettiva necessaria per far fronte alle conseguenze dell'aumento sensibile dei flussi migratori.
143. Tuttavia, l'efficienza e la fattibilità di un approccio emergenziale all'asilo e all'immigrazione sono state messe in discussione da molti interlocutori. Il rapporto del 2011 aveva già avanzato forti preoccupazioni riguardo all'offerta della consulenza legale e di un'adeguata assistenza sanitaria e psicosociale nei centri di prima accoglienza, riguardo alle difficoltà legate all'identificazione tempestiva delle persone vulnerabili, nonché al mantenimento dell'unità familiare durante i trasferimenti. Queste preoccupazioni sono ancora valide e le Ong che operano nel campo dei diritti umani hanno segnalato la presenza di problemi rilevanti verificatisi in alcune di queste strutture, in particolare in Calabria e in Lombardia. I ritardi e la mancata trasparenza nel monitoraggio di questi centri sono stati inoltre segnalati, sia dalle Ong sia dall'ACNUR.⁷⁰
144. Per quanto riguarda le conseguenze legate alla fine del periodo d'emergenza previsto per il 31 dicembre 2012, il Commissario accoglie con favore le informazioni fornite dal Ministero dell'Interno, secondo le quali l'esame delle domande d'asilo ancora inevase (il numero stimato è pari a 7.000/8.000) sarà concluso antecedentemente a quella data. Il Commissario è stato informato che il 30% dei richiedenti asilo arrivati durante il periodo d'emergenza ha ottenuto

⁶⁷ Disponibile sul sito web del Ministero dell'Interno a http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/0681_2008_11_2_8_capitolato_centri_accoglienza.html (consultato il 30 luglio 2012).

⁶⁸ Vedi, in particolare, il Rapporto di Medici Senza Frontiere "[Over the wall: a tour of Italy's migrant centres](#)", gennaio 2010, e il [documento](#) presentato dalla *Open Society Justice Initiative* e dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) al CERD, marzo 2012.

⁶⁹ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, [Asylum levels and trends in industrialized countries](#), 2011.

⁷⁰ Vedi Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, [UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy](#), luglio 2012, p. 12.

protezione sussidiaria.⁷¹ Il Commissario loda, inoltre, l'impegno delle autorità italiane finalizzato a migliorare la procedura d'esame adottata dalle Commissioni territoriali, nelle quali vi è una rappresentanza dell'ACNUR, pur rilevando che la scarsa perizia di alcuni membri delle stesse commissioni costituisce un problema.

145. Tuttavia, il Commissario prende atto che, dopo il 31 dicembre 2012, non sarà più data alcuna forma di sostegno ai beneficiari ufficialmente riconosciuti della protezione internazionale, in quanto le autorità ritengono che il percorso di formazione professionale che avranno seguito consentirà loro di integrarsi qualora decidano di rimanere in Italia. Il Commissario è preoccupato di questa eventualità, alla luce delle gravi lacune identificate riguardo l'integrazione socio-economica dei rifugiati e di altri beneficiari della protezione internazionale (vedi sotto). Non ha ricevuto alcuna informazione in merito alla posizione giuridica delle persone il cui ricorso in appello contro il diniego di asilo sarà ancora pendente in quella data.
146. Come indicato nel rapporto del 2011, un'altra caratteristica del sistema italiano è lo SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*), una rete di enti locali finanziata dallo Stato e dalle organizzazioni non governative, che accoglie richiedenti asilo, rifugiati ed altri beneficiari della protezione internazionale. Diversamente dai CARA e dai centri di primo soccorso, che tendono ad essere strutture grandi in grado di ospitare contemporaneamente un elevato numero di persone, lo SPRAR è costituito da circa 150 progetti su scala ridotta. Gli interlocutori del Commissario ritengono che tale impostazione sia molto più funzionale, poiché mira anche a fornire informazioni, assistenza, sostegno e orientamento ai beneficiari al fine di favorirne l'inclusione socio-economica.⁷²
147. Tuttavia, la capacità ricettiva di questa rete, che rappresenta un secondo livello di accoglienza dopo i centri di accoglienza in prima linea, è molto limitata (circa 3.000 posti) rispetto al numero di richiedenti asilo e rifugiati presenti in Italia. Pertanto, il richiedente asilo è spesso trattenuto nei CARA per lunghi periodi, anziché essere indirizzato verso un progetto SPRAR dopo l'espletamento delle procedure d'identificazione, come originariamente previsto. In alcuni casi, possono rimanervi fino a sei mesi, mentre è stato riferito al Commissario che i richiedenti asilo accolti nell'ambito del piano d'emergenze sono rimasti nei centri d'accoglienza anche oltre i sei mesi inizialmente previsti.
148. Il Commissario osserva che il problema delle condizioni di vita del richiedente asilo in Italia è oggetto di particolare attenzione da parte degli altri stati membri dell'UE, in ragione del numero crescente d'istanze di impugnazione depositate da parte dei richiedenti asilo contro il provvedimento di trasferimento in Italia, come previsto dal Regolamento di Dublino. Il Commissario nota, inoltre, che una serie di sentenze pronunciate da alcuni tribunali amministrativi in Germania ha determinato la sospensione di tali trasferimenti, soprattutto per evitare il rischio che le persone in questione diventassero dei senzatetto e vivessero al di sotto dei requisiti minimi di sussistenza. La Corte ha inoltre ricevuto delle istanze di ricorso per

⁷¹ In base alle informazioni fornite dall'ACNUR, il dato comprende la protezione sia nazionale sia internazionale. Al 7.5% dei richiedenti è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato, secondo la definizione stabilita dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

⁷² Informazioni sulla rete SPRAR sono disponibili su <http://www.serviziocentrale.it>.

presunte violazioni dell'Articolo 3 presentate in relazione ai trasferimenti in Italia previsti dal Regolamento di Dublino. Alcuni casi comunicati di recente riguardano, tra gli altri, dei ricorsi contro la Svezia e la Danimarca⁷³. Va anche ricordato che in due ricorsi contro l'Austria,⁷⁴ la Corte ha deciso nei primi mesi del 2012 di applicare la misura cautelare prevista dalla Regola 39 e ha richiesto al governo austriaco di sospendere il trasferimento in Italia dei ricorrenti fino a nuovo ordine.

149. Un'altra preoccupazione sollevata nel rapporto del 2011 si riferisce alla situazione a Lampedusa e, precisamente, all'accoglienza dei migranti. Dopo la pubblicazione del rapporto sono stati avanzati forti dubbi da parte di una Sottocommissione *ad hoc* dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, riguardo alle condizioni di accoglienza dei migranti sull'isola.⁷⁵ Il Commissario nota che è scoppiato un incendio nel centro principale di accoglienza di Lampedusa, "Contrada Imbriacola", il 20 settembre 2011, e che il centro è rimasto chiuso da allora. Il Commissario rileva con interesse un'intervista rilasciata il 24 maggio 2012 dal Ministro italiano per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, Andrea Riccardi, nella quale il Ministro ha dichiarato che la decisione di chiudere il centro d'accoglienza e il porto dovrebbe essere revocata, e che bisognerebbe dotare Lampedusa delle necessarie risorse per accogliere i richiedenti asilo.⁷⁶

Conclusioni e raccomandazioni

150. Il Commissario pone l'accento sull'importanza di riuscire a garantire ai richiedenti asilo delle condizioni d'accoglienza conformi con le norme nazionali ed internazionali, fra cui quelle del Consiglio d'Europa, che prevedono un accesso adeguato all'assistenza psico-sociale e legale. Ritiene, inoltre, che la maggior parte dei suddetti problemi sia riconducibile alla natura frammentaria del sistema di accoglienza italiano, determinata dalle differenze tra le varie tipologie di centri, dalle lacune nell'attuazione e nel monitoraggio delle norme comuni, nonché dalle conseguenze del quadro emergenziale e della variabilità tra le regioni.
151. Pertanto, il Commissario è del parere che l'Italia abbia bisogno di un sistema d'accoglienza integrato, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di protezione su tutto il territorio, e sottoposto a norme chiare e a un monitoraggio indipendente. Nella creazione di un siffatto sistema, il Commissario sollecita le autorità italiane a prestare particolare attenzione alle Raccomandazioni dell'ACNUR del luglio 2012 su aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia.⁷⁷
152. Il Commissario ritiene che la rete SPRAR, che allo stato attuale è chiaramente non in grado di rispondere alle necessità effettive, sia comunque un buon modello che potrebbe essere

⁷³ Vedi per esempio, no .28361/12, depositato in data 11 maggio 2012, e no 25404/12 depositato in data 25 aprile 2012.

⁷⁴ No . 53852/11 depositato in data 26 agosto 2011; no. 6198/12 depositato in data 30 gennaio 2012.

⁷⁵ [AS/Miq/AhLarg\(2011\)03rev2](#), Rapporto sulla visita a Lampedusa della Sottocommissione *ad hoc* dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sullo sbarco in massa di migranti irregolari, richiedenti asilo e rifugiati sulle coste meridionali dell'Europa, 30 settembre 2011.

⁷⁶ [Radio interview](#) concessa all'emittente tedesca ARD, 24 maggio 2012.

⁷⁷ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, [UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy](#), luglio 2012.

ampiamente esteso e posto al centro dell'auspicato sistema integrato, al fine di ridurre al minimo il periodo trascorso dai richiedenti asilo nei CARA e di sostenere la loro integrazione sin dall'inizio. A tal proposito, il Commissario accoglie con grande favore le informazioni fornite dal Ministro dell'Interno in base alle quali le autorità stanno valutando le modalità per potenziare la capacità ricettiva della rete SPRAR in cooperazione con la Commissione Europea.

153. Per quanto concerne la fine programmata dell'emergenza nordafricana, il Commissario fa appello alle autorità italiane affinché alle persone con ricorsi pendenti contro il diniego di asilo sia concessa la possibilità di rimanere sul territorio italiano fino alla conclusione della procedura d'appello.
154. Il Commissario condivide il parere espresso dal Ministro Riccardi secondo il quale il centro di accoglienza e il porto di Lampedusa dovrebbero essere riaperti quanto prima. A questo riguardo, richiama l'attenzione delle autorità italiane alle raccomandazioni della suddetta Sottocommissione *ad hoc* dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, che fanno appello alle autorità italiane affinché a Lampedusa, tra le altre cose, sia potenziata la capacità ricettiva dei centri di accoglienza e siano migliorate le condizioni di accoglienza; siano previste strutture idonee per minori non accompagnati; siano chiarite le basi giuridiche delle detenzioni e osservate le garanzie procedurali; e siano "prese in considerazione le richieste degli abitanti di Lampedusa di poter ricevere un sostegno commisurato all'onere sostenuto, soprattutto in termini economici".⁷⁸

3. L'integrazione di rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale

155. Benché le autorità abbiano riconosciuto lo *status* di protezione internazionale a una percentuale relativamente alta di richiedenti in Italia, sono state evidenziate gravi lacune nell'assistenza a loro fornita dopo tale avvenuto riconoscimento. Il sopra citato rapporto del 2011 si riferisce, in modo particolare, alla mancanza di un sistema affidabile finalizzato ad accompagnare i rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale durante il processo d'integrazione nella società italiana. Sebbene anche queste persone abbiano diritto a molteplici diritti sociali ed economici al pari dei cittadini italiani, in pratica vanno incontro a innumerevoli ostacoli che impediscono loro di essere autosufficienti. Questo è dovuto al fatto che le attuali politiche non tengono conto degli svantaggi iniziali che devono affrontare a differenza dei cittadini italiani, e soprattutto l'assenza di una rete familiare e sociale. Per di più, alcune procedure amministrative restrittive hanno un effetto tangibile sulla loro prospettiva d'integrazione. A sottolineare tali difficoltà, l'assenza di una politica di governo in materia d'integrazione dei rifugiati alimenta il razzismo e la xenofobia che, a loro volta, aggravano il fenomeno dell'esclusione sociale di queste persone.
156. Il Commissario è stato informato, ad esempio, che per esercitare alcuni dei loro diritti, molti rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale sono tenuti a presentare alle autorità amministrative, determinati documenti o certificati che potrebbero non riuscire ad ottenere dai loro paesi di origine.⁷⁹ Tali obblighi possono ostacolare, per esempio, il loro diritto al

⁷⁸ [AS/Mig/AhLarg\(2011\)03rev2](#), Rapporto sulla visita a Lampedusa della Sottocommissione *ad hoc* dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sullo sbarco in massa di migranti in situazione irregolare, richiedenti asilo e rifugiati sulle coste meridionale dell'Europa, 30 settembre 2011.

⁷⁹ Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati [UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy](#), luglio 2012, p.14.

riconoscimento dei titoli di studio e professionali, al ricongiungimento familiare, al matrimonio o all'ottenimento della cittadinanza italiana. Il Commissario è stato inoltre informato del fatto che alcuni enti locali impongono requisiti documentali irragionevoli, se non addirittura delle restrizioni per l'iscrizione anagrafica e la residenza, che sono fondamentali per accedere a molti programmi di assistenza sociale.

157. Come indicato nel rapporto del 2011, molte misure di sostegno, fra cui i corsi di lingua, di educazione civica o di formazione professionale, sono disponibili, di regola, solo durante la permanenza dei richiedenti asilo nei CARA e, pertanto, non sono usufruibili dalle persone il cui *status* è stato già riconosciuto. L'alloggio è un altro problema serio quando si lascia il centro di accoglienza, un passo obbligatorio al termine della procedura d'asilo. Pur offrendo il sistema SPRAR una soluzione per entrambi questi aspetti, come già indicato, la sua capacità ricettiva è decisamente ridotta rispetto al fabbisogno complessivo dei rifugiati e di altri beneficiari della protezione internazionale.
158. Come conseguenza di questi fattori, molti rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale sono costretti a vivere in condizioni d'indigenza, a occupare abusivamente edifici abbandonati, a vivere in campi di fortuna, a diventare dei senzatetto dopo questo periodo iniziale, alimentando, secondo il parere dell'ECRI, razzismo e xenofobia nei loro confronti.⁸⁰ Il Commissario fa notare che svariati rapporti delle Ong e articoli sui giornali hanno condannato le condizioni nelle quali sono costretti a vivere i rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale, ponendo l'accento sulla situazione esistente a Roma.
159. Durante il soggiorno a Roma, il Commissario ha visitato un edificio universitario abbandonato, nella periferia sudorientale della città, occupato da rifugiati legalmente riconosciuti o altri beneficiari della protezione internazionale provenienti dal Sudan e dal Corno d'Africa. Questo edificio fatiscente di otto piani, denominato "Palazzo Selam (Pace)" dagli abitanti, e ribattezzato "Palazzo della Vergogna" dalle Ong e dai media, offriva riparo a circa 800 persone al momento della visita. Il Commissario ha potuto vedere di prima mano le condizioni sconvolgenti all'interno della struttura nelle quali si trovavano a vivere uomini, donne e bambini, fra cui una sola doccia e un solo WC condivisi da 250 persone.
160. Gli abitanti hanno informato il Commissario del fatto che, prima della sua visita, il Comune aveva disposto l'interruzione della fornitura d'acqua per un periodo di due giorni, per poi ripristinarla grazie all'intervento di una Ong. Il Commissario è stato informato, inoltre, che a causa di alcuni ostacoli amministrativi, gli abitanti incontravano enormi difficoltà nell'accedere al servizio sanitario, nonostante le gravi condizioni di salute di molti di loro, fra cui disturbi mentali provocati dal trauma della guerra e dall'arduo viaggio verso l'Italia.
161. Gli abitanti hanno riferito al Commissario di non essere in grado di trovare una dimora fissa al di fuori del "Palazzo" e d'incontrare grandi difficoltà nell'ottenimento o nel rinnovo dei documenti, dovendo attendere fino a diciotto mesi per il rinnovo del permesso di soggiorno. Hanno riferito, inoltre, che per i suddetti motivi è impossibile per molti di loro trovare o mantenere un'attività lavorativa. Sebbene molti degli abitanti parlino correntemente l'italiano e l'inglese, le difficoltà linguistiche di alcuni, il riconoscimento dei titoli e la discriminazione sul lavoro restano ai loro occhi degli ostacoli maggiori. A tal proposito, il Commissario segnala i timori espressi dal CERD,

⁸⁰ [CRI\(2012\)2](#), Quarto rapporto della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza sull'Italia, 6 dicembre 2011, paragrafo 134.

nelle ultime osservazioni conclusive sull'Italia, riguardo alle difficoltà incontrate dai cittadini stranieri nell'accedere ai servizi sociali, all'ampia discriminazione nei loro confronti nel mercato del lavoro, nonché alla mancanza di un'adeguata tutela legale contro lo sfruttamento sul lavoro o le condizioni di lavoro abusive.⁸¹

162. Al Commissario consta che a parte l'aiuto ricevuto da parte di volontari, gli abitanti del "Palazzo" non hanno avuto alcun orientamento in materia di procedure amministrative da compiere per esercitare i propri diritti, né hanno ricevuto alcun tipo di sostegno ufficiale che favorisca la loro integrazione. Il Commissario ritiene che tale situazione abbia effettivamente relegato questi rifugiati o altri beneficiari della protezione internazionale ai margini della società, e li abbia lasciati con poche prospettive di miglioramento. Pur avendo tentato in molti di trasferirsi in altri stati dell'UE, questi sono stati fatti rientrare in Italia in conformità ai relativi regolamenti dell'UE.
163. Il Commissario è preoccupato per le continue segnalazioni da parte delle Ong, dell'ACNUR, dell'ECRI e del CERD, riguardo ai fenomeni crescenti di xenofobia e d'intolleranza nei confronti dei migranti, fra cui i beneficiari della protezione internazionale, nonché agli episodi di violenza razzista. La criminalizzazione della migrazione in situazione irregolare, e la conseguente vulnerabilità dei migranti allo sfruttamento e alle condizioni di lavoro abusive, sono ulteriori aspetti che suscitano grande preoccupazione.⁸²
164. In un contesto così difficile, il Commissario vede con favore la nomina di un Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione nell'attuale governo italiano. Il Commissario nota la recente entrata in vigore il 10 marzo 2012 degli "accordi d'integrazione", presentati come strumento per favorire l'integrazione di cittadini stranieri. Il preciso scopo e l'impatto di questa misura sono al momento poco chiari al Commissario, poiché gli interventi di sostegno previsti per favorire l'integrazione non sembrano essere accompagnati da un quadro di attuazione ben preciso, in particolare per le autorità locali, regionali e per ogni altra autorità decentrata, né da finanziamenti mirati.

Conclusioni e raccomandazioni

165. Il Commissario ritiene che la quasi assenza di un quadro unitario delle politiche d'integrazione per i rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale, nonché l'effettivo abbandono di questo gruppo di persone altamente vulnerabili, abbiano determinato un grave problema in materia di diritti umani in Italia. Di conseguenza, fa appello alle autorità italiane affinché sia elaborato un quadro unitario di politiche per la promozione dell'integrazione, siano aumentate l'attenzione e le risorse finalizzate a favorire il processo d'integrazione, e sia ampliata la capacità ricettiva della rete SPRAR in quest'ottica. Il Commissario ribadisce, inoltre, che il potenziamento della lotta contro il razzismo e la xenofobia in Italia è la *conditio sine qua non* per il successo di qualunque impegno teso a promuovere l'integrazione dei rifugiati e degli altri beneficiari della protezione internazionale.

⁸¹ Osservazioni conclusive del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale sull'Italia, adottate durante l'ottantesima sessione, 13 febbraio – 9 marzo 2012.

⁸² Vedi per esempio, [contribution](#) del 2012 di Amnesty International al CERD.

166. Occorre procedere con urgenza a una revisione delle leggi e dei regolamenti che incidono sul processo d'integrazione, nonché degli ostacoli amministrativi di natura pratica che contribuiscono in maniera determinante al problema. Il Commissario ritiene, inoltre, che siano necessari interventi positivi al fine di neutralizzare i considerevoli svantaggi, fra cui una diffusa discriminazione, affrontati dai rifugiati e dagli altri beneficiari della protezione internazionale nell'ambito del mercato del lavoro, per contenere il rischio di sfruttamento e di abuso. E' inoltre del parere che la recente nomina di un Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione sia una risorsa di cui l'Italia deve far tesoro al fine di svolgere il lavoro in questione.
167. Il Commissario incoraggia, inoltre, le autorità italiane a recepire, quanto prima, la Direttiva UE del 2011 che modifica la Direttiva sulla residenza di lungo periodo,⁸³ che estende ai rifugiati e ad altri beneficiari della protezione internazionale la facoltà di acquisire lo *status* di residente di lungo periodo dopo cinque anni di residenza in uno stato membro, favorendo in tal modo la libera circolazione all'interno dell'UE.

4. La detenzione amministrativa dei migranti

168. Un altro problema evidenziato nel rapporto del 2011 riguarda il fatto che in alcune circostanze è possibile trattenere anche i richiedenti asilo nei CIE (*Centri d'Identificazione ed espulsione*), ad esempio nel caso in cui siano colpiti da un ordine di espulsione dal territorio italiano, siano stati condannati per determinate fattispecie di reato, o laddove esistano seri motivi di ritenere che abbiano commesso reati di particolare gravità elencati nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati.⁸⁴
169. Una delle principali critiche a questo proposito è che non sono disponibili dati relativi al numero di richiedenti asilo trattenuti nei CIE, né all'esito delle richieste di asilo presentate dalle persone trattenute. L'ACNUR riferisce che vi sono state delle difficoltà legate alla presentazione di domande di asilo all'interno dei CIE, sia per mancanza di informazioni adeguate o assistenza legale, sia per l'esistenza di ostacoli burocratici.⁸⁵
170. Durante la visita, il Commissario ha avuto modo di recarsi presso il CIE di Ponte Galeria, nei pressi di Roma. Come in tutti i CIE, queste strutture trattengono insieme, in attesa dell'espulsione, persone con posizioni giuridiche molto differenti tra loro e, pertanto, con esigenze diversissime. Al momento della visita del Commissario, erano 178 le persone trattenute nel CIE (116 uomini e 62 donne), e il personale ha stimato che il 70% degli uomini fosse costituito da ex detenuti che avevano già finito di scontare la pena detentiva in carcere. La

⁸³ [Direttiva 2011/51/UE](#) del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

⁸⁴ Articolo 1, comma F: "Le disposizioni della presente Convenzione non sono applicabili alle persone, di cui vi sia serio motivo di sospettare che: (a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; (b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati; (c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite."

⁸⁵ Vedi Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, [UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy](#), luglio 2012, p. 12.

categoria dei detenuti amministrativi comprende di norma anche i migranti irregolari, fra cui quelli che vivono in Italia già da molto tempo. Il Commissario è stato informato del fatto che anche le vittime della tratta di esseri umani possono ritrovarsi in queste strutture. In base alle informazioni fornite dal personale, la grande maggioranza dei detenuti amministrativi assume farmaci per alleviare l'ansia ed i disturbi psicologici.

171. La gestione quotidiana dei CIE, nonché i servizi di assistenza, sono affidati ad organizzazioni non governative tramite regolari procedure d'appalto. Il contratto di gestione della struttura di Ponte Galeria è stato assegnato al consorzio Auxilium, con scadenza nel marzo 2013, e con un contributo finanziario dello Stato pari a 41 euro per persona al giorno.
172. In base alle informazioni fornite dal personale del centro di Ponte Galeria, la durata media della permanenza nel CIE è di tre mesi. Tuttavia, sembra che i tempi necessari per l'espletamento del processo d'identificazione dipendano, per lo più, dalla cooperazione assicurata dai consolati e, pertanto, sono soggetti a una forte variabilità. Ciò va considerato unitamente al fatto che, da quando sono stati creati i CIE, il termine massimo di detenzione amministrativa dei migranti irregolari è stato progressivamente prolungato, dai due mesi inizialmente previsti, a sei mesi nel 2009 e, infine, a diciotto mesi nel 2011.⁸⁶
173. A questo riguardo, Il Commissario rileva che a seguito di una visita in Italia nel 2008 (prima ancora del prolungamento del periodo massimo di detenzione amministrativa nei CIE), il CPT aveva raccomandato, l'ampliamento delle attività ricreative in un CIE che aveva visitato a Milano; una maggiore presenza in loco del personale per l'individuazione di eventuali rischi e per l'organizzazione di attività semplici; nonché la risoluzione da parte delle autorità italiane di alcune lacune riscontrate in relazione all'assistenza sanitaria e alla condizione di isolamento.⁸⁷
174. Il Commissario osserva che in un rapporto pubblicato nel 2010, Medici Senza Frontiere ha evidenziato che era praticamente impossibile riconoscere e rispondere ai fabbisogni degli ospiti delle strutture che accolgono una popolazione così eterogenea per periodi che non possono essere stabiliti fin dall'inizio del trattenimento.⁸⁸ Altre Ong hanno segnalato che la mancanza di requisiti ben definiti per queste strutture determina l'instaurarsi di condizioni al di sotto degli standard per quanto riguarda, a esempio, le attività ricreative, le visite dei familiari, nonché il sovraffollamento.⁸⁹ La mancanza di attività ricreative nella struttura di Ponte Galeria è lampante, specialmente per gli uomini (l'unica attività disponibile è il calcio dopo le ore 14, ma solo per dieci persone alla volta).
175. Durante la sua visita, il rappresentante della Prefettura ha confermato al Commissario che non esiste un regolamento interno emanato dal Ministero dell'Interno. Ciò potrebbe spiegare la

⁸⁶ Vedi Decreto Legislativo n. 89 del 23 giugno 2011 e Legge n. 129 del 2 agosto 2011.

⁸⁷ [CPT/Inf\(2010\)12](#), Rapporto al Governo italiano sulla visita in Italia del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) dal 14 al 26 settembre 2008, pubblicato il 20 aprile 2010.

⁸⁸ Rapporto di Medici senza frontiere, "[Over the wall: a tour of Italy's migrant centres](#)", gennaio 2010.

⁸⁹ Per esempio, vedi il rapporto di Medici per i Diritti Umani, "[Behind higher fences: Report on the identification and deportation centre of Ponte Galeria in Rome](#)", 2012.

variabilità segnalata delle norme e dei costi nelle differenti strutture,⁹⁰ nonché i cambiamenti intervenuti nel tempo nel regime applicato, ad esempio per l'accesso delle relative Ong alle persone trattenute, nonché per l'accesso consentito ai giornalisti.

176. I rappresentanti di Auxilium hanno riferito che il consorzio già opera in perdita, nonostante le condizioni di vita rudimentali constatate dal Commissario, e che pertanto il Consorzio non ha intenzione di rinnovare l'offerta allo scadere del contratto. Il Commissario è preoccupato dalle notizie in base alle quali i fondi stanziati dalle autorità attraverso queste procedure d'appalto saranno ridotti a causa della crisi economica.

Conclusioni e raccomandazioni

177. Durante la sua visita al CIE di Ponte Galeria, il Commissario ha avuto l'impressione che il personale amministrativo, nonché l'ente gestore dei servizi, stiano facendo il possibile con le poche risorse disponibili in un contesto particolarmente difficile e teso. Tuttavia, il Commissario ritiene che non vi siano le dotazioni necessarie per rispondere alle esigenze di una popolazione molto eterogenea in condizioni di elevato stress. E' seriamente preoccupato per le condizioni di detenzione amministrativa nei CIE, che richiedono un urgente intervento migliorativo da parte delle autorità italiane. Queste ultime devono evitare a tutti i costi l'ulteriore deterioramento dei requisiti minimi in tali strutture per via dei tagli di bilancio. La mancanza di attività ricreative è motivo di grande preoccupazione e richiede un urgente intervento risolutivo.
178. Il Commissario ritiene che la proroga a diciotto mesi del termine massimo di trattenimento nei CIE sollevi una serie preoccupazioni in tema di diritti umani, soprattutto per l'assenza di una corrispondente modifica delle strutture e delle procedure (per esempio, il controllo giurisdizionale affidato al giudice di pace), che erano state concepite per un periodo di due mesi. Il Commissario è del parere che questa contraddizione contribuisca significativamente a determinare la sensazione d'ingiustizia che ha potuto constatare tra i detenuti amministrativi, i quali subiscono una limitazione della libertà personale assimilabile a quella riscontrata in un regime carcerario chiuso, nonostante non abbiano commesso alcun reato o abbiano già scontato la pena in carcere.
179. Per quanto riguarda gli ex detenuti, il Commissario ritiene che una cooperazione più efficace tra i Ministeri dell'Interno e della Giustizia sia fondamentale, affinché si possa procedere all'identificazione, mentre sono ancora in prigione, di coloro che devono essere espulsi dopo la scarcerazione.
180. Ancora una volta, il Commissario richiama l'attenzione delle autorità italiane alla Risoluzione 1637 (2008) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, e fa appello agli stati membri affinché "sia progressivamente proscritta la detenzione amministrativa dei migranti in situazione irregolare e del richiedente asilo"; affinché la detenzione "sia eseguita solo se strettamente necessaria e laddove non vi sia un'adeguata alternativa e, comunque, per un termine quanto più breve possibile"; e affinché "sia promosso il ricorso a programmi di rimpatrio volontario assistito

⁹⁰ Vedi, per esempio, l'[articolo](#) pubblicato su La Repubblica il 20 giugno 2012.

con il sostegno dell'OIM".⁹¹ Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, il Commissario si rammarica del fatto che, in base alle informazioni fornite dal personale del CIE di Ponte Galeria, siano pochissimi i detenuti che si sono avvalsi di questa possibilità, a causa della mancanza di fondi.

181. Infine, il Commissario esorta le autorità italiane ad assicurare che la domanda d'asilo dei detenuti amministrativi sia registrata senza indugio, e che il richiedente abbia accesso alle informazioni che si riferiscono alla procedura di asilo, nonché a un'adeguata assistenza legale.

⁹¹ [Risoluzione 1637 \(2008\)](#) dell'Assemblea Parlamentare, "*Europe's boat people: mixed migration flows by sea into southern Europe*", ("*I boat people dell'Europa: flussi migratori misti verso l'Europa meridionale*"), 28 novembre 2008.