



RICORDATI CHE DEVI RISPONDERE. L'ITALIA E I DIRITTI UMANI

Agenda in 10 punti per i diritti umani in Italia: quali risposte in sei mesi di Legislatura?

25 settembre 2013

Lo scorso gennaio, a un mese dalle elezioni politiche che hanno portato alla formazione del parlamento e del governo attualmente in carica, presieduto da Enrico Letta, Amnesty International Italia ha lanciato la campagna *Ricordati che devi rispondere. L'Italia e i diritti umani*. L'urgenza nasceva dalla constatazione che in Italia ampie fasce di popolazione corrono un alto rischio di violazioni dei diritti umani, provocate dalle molte falle del sistema e dal gran numero di scelte politiche fuori luogo avvicendatesi negli anni. Per chiedere un impegno serio a chi si proponeva, candidandosi, alla guida del paese, Amnesty International Italia ha presentato un vero e proprio programma di riforme, contenuto in un'**Agenda in 10 punti per i diritti umani in Italia**, con una lista di richieste articolate per temi prioritari.

Attraverso il lancio della campagna e la presentazione dell'Agenda, Amnesty International Italia ha chiesto ai leader delle coalizioni e dei partiti in lizza, e a tutti i candidati e le candidate, di esprimersi chiaramente su ogni punto, prendendo una posizione netta e dunque impegnandosi davanti all'elettorato a realizzare, in caso di assunzione di responsabilità istituzionali dopo le elezioni, attività legislative e di governo nel senso richiesto dai 10 punti.

A partire dal lancio della campagna e sino alla vigilia delle elezioni, l'Agenda ha ottenuto molte importanti adesioni da parte dei firmatari, che hanno risposto punto per punto.

Cinque leader, Silvio Berlusconi, Pier Luigi Bersani, Antonio Ingroia, Mario Monti, Marco Pannella, oltre a Nichi Vendola, Paolo Ferrero e a più di 380 candidati hanno sottoscritto, integralmente o per la sua maggior parte, i punti dell'Agenda, e con essa un impegno a portare avanti nel corso della Legislatura, qualora eletti, le riforme necessarie per realizzarli. A conti fatti, l'Agenda è stata sottoscritta durante le elezioni dai leader di tutte le forze politiche che attualmente compongono l'esecutivo e da 117 parlamentari, un ottavo del parlamento.

Il presente documento, basato su un'attenta ricognizione e analisi delle iniziative governative e degli sviluppi legislativi, dà conto delle risposte che governo e parlamento hanno dato nei primi sei mesi di legislatura alle richieste dell'Agenda di Amnesty International Italia. Viene presentato in occasione del rilancio della campagna che, per la durata della legislatura, continuerà a chiedere a chi ha sottoscritto l'Agenda di mantenere gli impegni presi realizzando le riforme necessarie per i diritti umani e chiamerà i parlamentari che mancano all'appello ad aderirvi.

1. GARANTIRE LA TRASPARENZA DELLE FORZE DI POLIZIA E INTRODURRE IL REATO DI TORTURA

A 12 anni dal G8 di Genova del 2001, molti dei responsabili di gravi violazioni dei diritti umani sono sfuggiti alla giustizia e in Italia ancora mancano importanti strumenti per la prevenzione e la punizione delle violazioni. Nel frattempo, molti altri casi che chiamano in causa la responsabilità delle forze di polizia sono emersi e, purtroppo, continuano a emergere. Per fermare le violazioni dei diritti umani e a beneficio del ruolo centrale della polizia nella loro protezione, è urgente che le lacune esistenti vengano al più presto colmate.

È essenziale che il reato di tortura sia introdotto nel codice penale e che venga istituito un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura e dei maltrattamenti.

È altrettanto urgente che vengano previste misure di identificazione per gli agenti impegnati in operazioni di ordine pubblico assicurando che l'identità personale degli stessi sia tracciabile. Va anche garantito che gli agenti siano adeguatamente equipaggiati e formati a impiegare metodi non violenti e non letali prima di ricorrere, quando strettamente necessario, a un uso legittimo e proporzionato della forza e delle armi.

Forze di polizia professionali e consapevoli del proprio ruolo chiave nella protezione dei diritti umani hanno un interesse proprio rispetto alla creazione di meccanismi di garanzia idonei a prevenire e sanzionare comportamenti che ne minano la credibilità.

I principali sviluppi legislativi in questo ambito riguardano l'introduzione del reato di tortura. Dopo il fallito tentativo della legislatura precedente, è da registrare come un passo celere e positivo la presentazione di nuovi disegni di legge miranti a introdurre il reato di tortura¹, in discussione al Senato dal 22 luglio 2013 e confluiti in un testo unificato presentato il 17 settembre alla relativa commissione Giustizia. Sul piano della qualità del testo, è apprezzabile la previsione di un reato di tortura specifico se il fatto è commesso "da un pubblico ufficiale nell'esercizio delle funzioni ovvero da un incaricato di un pubblico servizio nell'esercizio del servizio" e la configurazione del reato come di evento e non di condotta (in conformità a quanto avviene generalmente nel nostro ordinamento per i reati gravi contro la persona). Si deve purtroppo rilevare che la definizione di tortura proposta non risponde a quanto richiesto dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura. Risulta, infatti, inaccettabile la formulazione secondo cui per esservi tortura è necessario che vengano commessi "più atti di violenza o di minaccia" - per cui un solo atto del genere potrebbe consentire di evitare una condanna. Amnesty International Italia chiede che il parlamento adotti al più presto un testo recante una definizione di tortura pienamente in linea con quella delle Nazioni Unite.

Una buona notizia, dal punto delle modifiche di sistema necessarie a prevenire la tortura e i maltrattamenti nei luoghi di privazione della libertà è la presentazione alle Camere di alcuni disegni di legge per l'istituzione del garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale², per due dei quali è già cominciato l'esame congiunto in commissione Giustizia al Senato. La creazione di un organismo che vigili sulla conformità delle condizioni di detenzione agli obblighi internazionali dell'Italia è richiesta dalle raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dal Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura, ratificato dall'Italia il 24 ottobre 2012. La necessità di un tale organismo è resa ulteriormente urgente dalle preoccupanti condizioni delle carceri, a cui si fa riferimento specifico al punto 4.

Non vi sono purtroppo sviluppi significativi riguardo alle altre misure che sarebbero urgenti per la trasparenza delle forze di polizia, tra cui l'introduzione di misure di identificazione per gli agenti impegnati in operazioni di ordine pubblico – che pure sono state sporadicamente oggetto di dibattito parlamentare.

2. FERMARE IL FEMMINICIDIO E LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE

La violenza domestica nella sfera privata non viene denunciata alla polizia in oltre il 90 per cento dei casi, così come anche lo stupro. Negli ultimi 10 anni, il numero di omicidi da uomo su uomo è diminuito, mentre è aumentato il numero di donne uccise, in quanto donne, per mano di un uomo: oltre 100 ogni anno. In circa la metà dei casi il colpevole è un partner o ex partner e solo in circostanze rare si tratta di una persona sconosciuta alla donna.

Per contrastare questi abusi, un importante strumento è rappresentato dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), ratificata dall'Italia il 19 giugno 2013. L'Italia dovrebbe proseguire con un impegno serio e costante in questo ambito, senza attendere l'entrata in vigore del trattato, e dare attuazione alle raccomandazioni del rapporto della Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne. Tra queste, l'adozione di una legge specifica sulla parità di genere e sulla violenza contro le donne.

Inoltre, la società e gli organi di informazione dovrebbero essere sensibilizzati sulla violenza contro le donne, anche al fine di una rappresentazione non stereotipata delle donne e degli uomini nei media. I centri di accoglienza per donne vittime di violenza andrebbero mantenuti e aumentati, assieme alla garanzia di un adeguato coordinamento tra la magistratura, la polizia e gli operatori sociosanitari che si occupano della violenza contro le donne.

In questo ambito si registrano diverse novità positive, i cui sviluppi sarà importante monitorare.

A fronte della perdurante e grave situazione della violenza contro le donne in Italia, è infatti da accogliere come un passo importante ed estremamente positivo la ratifica della Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne. La legge di ratifica è stata approvata in via definitiva a giugno 2013 con voto unanime del Senato³; a settembre 2013 la viceministro del Lavoro Maria Cecilia Guerra ha depositato lo strumento di ratifica presso il Consiglio d'Europa.

Nella stessa ottica, l'adozione ad agosto 2013 da parte del governo di un decreto legge⁴ sul contrasto della violenza di genere è da considerare un riconoscimento di una situazione grave e un segnale dell'intenzione di affrontarla. Va però anche rilevato che il decreto legge, il cui disegno di legge di conversione⁵ a settembre 2013 è in discussione presso le commissioni Affari costituzionali e Giustizia riunite della Camera, presenta luci e ombre. In particolare, le norme adottate prevedono diverse misure repressive e di tutela delle vittime della violenza avvenuta⁶, ma sarebbe essenziale, nello spirito della Convenzione di Istanbul, che venisse attribuita altrettanta importanza alla prevenzione della violenza, con un adeguato finanziamento dei servizi di supporto e accoglienza per le vittime. La stessa commissione Affari sociali ha espresso preoccupazioni in tal senso, subordinando il proprio parere favorevole sul ddl alla istituzione, presso la presidenza del Consiglio dei ministri, di un apposito "Fondo per il contrasto della violenza nei confronti delle donne nonché organizzazione dei centri antiviolenza e delle case rifugio". Amnesty International Italia chiede che governo e parlamento attuino con sempre maggiore attenzione le raccomandazioni della Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, che attribuiscono alla prevenzione e al supporto alle vittime un ruolo centrale.

3. PROTEGGERE I RIFUGIATI, FERMARE LO SFRUTTAMENTO E LA CRIMINALIZZAZIONE DEI MIGRANTI E SOSPENDERE GLI ACCORDI CON LA LIBIA SUL CONTROLLO DELL'IMMIGRAZIONE

Nell'ultimo decennio le autorità italiane hanno alimentato l'ansia dell'opinione pubblica sostenendo che la sicurezza del paese sarebbe minacciata da un'incontrollabile immigrazione "clandestina" e giustificando in questo modo l'adozione di rigide misure di sicurezza. Allo stesso tempo, l'Italia ha considerato come una priorità assoluta il rafforzamento delle frontiere a scapito del rispetto degli obblighi relativi al salvataggio delle vite umane in mare, respingendo persone verso la Libia, paese in cui sono state poi arrestate e sottoposte a maltrattamenti. Nonostante questa pratica sia stata condannata dalla Corte europea dei diritti umani nel 2012 (caso Hirsi c. Italia), pochi mesi dopo l'Italia ha stipulato con la Libia accordi per il controllo dell'immigrazione analoghi ai precedenti.

Per proteggere i migranti dallo sfruttamento serve una politica migratoria diversa, che tenga conto della realtà del mercato del lavoro e della domanda reale di manodopera migrante. È necessario abrogare la norma che criminalizza l'"ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello stato" e garantire che la detenzione dei migranti irregolari sia usata solo in via eccezionale e in maniera proporzionata al fine del loro rimpatrio. Inoltre, le condizioni nei Centri di identificazione ed espulsione (Cie) devono al più presto essere portate in linea con gli obblighi internazionali dell'Italia in materia di detenzione.

L'Italia deve garantire l'accesso di rifugiati e richiedenti asilo al territorio e a eque procedure per ottenere protezione internazionale, dando priorità al salvataggio in mare, sospendendo ogni accordo esistente con la Libia sul controllo dell'immigrazione e non stipulandone altri sino a quando il paese non fornirà garanzie concrete in materia di diritti umani e di accesso dei rifugiati alla protezione.

In questo ambito la situazione sul piano legislativo, nonostante l'apprezzabile presentazione di più disegni di legge di riforma, sembra piuttosto immobile. Nel frattempo, la collaborazione della Libia procede apparentemente in una sostanziale continuità con il passato.

È positivo che siano state presentate diverse proposte di abrogazione del reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello stato" (art. 10-bis del testo unico sull'immigrazione)⁷ e di riforma del testo unico sull'immigrazione, con particolare riferimento alla reintroduzione dell'ingresso per ricerca di lavoro. Tuttavia, per nessuno di questi ddl la discussione è stata avviata.

Gli accordi con la Libia sul controllo dell'immigrazione non risultano essere stati sospesi né, almeno, rimessi in discussione. Al contrario, le relazioni in questo campo sembrano essere state riavviate a tutti i livelli. Durante le missioni effettuate in Libia nella primavera del 2013, Amnesty International ha appreso che il ministero dell'Interno italiano intende finanziare l'ammodernamento di un certo numero di *centri di trattenimento* per migranti, scelta che rende l'Italia complice della detenzione arbitraria e a tempo indeterminato dei migranti stessi, senza alcun riguardo ai diritti umani. In molti dei sette *centri di trattenimento* visitati dalla delegazione di Amnesty International sono stati documentati la presenza di bambini detenuti per mesi e numerosi casi di uomini e donne sottoposti a pestaggi brutali con tubi e cavi elettrici e detenuti in scarse condizioni igieniche. Il 4 luglio 2013 il presidente del Consiglio Letta ha incontrato a Roma il premier libico Ali Zeidan. Da quanto emerso riguardo all'incontro, la cooperazione italiana sembra tuttora principalmente ispirata a ragioni di rafforzamento e gestione delle frontiere, allo scopo dichiarato di contrastare "l'immigrazione illegale" verso l'Italia. In occasione della visita, il presidente del Consiglio Letta ha annunciato che il governo italiano intende finanziare il restauro di diversi centri di detenzione per

immigrati in Libia, nonché attività di *training* e *capacity building* di forze armate e guardia costiera libiche, in particolare sul controllo dei confini. Nessun accenno, invece, è stato fatto al progresso dei diritti umani in Libia, paese – tra l’altro – che applica la pena di morte (vedi anche punto 9).

È una grave mancanza del governo mostrare di non voler correggere la rotta in questo ambito. Non si potrà considerare accantonata la politica dei *respingimenti* se l’Italia non imposterà in modo diverso le relazioni con la Libia, mettendo i diritti umani al centro dell’agenda e sospendendo ogni accordo sul controllo dell’immigrazione.

4. ASSICURARE CONDIZIONI DIGNITOSE E RISPETTOSE DEI DIRITTI UMANI NELLE CARCERI

Più volte, nell’ultimo decennio, i comitati internazionali di controllo sui diritti umani hanno segnalato l’esistenza di un diffuso problema di sovraffollamento delle carceri italiane, incompatibile con l’obbligo internazionale di garantire condizioni di detenzione adeguate e rispettose della dignità e dei diritti umani e con il diritto di non essere sottoposti a trattamenti disumani e degradanti.

Come rimarcato in una recente sentenza della Corte europea dei diritti umani (Torreggiani c. Italia), la sovrappopolazione carceraria in Italia ha carattere strutturale e sistemico, risultante dal malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano, che ha colpito moltissime persone ed è incompatibile con la Convenzione europea dei diritti umani. Il tasso nazionale di sovrappopolazione si aggira intorno al 150 per cento e oltre il 40 per cento dei detenuti è costituito da persone sottoposte a carcerazione cautelare in attesa di giudizio.

L’Italia deve garantire condizioni di detenzione dignitose e deve contrastare e prevenire il sovraffollamento carcerario attraverso una strategia coerente, come raccomandato dal Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa. A tal fine, le politiche penali dovrebbero prevedere una riduzione del ricorso alla detenzione e un maggiore uso di misure alternative. Chi è soggetto a condizioni di detenzione contrarie al divieto di trattamenti disumani e degradanti dovrebbe vedere al più presto cessare tale situazione e chi ha subito tale condizione in passato dovrebbe poter ottenere un risarcimento.

È innanzitutto da segnalare che lo stato italiano ha impugnato la sentenza *Torreggiani c. Italia*, ma la richiesta di sottoporre alla *Grand Chambre* il ricorso presentato è stata respinta.

Rispetto all’attuazione delle valutazioni di merito contenute nella sentenza e delle analoghe raccomandazioni del Consiglio d’Europa sulle condizioni delle carceri in Italia, sono da ritenersi apprezzabili alcune previsioni del decreto legge c.d. “svuota-carceri” convertito in legge ad agosto 2013⁸. Tra queste la possibilità per i detenuti di “essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito (...) nell’esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività”. Tuttavia, tale legge non affronta in modo sistemico e preventivo il prodursi del sovraffollamento, in quanto non affronta il tema della depenalizzazione delle fattispecie penali che contribuiscono ad aumentare spropositatamente la popolazione carceraria, ad esempio la normativa sull’immigrazione e sulle tossicodipendenze.

In relazione alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ripresi dalla Corte nella sentenza, secondo cui, dovendo considerarsi la privazione della libertà una misura di ultima istanza, sarebbe opportuno riformare alcune misure legislative di segno opposto, sono da seguire con attenzione le diverse proposte in materia di pene detentive non carcerarie al momento in esame presso la commissione Giustizia del Senato⁹, che hanno l’intento di ampliare l’applicazione di

misure alternative al carcere attraverso gli istituti della *messa in prova* e del *patto per il reinserimento e la sicurezza sociale*.

Un passo positivo, in quanto indicativo della volontà di affrontare il problema, è inoltre rappresentato dall'istituzione da parte del ministro della Giustizia Annamaria Cancellieri di una Commissione ministeriale sul sovraffollamento degli istituti di pena 10, di 15 componenti, presieduta da Mauro Palma, già presidente del Comitato europeo per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa. La commissione avrà funzioni di consulenza su interventi relativi al sistema penitenziario.

Come già indicato al punto 1 in relazione alla prevenzione della tortura, una buona notizia rappresenta la presentazione alle Camere di alcuni disegni di legge per l'istituzione del garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale¹¹, per due dei quali è già cominciato l'esame congiunto in commissione Giustizia al Senato.

5. COMBATTERE L'OMOFobia E LA TRANSFOBIA E GARANTIRE TUTTI I DIRITTI UMANI ALLE PERSONE LGBTI (LESBICHE, GAY, BISESSUALI, TRANSGENDER E INTERSESSUATE)

Negli ultimi anni, attacchi verbali e fisici nei confronti delle persone Lgbti (lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuate) si sono verificati in Italia con preoccupante frequenza, mentre diversi esponenti politici e istituzionali hanno continuato a fomentare un clima d'intolleranza e di odio con dichiarazioni palesemente omofobe.

La legge antidiscriminazione prevede pene aggravate per crimini di odio basati sull'etnia, razza, nazionalità, lingua o religione, ma non tratta allo stesso modo quelli motivati da finalità di discriminazione per l'orientamento sessuale e l'identità di genere. Inoltre, l'incitamento a commettere atti o provocazioni di violenza omofobica e transfobica non è perseguibile come altre forme di incitamento alla violenza discriminatoria. Questa situazione rischia di favorire l'aumento di intolleranza e violenza verso le persone Lgbti, tuttavia la lacuna legislativa non è stata sinora colmata. Inoltre, nella legislazione italiana manca qualsiasi riconoscimento della rilevanza sociale delle famiglie costituite da persone dello stesso sesso e dai loro figli. Ciò impedisce a molte persone di godere di diritti umani essenziali per l'autorealizzazione e alimenta la stigmatizzazione delle persone Lgbti.

Il principio di non discriminazione, sancito da numerose convenzioni internazionali, garantisce parità di trattamento tra le persone e stabilisce il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, anche quella basata sull'orientamento sessuale. Le autorità italiane hanno la responsabilità di proteggere e garantire la realizzazione dei diritti umani delle persone Lgbti affinché esse non siano vittime di discriminazione, possano godere degli stessi diritti di ogni altro individuo e possano esprimere liberamente il loro orientamento sessuale e la loro identità di genere senza il rischio di subire abusi.

Questo ambito presenta il dato molto positivo che, per la prima volta, la discussione sulla legislazione penale contro l'omofobia ha oltrepassato nella discussione parlamentare l'ostacolo delle pregiudiziali di costituzionalità, producendo un dibattito aspro e a tratti molto teso, ma sempre concentrato sui contenuti e di un livello complessivamente migliore che in passato. La tempestiva presentazione a inizio legislatura di diversi disegni di legge sul tema è stata seguita da una rapida calendarizzazione in commissione Giustizia e poi in aula alla Camera, dove il 19 settembre è stato approvato il testo di un ddl ¹² che estende la Legge Mancino-Reale al movente d'odio basato sulla discriminazione per motivi di identità di genere e orientamento sessuale.

La complessità dell'argomento e del testo adottato, che pur estendendo integralmente l'applicazione della legge vi introduce una clausola c.d. di salvaguardia della libertà di espressione, rende l'analisi particolarmente delicata.

Va innanzitutto rilevato che il testo del ddl accoglie le due principali richieste di Amnesty International Italia, ossia l'estensione delle norme della Legge Mancino-Reale sia nella prima parte – che riguarda il discorso d'odio – che nella seconda – relativa all'aggravante ai reati comuni, quando motivati da odio. È un importante risultato, il quale non sembra essere vanificato dal citato articolo sulla libertà di espressione. Quest'ultimo sarebbe applicabile a tutta la legge e nel testo approvato così recita: “Ai sensi della presente legge, non costituiscono discriminazione, né istigazione alla discriminazione, la libera espressione e manifestazione di convincimenti od opinioni riconducibili al pluralismo delle idee, purché non istighino all'odio o alla violenza, né le condotte conformi al diritto vigente, ovvero anche se assunte all'interno di organizzazioni che svolgono attività di natura politica, sindacale, culturale, sanitaria, di istruzione ovvero di religione o di culto, relative all'attuazione dei principi e dei valori di rilevanza costituzionale che connotano tali organizzazioni”. Vero è che la disposizione appare in sé superflua, perché la Legge Mancino-Reale si applica solo al discorso d'odio atto e intenzionato a istigare alla violenza contro un determinato gruppo. Né la legge ha presentato sinora criticità relativamente al problema della sua possibile incompatibilità con la libertà d'espressione (problema mai sollevato rispetto ai motivi di discriminazione già inclusi, come etnia, religione ecc.). Per valutare se, oltre che superflua, la c.d. clausola “di salvaguardia della libertà di espressione” possa risultare dannosa, Amnesty International Italia ritiene che nei successivi passaggi del testo vi debba essere una disamina approfondita dei possibili effetti processuali ed extra-processuali. Si auspica, in vista dell'iter al Senato, che si arrivi a un testo complessivamente efficace per combattere l'omofobia e la transfobia, che non venga indebolito nelle diverse parti estremamente positive che attualmente presenta.

Si segnalano ulteriori passi positivi, quali la presentazione di ddl sul matrimonio tra persone dello stesso sesso¹³ e sull'istituzione della Giornata nazionale contro l'omofobia¹⁴.

6. FERMARE LA DISCRIMINAZIONE, GLI SGOMBERI FORZATI E LA SEGREGAZIONE ETNICA DEI ROM

I rom in Italia restano tra le comunità maggiormente discriminate ed escluse dal godimento dei diritti umani. Solo nell'ultimo anno centinaia di rom sono stati sgomberati e lasciati senza dimora. Piani per la chiusura di diversi campi autorizzati o “tollerati” continuano a essere applicati senza salvaguardie, mentre le condizioni di vita nella maggior parte dei campi autorizzati restano gravemente disagiate, poiché le autorità non hanno agito per migliorarle. Nei campi informali la situazione è ancora peggiore, con scarso accesso ad acqua, servizi igienico-sanitari e fornitura elettrica. La segregazione etnica nei campi si perpetua e i rom restano vittime di un diffuso pregiudizio, come segnalato nel 2012 dal Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale.

Negli ultimi anni le politiche dell'Italia si sono basate sulla cosiddetta “Emergenza nomadi”, ispirata a una politica degli sgomberi piuttosto che a promuovere l'inclusione e l'accesso a un alloggio adeguato per donne uomini e bambini rom. Questa misura è stata dichiarata illegittima dal Consiglio di stato nel 2011 e il governo si è impegnato a un approccio diverso nella Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti, presentata alla Commissione europea a febbraio 2012. Tuttavia mancano a oggi passi concreti da parte delle istituzioni per applicarla. A maggio 2013 la Corte di Cassazione ha confermato l'illegittimità dell'“Emergenza nomadi” dichiarata dal Consiglio di stato.

L'accesso a un alloggio adeguato e ai diritti umani è essenziale per l'inclusione sociale di questa comunità. Per questo motivo gli sgomberi forzati vanno fermati e proibiti per legge e il sistema

dei campi va superato, evitando che questo comporti una riduzione dell'accesso dei rom a un alloggio adeguato. È, inoltre, urgente rimuovere gli ostacoli discriminatori per i rom e altri gruppi emarginati nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

Purtroppo rispetto alla richiesta di proibire e fermare gli sgomberi forzati e favorire l'accesso dei rom a un alloggio adeguato, non è possibile segnalare alcun significativo progresso. Decine di migliaia di rom in Italia continuano a vivere in situazioni gravemente disagiate e a subire molteplici e continue violazioni dei diritti umani fondamentali, all'alloggio adeguato *in primis*. La segregazione *de facto* delle comunità in campi isolati dalle città e sovente privi di accesso ai servizi base continua. Nessun dibattito è stato avviato sulla proibizione degli sgomberi forzati, che continuano in molte città. Sono ancora gravemente insufficienti i passi concreti da parte delle istituzioni competenti per applicare le disposizioni della *Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti*, attraverso nuovi ed effettivi percorsi di inclusione.

Amnesty International Italia chiede che il governo dia attuazione ai propri obblighi internazionali in materia di diritto a un alloggio adeguato e del divieto di discriminazione e che attui le numerose raccomandazioni degli organismi internazionali - fino ad ora ampiamente disattese - in materia di tutela dei diritti dei rom. L'organizzazione inoltre sollecita il governo ad adoperarsi con urgenza per l'attuazione della *Strategia* in tutte le sue parti, inclusa la partenza effettiva dei tavoli regionali di coordinamento (Unar/autorità locali), lo stop agli sgomberi forzati e il superamento dei campi come misura alloggiativa unica e discriminatoria per i rom.

7. CREARE UN'ISTITUZIONE NAZIONALE INDIPENDENTE PER LA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

Le Nazioni Unite sottolineano da decenni quanto sia fondamentale per proteggere i diritti umani a livello nazionale che gli stati si dotino di un'istituzione nazionale dedicata, in linea con i Principi di Parigi adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1993: indipendente, dotata di poteri e risorse adeguati, pluralista nella composizione, accessibile, e con un mandato ampio, relativo a tutti i diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Un organismo di questo tipo garantisce un monitoraggio costante della situazione dei diritti umani nel paese, suggerisce modifiche al sistema, indica soluzioni.

L'Italia ha finora fallito in questo compito, nonostante le ripetute raccomandazioni di organismi internazionali. La creazione di questa istituzione deve essere una priorità. La creazione di questa istituzione deve essere una priorità per il governo e il parlamento.

In continuità con i tentativi compiuti dalla passata legislatura, purtroppo non andati in porto, sono stati presentati disegni di legge sulla creazione di questa istituzione, così a lungo attesa¹⁵. Soltanto di uno tra questi (Chaouki e altri), presentato alla Camera a maggio 2013 e assegnato alla commissione Affari costituzionali, è disponibile il testo, che presenta un buon numero di aspetti in linea con le caratteristiche richieste per questo organismo dai Principi di Parigi e che Amnesty International considera essenziali per la sua efficacia. In particolare sono apprezzabili l'indipendenza dell'organismo, l'ampiezza del mandato, lo stanziamento di un fondo apposito per garantirne il funzionamento, la possibilità di ricevere segnalazioni individuali.

A oggi per nessuna delle proposte risulta avviato l'esame. Questa Legislatura non può fallire: la creazione di questo organismo è, tra le altre cose, un impegno che l'Italia ha preso in sede di

Revisione periodica universale (Upr) e al momento di presentare la propria candidatura a membro del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Non riuscire a condurla in porto neanche in questa Legislatura sarebbe un pessimo segnale dell'impegno dell'Italia sui diritti umani e ne minerebbe l'affidabilità internazionale.

8. IMPORRE ALLE MULTINAZIONALI ITALIANE IL RISPETTO DEI DIRITTI UMANI

L'Italia è sede di un'importante azienda multinazionale petrolifera come l'Eni e di altre aziende il cui operato si ripercuote sulla vita di ampie fasce di popolazione, anche in luoghi molto lontani dal paese. Nel caso dell'Eni, ad esempio, l'area del Delta del fiume Niger in Nigeria.

È necessario colmare i vuoti di legislazione e di controllo sull'operato delle imprese multinazionali, che attualmente non sono chiamate a rispondere delle loro operazioni e agiscono in una sostanziale impunità. Gli stati nel cui territorio le imprese hanno sede dovrebbero adottare misure normative applicabili alle aziende con effetti extraterritoriali, tali da imporre il rispetto dei diritti umani in tutti i paesi nei quali queste operano e l'adozione, nelle loro operazioni, delle misure necessarie alla salvaguardia dei diritti umani (due diligence), tra cui una regolare valutazione, anche preventiva, dell'impatto delle operazioni sui diritti umani.

Gli stati che hanno partecipazioni proprietarie di aziende multinazionali o che forniscono loro aiuti economici, dovrebbero condizionare il proprio sostegno al rispetto dei diritti umani. Soltanto in questo modo, essi possono assicurarsi di non essere complici nella commissione di abusi dei diritti umani da parte delle aziende supportate.

Amnesty International Italia ha potuto sviluppare con Eni un approfondito e proficuo dialogo, che ha avuto luogo anche durante l'Assemblea degli azionisti di maggio 2013 e da cui ci aspettiamo presto risultati concreti.

Sarebbe ora importante che l'Italia arrivi a dotarsi di obblighi che regolino efficacemente le attività di Eni e delle altre aziende multinazionali e ne richiedano la trasparenza, anche in vista degli sviluppi attorno alla proposta di direttiva della Commissione europea adottata il 16 aprile 2013, volta a migliorare la trasparenza delle grandi imprese in materia sociale e ambientale. Tale direttiva modificherebbe le direttive contabili (rispettivamente sui conti annuali e consolidati - 78/660/CEE e 83/349/CEE) richiedendo alle aziende di fornire informazioni sulle politiche aziendali, i rischi e i risultati relativi alle questioni ambientali, sociali, del lavoro, nonché al rispetto dei diritti umani, alla lotta contro la corruzione e le pari opportunità. Anche il Parlamento europeo esorta gli stati membri in questo senso, avendo adottato, nel febbraio 2013, due risoluzioni su responsabilità sociale d'impresa e trasparenza.

9. LOTTARE CONTRO LA PENA DI MORTE NEL MONDO E PROMUOVERE I DIRITTI UMANI NEI RAPPORTI CON GLI ALTRI STATI

Un approccio di elevata considerazione e azione concreta per i diritti umani a livello di istituzioni internazionali e di relazioni bilaterali deve diventare il modello per un impegno internazionale dell'Italia in politica estera complessivamente più autorevole e attento ai diritti umani di quanto accaduto negli ultimi anni.

L'Italia ha certamente giocato un ruolo chiave nel quadro multilaterale e in particolare presso le Nazioni Unite, in favore dell'adozione di risoluzioni per la moratoria sull'uso della pena di morte, per le quali il governo italiano si è attivamente speso. Questo impegno dovrebbe proseguire, puntando a un continuo allargamento del gruppo degli stati sostenitori della moratoria e anche quando i rappresentanti del governo italiano incontrino a livello bilaterale governi di paesi mantenitori della pena di morte, come ad esempio Giappone, Cina e Stati Uniti.

Le consolidate relazioni con la Libia e i paesi del Corno d'Africa, così come i rapporti con gli stati dell'Africa del Nord e del Medio Oriente, impongono all'Italia di compiere ogni sforzo per favorire uno sbocco di tali percorsi verso legislazioni e sistemi in cui i diritti umani vengano garantiti. Lo stesso livello di attenzione è richiesto nelle relazioni con paesi europei (quali Russia, Bielorussia, Turchia e Azerbaigian) o extraeuropei, governati da regimi autoritari come il Kazakistan, interessati da fasi di transizione come il Myanmar o destinati, in ragione della loro economia, a giocare un ruolo sempre più importante sulla scena internazionale, come Cina, India e Brasile.

Con la nota preliminare che, riguardo alla politica estera, i primi sei mesi di una Legislatura possano fornire alcune prime importanti indicazioni ma non ancora elementi per un'analisi approfondita, si può leggere nelle prime mosse del governo Letta una conferma dell'impegno internazionale dell'Italia contro la pena di morte e un non altrettanto focalizzato impegno per i diritti umani nei rapporti bilaterali.

Nel solco del ruolo esercitato in questi anni dall'Italia nel quadro multilaterale per l'adozione di risoluzioni per la moratoria sulla pena di morte, il 13 settembre 2013, in occasione della 68ma sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il ministro degli Esteri Emma Bonino ha dichiarato che "l'Italia sta lavorando per creare un 'gruppo di pressione' con altri stati" con il fine di puntare a un continuo allargamento del gruppo di stati sostenitori della moratoria.

Non altrettanto centrati sui diritti umani appaiono, nelle prime iniziative del governo, i rapporti bilaterali con paesi con paesi come la Libia, il Kazakistan o l'Azerbaigian.

In particolare, sin dai primi mesi, il nuovo governo italiano ha ripreso i contatti con quello libico, confermando in sostanza gli accordi vigenti nella precedente Legislatura e anzi rafforzando l'impegno dell'Italia nel finanziamento di strutture detentive per immigrati e formazione alle forze armate e alla guardia costiera in materia di controllo delle frontiere (vedi punto 3). La Libia viene considerata dal nostro governo un partner commerciale fondamentale nel settore energetico, a scapito dell'attenzione sulla situazione dei diritti umani al suo interno, che per donne, migranti e minoranze è molto critica. Manca nel dialogo tra i due paesi un significativo riferimento a possibili necessari miglioramenti e questo appare grave se si considera che in Libia la pena di morte è ancora applicata a un'ampia gamma di reati e l'Italia è uno dei maggiori promotori dell'abolizione della pena di morte a livello mondiale.

Il Kazakistan – paese in cui l'uso della tortura e dei maltrattamenti risulta radicato – è stato oggetto di un caso molto preoccupante, avendo l'Italia realizzato, il 31 maggio 2013, l'espulsione illegale di Alma Shalabayeva e Alua Abyazov, moglie e figlia dell'oppositore politico kazako Mukhtar Abyazov. Amnesty International ha chiesto alle autorità italiane di assicurare il pieno accertamento dei fatti, inclusa ove necessario l'apertura di procedimenti penali, per ogni violazione dei diritti umani delle due persone espulse.

Riguardo all'Azerbaijan, meta di una visita istituzionale del presidente del Consiglio Letta l'11 agosto 2013, l'Italia porta avanti un'azione di politica estera dichiaratamente centrata sugli aspetti energetici¹⁶, che sembra ignorare anche in questo caso le serie violazioni dei diritti umani che avvengono all'interno del paese soprattutto in quanto a libertà di espressione e riunione e alla tortura.

10. GARANTIRE IL CONTROLLO SUL COMMERCIO DELLE ARMI FAVORENDO L'ENTRATA IN VIGORE E L'ATTUAZIONE DEL TRATTATO INTERNAZIONALE SUL COMMERCIO DELLE ARMI

Il 2 aprile 2013 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato il Trattato internazionale sul commercio di armi, per la cui adozione Amnesty International si è impegnata per quasi 20 anni e che l'Italia ha prontamente firmato. Con la sua entrata in vigore, il Trattato rappresenterà uno strumento fondamentale per porre fine a un commercio di armi irresponsabile e scarsamente regolamentato, circostanza che ha causato la morte, il ferimento, lo stupro e la fuga dalle loro terre di milioni di persone. L'assenza di adeguati controlli comporta infatti che le armi finiscono nelle mani di governi e gruppi armati che continuano a colpire le popolazioni civili, come in Afghanistan, Colombia, Repubblica Democratica del Congo, Siria e Somalia.

L'Italia, che ha già svolto un ruolo favorevole per garantire questo risultato, deve ora proseguire nel proprio impegno per far sì che si giunga al più presto alle ratifiche necessarie per l'entrata in vigore del trattato e alla sua piena attuazione.

In questo ambito l'impegno mostrato dall'Italia sul piano internazionale perché si giungesse al Trattato risulta confermato dalla celerità della procedura di ratifica.

Particolarmente positiva si considera l'approvazione da parte del consiglio dei Ministri, su proposta dei ministri degli Affari esteri, Emma Bonino, e della Difesa, Mario Mauro, della proposta di legge di ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, e il voto unanime con cui il 12 settembre scorso la Camera dei deputati l'ha approvata¹⁷. Si auspica ora un voto altrettanto unanime e sollecito in Senato.

¹ Ddl presentati alla Camera (c.189 Pisicchio, c.588 Migliore, c.1499 Marazziti, c. 970 Gozi) e al Senato (s.10 Manconi, s.362 Casson, s.388 Barani, s.395 De Petris, s.601 Bertuzzi, s.849 Buccarella, s.874 Torrisi). Al Senato è in corso la discussione in commissione Giustizia del testo unificato di 10, 362, 388, 395, 849, 874. Presentato nuovo testo da relatore D'Ascola.

² Sul garante dei detenuti risultano essere stati presentati due ddl alla Camera (c.782 Bossa, c.973 Gozi) e tre ddl al Senato (s.210 Torrisi, s.383 Barani, s.668 Manconi).

³ L. n. 77 del 27 giugno 2013 di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla violenza contro le donne

⁴ Decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013 recante “disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.

⁵ Ddl di conversione in legge del decreto legge 14 agosto 2013, n. 93 (c. 1540 governo).

⁶ In particolare, sul versante positivo, si rileva che il decreto assicura una costante informazione alle parti offese in ordine allo svolgimento dei relativi procedimenti penali; estende la possibilità di acquisire testimonianze con modalità protette allorché la vittima sia una persona minorenni o maggiorenne che versa in uno stato di particolare; prevede, in linea con le raccomandazioni della Relatrice speciale e con l'articolo 20 della Convenzione, che in presenza di gravi indizi di colpevolezza di violenza sulle persone o minaccia grave e di serio pericolo di reiterazione di tali condotte con gravi rischi per le persone, il Pubblico Ministero – su informazione della polizia giudiziaria - possa richiedere al Giudice di irrogare un provvedimento inibitorio urgente, vietando all'indiziato la presenza nella casa familiare e di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa; stabilisce che i reati di maltrattamenti ai danni di familiari o conviventi e di stalking sono inseriti tra i delitti per i quali la vittima è ammessa al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito e prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione, impone alle forze dell'ordine, ai presidi sanitari e alle istituzioni pubbliche che ricevono dalla vittima notizia del reato di atti persecutori l'obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti.

⁷ Abolizione del reato di ingresso e soggiorno irregolare: due ddl presentati alla Camera (c.586 Farina, c.1434 Marazziti) e uno al Senato (s.710 De Cristofaro). Modifiche al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in materia di ingresso e soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro, un ddl presentato alla Camera (c.163 Bobba).

⁸ L. 9 agosto 2013, n. 94 di conversione del dl n. 78 del 1 luglio 2013 , c.d. “svuota-carceri”.

⁹ Sulle pene detentive non carcerarie e messa alla prova sono stati presentati cinque ddl al Senato (s.925,110,111,113,666 - relatore Casson) e due ddl unificati alla Camera (c.331-927-A-bis Ferranti e Costa)

¹⁰ Decreto ministeriale 13 giugno 2013, Costituzione commissione di studio in tema di interventi in materia penitenziaria

¹¹ Vedi nota 2

¹² Ddl n. 245 e abbinate “Modifiche alla legge 13 ottobre 1975, n. 654, e al decreto legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205, per il contrasto dell'omofobia e della transfobia”.

¹³ Sul matrimonio sono stati presentati due ddl al Senato (s.393 Orellana, s.204 De Petris) e tre ddl alla Camera (c.763 Scalfarotto, c. Vendola, c.244 Scalfarotto).

¹⁴ Ddl presentato al Senato sull'istituzione della Giornata nazionale contro l'omofobia: s.403 Lo Giudice.

¹⁵ Sull'istituzione indipendente per la protezione dei diritti umani sono stati presentati tre ddl alla Camera (C.1368 Carnevali, C.1044 Bianchi, C.1004 Chaouki e altri) e uno ddl al Senato (S.865 Fattorini e altri).

¹⁶ Vedi relazione sui primi 100 giorni del governo Letta www.100giorni.governo.it

¹⁷ Ratifica del Trattato sul commercio di armi: il 12 luglio 2013 vi è stata l'adozione della proposta di legge da parte del Consiglio dei Ministri (C.1541 governo Letta-I), mentre risultano essere stati presentati anche tre ddl alla Camera (C.1239 Mogherini e altri, C.1271 Marazziti e altri) e due al Senato (S.898 Amati e altri, S.1041 Mogherini e altri).