

PARTE TERZA

PARTECIPAZIONE ALL'ATTIVITA' DELLE NAZIONI
UNITE IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

PAGINA BIANCA

1. LA 62^a SESSIONE DELLA COMMISSIONE PER I DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE (GINEVRA, 27 MARZO 2006)

La 62^a Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite (CDU) si è riunita il 20 marzo 2006, per aggiornarsi al 27 marzo 2006. L'adozione, a New York, il 15 marzo 2006, da parte dell'Assemblea Generale, della Risoluzione n. 60/251 sull'istituzione del Consiglio dei diritti umani, di cui si parlerà nel paragrafo successivo, ha infatti conferito alla 62^a CDU un carattere relativamente procedurale, di transizione. Secondo un parere espresso dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (UNHCHR) - confermato poi anche dall'Ufficio legale del Segretariato ONU di New York - sulla base del paragrafo operativo numero 6 della suddetta Risoluzione, tutti i mandati, i meccanismi, le funzioni e le responsabilità della vecchia Commissione venivano automaticamente trasferiti al nuovo Consiglio sin dal momento dell'adozione della Risoluzione (senza quindi attendere la prima riunione del Consiglio, prevista per il 19 giugno 2006).

In tale quadro, il Presidente della CDU ha lavorato su una breve agenda (comprendente interventi generali e *statement* del Presidente di chiusura) per la durata di alcuni giorni.

2 LE PRIME SESSIONI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE (GINEVRA, 19 - 30 GIUGNO, 18 SETTEMBRE – 6 OTTOBRE, 29 NOVEMBRE - 8 DICEMBRE, 12 - 14 DICEMBRE 2006)

Il Consiglio dei diritti umani (*Human Rights Council – HRC*) è stato istituito il 15 marzo 2006 con la Risoluzione n. 60/251 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Rispetto alla CDU risulta differente la composizione, che è passata da 53 a 47 stati. I seggi sono ripartiti secondo il criterio dell'equa distribuzione geografica: tredici seggi rispettivamente al Gruppo degli Stati africani e al Gruppo degli Stati asiatici; sei seggi agli Stati dell'Europa orientale; otto seggi al Gruppo dell'America latina e dei Carabi; sette seggi al Gruppo degli Stati dell'Europa occidentale e altri Stati. Il mandato dei membri dura tre anni e la rielezione immediata non è consentita dopo due mandati consecutivi. Come per la Commissione, al Consiglio partecipano anche osservatori, inclusi gli stati non membri del Consiglio, agenzie specializzate, altre organizzazioni governative, le istituzioni nazionali per i diritti umani e le ONG. Il nuovo Consiglio, sempre con base a Ginevra, a differenza della Commissione è un organo "permanente" che si riunisce per non meno di tre sessioni ordinarie all'anno e che, su richiesta di un terzo degli Stati membri, potrà riunirsi in sessione speciale ogni qualvolta lo reputerà necessario. L'elezione dei componenti avviene a maggioranza assoluta dei membri delle Nazioni Unite.

Alla prima elezione sono stati nominati i seguenti paesi: fino al 2007: Algeria, Argentina, Bahrein, Repubblica Ceca, Ecuador, Finlandia, India,

Indonesia, Marocco, Paesi Bassi, Filippine, Polonia, Sudafrica, Tunisia; fino al 2008: Brasile, Francia, Gabon, Ghana, Guatemala, Giappone, Mali, Pakistan, Perù, Repubblica di Corea, Romania, Sri Lanka, Ucraina, Regno Unito, Zambia; fino al 2009: Azerbaijan, Bangladesh, Camerun, Canada, Cina, Cuba, Gibuti, Germania, Giordania, Malesia, Isole Mauritius, Messico, Nigeria, Russia, Arabia Saudita, Senegal, Svizzera, Uruguay.

Previsione assolutamente innovativa in sede di Nazioni Unite è la possibilità di sospendere, con la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea Generale, i diritti di *membership* (in primo luogo il diritto di voto) dei paesi violatori dei diritti umani. Altro elemento importante, la cui introduzione era stata caldeggiata dall'Unione europea, è la previsione della Revisione periodica universale (*Peer Review*): meccanismo in base al quale il Consiglio opererà periodicamente un controllo sull'adempimento ed attuazione da parte degli stati membri dei loro obblighi ed impegni in materia di diritti umani, svolgendo un ruolo complementare rispetto a quello dei *Treaty bodies*. Le modalità e la tempistica di questo meccanismo devono essere definite dal Consiglio entro un anno dalla prima sessione. Sempre entro un anno dalla prima sessione il Consiglio deve inoltre regolare, rivedere ed eventualmente migliorare i mandati dei cosiddetti "meccanismi speciali" (Relatori Speciali, Esperti indipendenti e simili), già operativi nell'ambito della CDU.

Ulteriore significativa innovazione è rappresentata dalla previsione, inserita nella risoluzione istitutiva del Consiglio dei diritti umani, della presentazione di una precisa lista di impegni (*pledges*) cui ciascun paese candidato dovrà tenere fede nel corso del proprio mandato, qualora eletto.

Per completezza d'informazione, si ricorda che è in corso un dibattito sull'eventuale creazione di un organo permanente dei trattati unificato, sostitutivo dei Comitati (*Treaty Bodies*) previsti dalle sette principali Convenzioni internazionali sui diritti umani, interlocutori istituzionali del CIDU nell'ambito delle Nazioni Unite, destinatari dei rapporti nazionali periodici sui diritti umani. Da parte italiana, si è sempre sostenuta l'ipotesi di una semplificazione del *reporting* mediante la predisposizione di un unico rapporto modulare, con una parte generale relativa alla struttura costituzionale del Paese, completata da sei capitoli tematici (quante sono le Convenzioni ratificate dall'Italia), da presentare con una cadenza meno ravvicinata nel tempo di quella attuale.

La proposta di riforma, consistente nell'istituzione di un unico Comitato permanente per gestire tutte le Convenzioni sui diritti umani al posto dei sette Comitati attualmente esistenti, se adottata, avrà come conseguenza che gli Stati-Parte delle Convenzioni non saranno più obbligati a presentare periodicamente specifici rapporti per ciascuna Convenzione, ma un unico rapporto onnicomprensivo, il quale verrebbe discusso in una sola tornata, ogni 3-5 anni. Si tratterebbe di una notevole enorme semplificazione dell'attività di *reporting* e soprattutto della eliminazione di tutte quelle forme di "duplicazione" e "sovrapposizione" di tematiche cui ha dato luogo finora la presentazione di rapporti specifici a Comitati distinti, ciascuno dei quali spesso chiede agli Stati informazioni e spiegazioni sugli stessi argomenti, non esistendo tra di loro alcuna forma di coordinamento.

Anche in termini procedurali, la presentazione di un unico rapporto ad un unico *Treaty Body* potrebbe eliminare i cronici ritardi registrati finora da parte di molti stati nella presentazione o discussione dei propri rapporti nazionali. Tale procedura avrebbe ancora il vantaggio di offrire una visione olistica della situazione dei diritti umani in ciascun paese.

Nel corso del 2006 si sono tenute tre sessioni ordinarie e quattro sessioni speciali del neo-istituito Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.

La prima sessione ordinaria del Consiglio si è tenuta a Ginevra dal 19 al 30 giugno 2006 e si è articolata in un Segmento di alto livello e in una settimana di lavori.

Al Segmento di alto livello ha partecipato, per l'Italia, il Sottosegretario del Ministero degli affari esteri con delega per i diritti umani, il quale ha sottolineato gli aspetti positivi della riforma, auspicando che il nuovo organismo possa rappresentare uno strumento autorevole, efficace ed efficiente per la tutela e la promozione dei diritti umani nel mondo. A chiusura del proprio intervento il Sottosegretario ha illustrato le priorità della candidatura italiana per il triennio con inizio nel 2007, insistendo sull'impegno per l'abolizione della pena di morte, la lotta alla discriminazione, soprattutto di genere, la lotta alla tortura e la difesa dei diritti dei fanciulli, rammentando infine l'impegno italiano nella *Community of Democracies*, che mira a realizzare un più stretto coordinamento tra i paesi che condividono i valori della libertà e della democrazia.

Le altre delegazioni intervenute hanno espresso valutazioni positive sia rispetto all'operato dell'Alto Commissariato per i diritti umani sia sull'adozione degli strumenti internazionali già elaborati dai gruppi di lavoro della CDU, quali la Convenzione internazionale sulle sparizioni forzate e la Dichiarazione sui diritti delle popolazioni indigene.

Momento di particolare interesse e di raccordo tra il Segmento di alto livello ed i lavori veri e propri, sono stati proprio l'intervento dell'Alto Commissario per i diritti umani – che ha toccato anche il tema della lotta al terrorismo, affermando che affinché essa resti legittima gli Stati devono rispettare il divieto assoluto di praticare la tortura – ed il dibattito che ne è scaturito.

Nella seconda settimana di lavoro, su iniziativa del Gruppo islamico (*Organization of the Islamic Conference - OIC*), sono passate ai voti due Risoluzioni, una sulla Palestina e l'altra sull'intolleranza razziale e religiosa, pur con il voto contrario dell'UE.

La *OIC* ha inoltre richiesto una sessione speciale sulla Palestina e sui Territori occupati.

Il 5 e 6 luglio 2006 si è tenuta, pertanto, la prima sessione speciale del Consiglio sulla situazione in Palestina ed in altri territori arabi occupati. A conclusione dei lavori è stata approvata una nuova risoluzione - ancora una volta col voto contrario dell'intera UE – in cui si richiede ad Israele di interrompere le operazioni militari ed attenersi al diritto internazionale

umanitario e si decide altresì di inviare sul posto una missione guidata dal Relatore speciale sulla situazione in Palestina, sollecitando al contempo una soluzione negoziale del conflitto.

L'11 agosto 2006 si è svolta poi la seconda sessione speciale del Consiglio, nel corso della quale sono state condannate le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario in Libano. E' stato pertanto deciso di inviare urgentemente nella regione una commissione di inchiesta ad alto livello coadiuvata da esperti di diritto internazionale (in particolare sui diritti umani e sul diritto umanitario), ed avrebbe dovuto fornire al Consiglio un resoconto entro e non oltre il 1° settembre 2006. Allo stesso tempo, quest'ultimo ha invitato la comunità internazionale ad offrire urgentemente al Governo libanese assistenza umanitaria e finanziaria.

Nella seconda sessione ordinaria, svoltasi dal 18 settembre al 6 ottobre 2006, sono stati presentati e discussi oltre quaranta rapporti concernenti diverse questioni in materia di diritti umani ereditati dalla ex Commissione per i diritti umani, sia di carattere tematico (tra cui quelli su razzismo, libertà di espressione, libertà religiosa, tortura, detenzioni arbitrarie, terrorismo, migranti, tratta di esseri umani e violenza di genere, tutela dei difensori dei diritti umani, minoranze, sparizioni forzate e bambini coinvolti nei conflitti armati) sia dedicati alla situazione dei diritti umani in determinati paesi (Cuba, Territori Palestinesi, Sudan, Bielorussia, Somalia, Cambogia, Haiti, Corea del Nord, Burundi, Congo, Myanmar e Liberia). La terza settimana di lavoro è stata dedicata principalmente alle questioni di carattere istituzionale, mediante la discussione di rapporti interinali dei gruppi di lavoro istituiti, sulla base del mandato ricevuto dall'Assemblea Generale, per la revisione e la razionalizzazione dei mandati già esistenti. Il Consiglio ha inoltre approvato, nonostante il voto contrario dell'Unione europea, due Risoluzioni, rispettivamente sulla Palestina e sul Libano.

La terza sessione speciale, promossa dai paesi arabi e dalla OIC, si è tenuta il 15 novembre 2006, ed è stata dedicata alla situazione in Palestina. Al termine dei lavori è stata approvata una risoluzione - alla quale i paesi dell'Unione europea si sono opposti o astenuti - in cui si dispone l'invio di una missione investigativa ad alto livello con il compito di indagare le violazioni dei diritti umani, per poi riferire al Consiglio.

La terza sessione ordinaria del Consiglio (29 novembre – 8 dicembre 2006) è stata dedicata prevalentemente alle questioni istituzionali:

1) definizione delle modalità di funzionamento del meccanismo di Revisione periodica universale, sopra citato. Gli aspetti sui quali si è profilato un consenso emergente sono la frequenza (dai tre ai cinque anni), le modalità (dialogo interattivo e decisione finale del Consiglio) e i risultati (valutazione oggettiva e trasparente finalizzata sia ad attività di cooperazione tecnica, sia ad un impegno volontario del paese interessato);

2) rafforzamento e razionalizzazione del sistema delle Procedure speciali, su cui resta aperto il dibattito circa la procedura di selezione dei

Relatori speciali: per elezione o per designazione da parte dell'Alto Commissario per i diritti umani;

3) riforma della procedura confidenziale per i casi più gravi segnalati da "comunicazioni" individuali (cosiddetta procedura 1503), su cui si sono registrate posizioni divergenti relativamente ai "criteri di ammissibilità" delle comunicazioni delle violazioni;

4) istituzione di un sistema di consulenza tecnica del Consiglio, in sostituzione della Sottocommissione. Alle proposte alternative di realizzare un "roster" di esperti, gestito dall'Alto Commissariato per i diritti umani, cui si dovrebbe attingere di volta in volta, oppure di istituire formalmente un organo sussidiario del Consiglio composto da un numero variabile di esperti indipendenti, eletti direttamente dal Consiglio, sulla base di un'equa rappresentatività geografica, se ne è aggiunta una terza di possibile compromesso: l'istituzione di un *panel* composto da Stati membri del Consiglio, Alto Commissario e rappresentanti delle ONG, incaricato di scegliere i componenti di un meccanismo di *expertise*, la cui designazione formale spetterebbe poi al Consiglio mediante elezione.

Da segnalare, inoltre, l'adozione consensuale di una risoluzione promossa dalla Presidenza volta all'istituzione di un ulteriore gruppo di lavoro intergovernativo, con il mandato di formulare concrete raccomandazioni entro l'estate 2007 su agenda, programma di lavoro annuale, metodi di lavoro e regole di procedura del Consiglio dei diritti umani, in linea con quanto previsto dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale sopra citata istitutiva del Consiglio.

Sono state altresì approvate due risoluzioni presentate dal Gruppo africano sotto il punto due dell'agenda dei lavori, sulla preparazione della Conferenza di revisione di Durban sul razzismo e sugli standard complementari della Conferenza di revisione di Durban, cui l'Unione europea si è opposta.

La quarta sessione speciale è stata dedicata alla situazione in Darfur, e si è tenuta dal 12 al 14 dicembre 2006. E' intervenuto il Segretario generale uscente delle Nazioni Unite, che ha richiesto esplicitamente l'invio in Darfur di una missione composta da personalità indipendenti universalmente riconosciute. Anche l'Alto Commissario per i diritti umani ha ribadito la validità delle informazioni presentate dal proprio ufficio, che descrivono una situazione insostenibile per la popolazione civile, esposta all'arbitrio di molti gruppi paramilitari. Accogliendo i richiami del Segretario generale, che hanno favorito il superamento di indugi e perplessità da parte di alcuni paesi, il Consiglio dei diritti umani ha adottato all'unanimità la decisione di inviare una missione di alto livello in Darfur, dimostrando l'importanza di un dialogo aperto e costruttivo con tutte le componenti regionali presenti nel Consiglio, e la potenzialità dello stesso di produrre risultati operativi e consensuali.

3. LA 61^a SESSIONE DELL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE – I LAVORI DELLA TERZA COMMISSIONE (NEW YORK, 2 OTTOBRE – 8 DICEMBRE 2006)

La Terza Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel corso della 61^a sessione, tenutasi a New York dal 2 ottobre all'8 dicembre 2006, ha esaminato 58 risoluzioni, adottandone 29 per consenso, 22 con voto e respingendone tre.

I lavori si sono aperti dedicandosi alle tematiche relative allo sviluppo sociale, materia in cui le Nazioni Unite perseguono gli Obiettivi di sviluppo del millennio (cosiddetti *Millennium Development Goals*). Sono stati adottati per consenso i testi di risoluzione riguardanti il diritto allo sviluppo; più complessa si è rivelata la discussione sulla bozza di risoluzione peruviana per adottare la Dichiarazione sui diritti delle popolazioni indigene, testo approvato con voto, dopo anni di negoziati, dal Consiglio dei diritti umani nel corso della sua prima sessione e sostenuto fortemente dall'Unione europea e dal Gruppo dei paesi latinoamericani e caraibici (GRULAC). Dopo una difficile discussione e un voto controverso, che ha visto l'astensione dei partners europei, il testo approvato dalla Terza Commissione fa invece propria la proposta del Gruppo africano di continuare le consultazioni sul testo e rinviare l'adozione. L'Italia ha profuso ogni sforzo per favorire l'adozione del testo da parte dell'Assemblea Generale nella sua versione originale, così come raccomandato dal Consiglio dei diritti umani (29 giugno 2006) nella risoluzione che ne demandava l'esame e chiedeva l'adozione alla Terza Commissione.

Il testo di risoluzione sui seguiti della Conferenza mondiale di Durban sul razzismo, presentato in Terza Commissione dal G77 ed adottato con voto, ha ugualmente visto l'UE confrontarsi con il Gruppo africano, sostenuto dall'*Organizzazione della conferenza islamica (OIC)*, e dover accettare un testo che prevede la convocazione di una Conferenza di revisione della Dichiarazione e del Programma d'azione di Durban nell'ambito della sessione del 2009 dell'Assemblea Generale. Obiettivo del Gruppo africano, in particolare dei paesi dell'Africa del sud, appare essere la redazione di 'norme complementari', presumibilmente proprio di un protocollo alla Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, questione sulla quale l'UE si è sempre mostrata contraria sottolineando le norme già esistenti in materia.

Innanzitutto, se sulle "risoluzioni paese" - sulla violazione dei diritti umani in Corea del Nord, Myanmar, Iran e Bielorussia - la Terza Commissione si è espressa con ampie maggioranze e l'Unione europea ha potuto svolgere un forte ruolo propulsivo nell'ambito dei negoziati, altrettanto non si può affermare per quanto riguarda alcune risoluzioni tematiche rispetto alle quali sono emersi punti di contrasto con altri gruppi regionali. Ci si riferisce non solo alle citate risoluzioni sul diritto allo sviluppo e sulla Dichiarazione sui diritti delle popolazioni indigene, ma anche a testi tradizionalmente non problematici, come la risoluzione *omnibus* sui diritti del fanciullo, il testo procedurale di collaborazione tra l'OIC e le Nazioni Unite e la citata risoluzione sul razzismo, che sono stati oggetto, nella 61^a sessione

dell'Assemblea Generale, di confronti netti e talvolta aspri tra l'UE ed alcuni gruppi regionali.

PAGINA BIANCA

APPENDICI

PAGINA BIANCA

I. STUDIO DELLA PROBLEMATICHE DELLE POPOLAZIONI ROM, SINTI E CAMMINANTI PRESENTI IN ITALIA

1. Premessa storico-sociale

La legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante "*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche*", ha inteso tutelare le minoranze linguistiche presenti nel nostro paese, al fine di attuare, in maniera compiuta, il dettato dell'art. 6 e degli artt. 2 e 3 della Costituzione. Nel testo del disegno di legge posto in discussione era compresa, tra le minoranze storiche, anche quella rom, includendo la stessa lingua *romanes* tra le lingue minoritarie d'Italia. L'approfondimento parlamentare fece emergere tuttavia la difficoltà di applicazione a tale popolazione di molte delle norme dell'articolato, determinata dal mancato ancoraggio della stessa ad un territorio definito; si decise, così, di prevedere per essa l'approfondimento in altro specifico provvedimento.

Nell'affrontare l'esercizio di elaborazione di politiche e provvedimenti a tutela di queste popolazioni genericamente definite "nomadi" o "zingare", una considerazione preliminare merita l'aspetto terminologico, di primaria importanza se si considera la varietà di valenze, non sempre neutre, che ogni possibile definizione di questi gruppi etnici porta con sé. Appare quindi fondamentale fare chiarezza – per quanto possibile in questa sede – su alcuni dei termini più frequentemente usati quando ci si riferisce al mondo "zingaro". Distinguiamo innanzitutto fra i termini utilizzati dai rom stessi (alcuni dei quali sono oggi divenuti di uso comune) e quelli creati dai non-rom per riferirsi a loro².

ROM - significa "uomo" ed è il modo in cui coloro che normalmente sono chiamati "zingari" si autodefiniscono. Esistono delle varianti legate alla dispersione geografica di questo popolo, ma nella terminologia degli studi ziganologici si usa, per semplicità, questa parola per tutti. Da "rom" viene anche il nome della lingua da loro parlata: il *romanes* (o *romané*). Si tratta di una forma avverbiale che letteralmente significa "alla maniera dei rom".

SINTO - così si autodefiniscono alcuni gruppi di "zingari" presenti soprattutto nell'Europa centrale, compresa l'Italia settentrionale. Sono state avanzate molte ipotesi sulla loro origine, che qualcuno ritiene distinta dagli altri rom. Qualcuno sostiene che siano arrivati in Europa prima degli altri, ma non esistono dati che lo possano confermare.

CAMMINANTE – i camminanti appartengono a un gruppo nomade che tuttavia rifiuta di identificarsi con gli "zingari". Il numero maggiore di camminanti risiede a Noto in Sicilia, ma gruppi di camminanti si trovano in tutto il siracusano, in provincia di Agrigento, e altri si sono fermati a Roma, nel napoletano e a Milano. I Camminanti sono fra gli ultimi nomadi che praticano ancora i vecchi mestieri di arrotino e ombrellaio e, più di recente, quello di manutenzione delle cucine a gas.

ZINGARO - è una parola con una forte connotazione dispregiativa, e come tale è percepita dai rom. Zingaro viene infatti dal greco *athinganos*,

² Fonte: Progetto ALIAS: Approccio alla Lingua Italiana per Studenti stranieri (www.unive.it/progettoalias).

che significa "intoccabile". Con questo nome nel XIV secolo si designava, in modo dispregiativo, una setta di eretici che viveva a Bisanzio e che praticava la magia. Quando arrivarono i primi gruppi di rom, furono identificati con questi eretici/stregoni e gli fu attribuito lo stesso appellativo che esprime disprezzo. Hanno la stessa origine il tedesco zigeuner, il francese tsigane, lo slavo cigan.

NOMADE - l'uso della parola "nomade" in riferimento ai rom si è diffuso nella seconda metà del '900, probabilmente con l'intento di eliminare la connotazione negativa insita nel termine "zingaro". In realtà ha assunto col tempo un carattere ancor più discriminante, relegando nel nomadismo - caratteristica per lo più non predominante fra i vari gruppi - tutta l'identità rom e cercando con esso di spiegare la diversità del loro sistema di vita. Nomade è quindi una parola ambigua.

GAGÓ/GAGŌ (pron. gagió/gagio) - è il termine con cui i rom definiscono ciò che non è rom. Può essere usato sia come nome che come aggettivo. Il plurale è gagé. E' un termine ormai diffuso e conosciuto nella lingua italiana.

Le popolazioni rom e sinti sono presenti in Italia fin dall'Alto Medioevo; di tale presenza esiste una documentazione certa a decorrere dal secolo XIV. La prima testimonianza storica dell'ingresso in Italia di tali popolazioni è stata registrata nel 1322 a Bologna, ma le prime ondate migratorie partirono verso la fine del I millennio dall'India nord-occidentale. I sinti sono probabilmente originari del Rajastan (India del nord) mentre i rom sono originari del centro dell'India.

Il rapporto con queste popolazioni ha costituito, nei secoli, un complesso problema giuridico: non facilmente inquadrabile all'interno delle categorie del pensiero medievale, e non facilmente omologabile ed assimilabile dalla cultura occidentale, lo "zingaro" è rimasto una delle poche figure avvertite come estranee ed inquietanti dalla civiltà moderna, anche perché spesso nomade, errante, senza una patria, appartenente ad un popolo disperso e senza storia. I popoli sedentari a tutti i livelli, sia i cittadini di ogni classe sociale che le istituzioni, hanno sempre dimostrato nei confronti di tali popolazioni un atteggiamento ostile, che nei secoli si è andato stratificando in una sorta di pregiudizio sociale, giuridico e culturale, il quale ha condotto all'adozione di politiche concretizzatesi nell'espulsione «legale», nella reclusione di vario genere, nel tentativo dell'assimilazione forzata di chi apparteneva alle etnie dedite al nomadismo o, infine, come nel caso del regime nazista, nella vera e propria eliminazione fisica, assimilabile al genocidio³. Il problema che emerge chiaramente, e che non appare, purtroppo, ancora superato, si può sempre ricondurre al difficilissimo rapporto del modello sociale occidentale con il «diverso da sé», con chi non è facilmente soggetto a classificazioni e rivendica, anche se non sempre in modo ortodosso, la propria libertà.

Nonostante tutti i pregiudizi che si sono ricordati, in realtà, per un periodo considerevole, i rom riuscirono ad inserirsi nel tessuto sociale ed economico europeo in modo soddisfacente. Con l'avvento dell'industrializzazione, dell'urbanizzazione e della progressiva ma radicale

³ Per approfondimenti si veda, ad esempio, la pagina <http://www.cestim.org/03zingari.htm>.

trasformazione dell'economia, la civiltà nomade ha dovuto forzatamente fare i conti con la società moderna che prescinde ormai dai prodotti artigianali e dalle professioni tipiche della tradizione rom. Insieme alla perdita della loro tradizione, della possibilità di tramandare ai propri figli arti che appaiono superate, si è verificato anche l'impoverimento economico, e lo scollamento dei ritmi di vita, tipici di queste popolazioni, sicuramente più prossimi a quelli della vita rurale che alla frammentazione e alla velocizzazione degli spazi e dei tempi propri dei sistemi odierni. Da questi cambiamenti scaturiscono tutti i problemi a cui assistiamo oggi: i rom sono stati, nei fatti, posti ai margini delle nostre città. Nel tempo si è dato vita a veri e propri ghetti che confinano, nella maggior parte dei casi, con periferie già povere e a rischio. È superfluo evidenziare che la marginalità e la povertà creano disagio, terreno ideale per la propensione alla criminalità, che a sua volta genera altra marginalità e conflitto sociale.

L'anello debole di questa catena sono i bambini, che molto spesso vengono coinvolti in attività illecite. Il numero delle denunce e dei fermi è aumentato, e il problema della gestione dei minori sottoposti a procedimenti penali è estremamente spinoso e delicato; oltretutto, spesso l'attività micro-criminale del bambino zingaro è l'unica fonte di reddito dell'intero nucleo familiare, a sua volta costretto a vivere in condizioni sanitarie e di vita ai limiti della sussistenza. L'emergenza sanitaria coinvolge inoltre le donne rom, la cui salute sessuale e riproduttiva non viene sempre adeguatamente tutelata.

Attualmente i rom e i sinti che vivono in Italia sono circa 140 mila: la maggioranza sono sinti. Si tratta, comunque, della percentuale di presenze più bassa dell'intera Europa. Circa 70 –80.000 sono cittadini italiani, il resto è costituito, in gran parte, da cittadini extra-comunitari (soprattutto dalla ex-Jugoslavia e rumeni) e in misura minore da cittadini comunitari. Solo un 30% circa di questi gruppo si può considerare ancora nomade, tutti gli altri sono sedentari – in molti casi da decenni – o in via di sedentarizzazione.⁴

2. Quadro normativo internazionale

Nell'ambito degli impegni internazionali sottoscritti dall'Italia, numerosi sono i riferimenti alla protezione di questi gruppi, sia direttamente che attraverso le numerose norme contro la discriminazione ed in favore delle minoranze contenute nelle Convenzioni internazionali sui diritti umani.

Un primo riferimento normativo è costituito dalla *Convenzione europea delle lingue regionali e minoritarie* (in vigore dal 1° marzo 1998), e da una serie di disposizioni elaborate in seno a Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, OSCE e Unione europea. In ambito Nazioni Unite si segnala la Raccomandazione generale XXVII (Discriminazioni nei confronti dei rom) del Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale.

Per quanto riguarda la zona OSCE, degno di nota appare l'esauritivo Piano d'azione adottato dai paesi dell'OSCE - Stati membri e paesi candidati - incentrato sul miglioramento della situazione dei rom e dei sinti, nel quadro del quale gli Stati si impegnano, tra l'altro, a potenziare i loro sforzi volti a

⁴ Cfr. C. Marta, *Le politiche per i Rom e Sinti in Italia*, in Atti del Convegno sul tema "Rom e Sinti: un'integrazione possibile. Italia ed Europa a confronto", Napoli, 23-24 giugno 2000, p.43.

garantire che le popolazioni rom e sinti possano svolgere un ruolo completo ed equo nelle nostre società e a debellare la discriminazione nei loro confronti.

In ambito europeo, tra gli strumenti più rilevanti in materia si annoverano: la Risoluzione 13 del Comitato dei ministri d'Europa del 22 maggio 1975, la Risoluzione 125 del 1981 del Consiglio d'Europa; la Risoluzione 153 del 22 maggio 1989 del Comitato dei ministri dell'educazione dell'Unione europea, la Risoluzione A3-0124 del 1994 del Parlamento europeo; la Raccomandazione 1203 del 1993 del Consiglio d'Europa; un documento del 9 febbraio 1994 del Parlamento europeo. Tra i testi normativi più recenti si segnalano: la Raccomandazione 1557(2002) del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa - in particolare i suoi paragrafi 3 e 15, che rilevano il diffuso fenomeno della discriminazione contro i rom nonché la necessità di rafforzare il sistema di monitoraggio delle discriminazioni nei loro confronti e di risolvere la questione del loro status giuridico – e la raccomandazione di politica generale n. 3 sulla lotta al razzismo e all'intolleranza verso i rom/zingari della *Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza* (ECRI). Ancora, nell'aprile 2005, il Parlamento europeo ha approvato una Risoluzione sulla situazione dei rom nell'Unione europea in cui invitava gli Stati membri e i paesi candidati ad “esaminare il riconoscimento dei rom come minoranza europea”, a “migliorare l'integrazione economica, sociale e politica dei rom” attraverso specifiche disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative.

3. Rilievi e raccomandazioni indirizzati all'Italia dagli organismi internazionali

In materia di trattamento delle popolazioni rom e sinti, l'Italia è stata più volte oggetto in passato – e continua ad esserlo nel presente – di numerosi rilievi e raccomandazioni da parte degli organismi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa incaricati di monitorare il rispetto dei diritti umani.

Prima di procedere ad un'elencazione delle questioni specifiche sollevate da tali organismi, appare prioritario ricordare – come fatto particolarmente grave, oltre che lesivo dell'immagine di un paese dalla consolidata tradizione democratica - che, nel giugno del 2004, l'Italia è stata oggetto di un reclamo collettivo presentato al Comitato europeo dei diritti sociali da parte dell'*European Roma Rights Center*. Oggetto di tale ricorso era una presunta violazione degli articoli 31 ed E della Carta dei diritti sociali, relativi al diritto all'abitazione e alla non-discriminazione. Inoltre, in tale reclamo, le condizioni di vita dei campi nomadi e la loro stessa esistenza venivano additate come prova di una politica di “segregazione razziale” ai danni delle popolazioni rom e sinti (paragrafo 7.03 del reclamo n. 27/2004). Il 7 dicembre del 2005, il Comitato, dopo aver sentito le parti, ha concluso unanimemente che:

la scarsità e l'inadeguatezza dei campi sosta per rom e sinti nomadi costituisce una violazione dell'articolo 31§1 della Carta, letto congiuntamente all'articolo E;

gli sgomberi forzati e le altre sanzioni ad essi associati costituiscono una violazione dell'articolo 31§2 della Carta, letto congiuntamente all'articolo E;

la mancanza di soluzioni abitative stabili per rom e sinti costituisce una violazione dell'articolo 31§1 e dell'articolo 31§3 della Carta, letti congiuntamente all'articolo E;

Questi stessi rilievi ricorrono - con diverse formulazioni - nella gran parte dei documenti internazionali in materia di diritti umani riguardanti l'Italia. Limitando il nostro excursus agli ultimi anni, pare opportuno riferirsi innanzitutto alle conclusioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, approvate il 18 marzo 2003, in cui il Comitato ha manifestato preoccupazione per gli incidenti a sfondo razzista ai danni di minori, nonché per le disparità a discapito dei bambini rom e stranieri in Italia nell'esercizio dei diritti economici e sociali, in particolare nell'accesso ai servizi sanitari, all'assistenza sociale, all'educazione e all'alloggio. Discriminazione nei confronti di bambini stranieri e rom viene riscontrata dal Comitato anche nel sistema della giustizia minorile, nel cui ambito si registrano numerose accuse per casi di maltrattamento da parte di pubblici ufficiali contro tali soggetti (par. 20, 31, 51 e 54, CRC/C/15/Add. 198, 18 marzo 2003).

Il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, nelle conclusioni approvate nel dicembre 2004, non ha mancato a sua volta di evidenziare la situazione critica degli immigrati rom, soffermandosi, in particolare, sulla difficile ricerca di un alloggio (in affitto o popolare), sulle misere condizioni abitative e sanitarie dei campi, oltre che sulle limitate prospettive occupazionali e le insufficienti agevolazioni educative per i bambini appartenenti a questi gruppi (par. 24 e 25, E/C.12/1/Add.103, 14 dicembre 2004).

In occasione della presentazione dell'ultimo Rapporto italiano, nell'ottobre del 2005, il Comitato sui diritti civili e politici si è soffermato sulle precarie condizioni di vita e la scarsa igiene dei campi (*List of issues*, 8) e sui presunti episodi di abusi commessi dalle Forze dell'ordine a danno di gruppi vulnerabili, e di individui rom in particolare (*List of issues*, 13). Il Comitato ha inoltre espresso perplessità sui criteri di selezione delle lingue (e delle comunità) protette dalla legge del 15 del dicembre 1999 sulla tutela delle minoranze linguistiche (*List of issues*, 29).

Il Comitato sull'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW), in seguito alla discussione del IV e V rapporto congiunto dell'Italia (CEDAW/C/2005/II/CRP.3/Add.4/Rev.1, 28 gennaio 2005), ha evidenziato che certi gruppi di donne, incluse rom e migranti, restano in una condizione vulnerabile e marginale (par. 35).

Il Comitato sulla discriminazione razziale (CERD), in seguito alla presentazione del XIII Rapporto periodico da parte dell'Italia nel marzo del 2006, al paragrafo 320 delle Osservazioni conclusive, ha invitato l'Italia a promuovere una revisione dello status della minoranza rom che ha ormai assunto una connotazione sedentaria. In tal senso, raccomanda una consultazione con i rappresentanti rom, e si dice preoccupato per le conseguenze derivanti dall'attivazione di un processo di riconoscimento dello status di apolidia della popolazione rom. Raccomanda inoltre all'Italia di

garantire che le autorità locali operino in modo efficace allo scopo di prevenire e di punire atti immotivati di violenza nei confronti dei rom e degli stranieri in generale.

A seguito della sua visita in Italia tra il 10 e il 17 giugno 2005, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Alvaro Gil-Robles, ha formulato una serie di rilievi e raccomandazioni, confluiti poi nel rapporto presentato il 14 dicembre 2005. In particolare, in merito alla situazione della comunità rom, il Commissario ha ritenuto opportuno attirare l'attenzione del governo italiano sulla necessità di alcuni interventi prioritari:

facilitare l'accesso ai permessi di soggiorno e, all'occorrenza, alla cittadinanza ai membri della comunità rom di nazionalità non italiana che risiedono in Italia da diversi anni;

proseguire i programmi di assistenza ai rom per l'accesso al mercato del lavoro;

attuare, in modo prioritario, un programma nazionale per offrire condizioni di vita dignitose ai rom che vivono nei campi;

permettere ai fanciulli immigrati irregolarmente, rom compresi, di proseguire la loro educazione scolastica dopo i tredici anni.

Nel più recente *Rapporto finale sulla situazione dei diritti umani di rom, sinti e camminanti in Europa* (15 febbraio 2006), l'Alto Commissario ha ribadito la preoccupazione per la critica situazione sanitaria nei campi, nonché per le sempre inferiori possibilità concesse ai rom di esercitare le proprie occupazioni tradizionali.

In ambito comunitario, l'*European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC)*, organo indipendente dell'Unione europea istituito con regolamento del Consiglio del 1997 – ora divenuto *European Agency for Fundamental Rights (FRA)* - ha presentato, nel maggio 2006, un Rapporto dal titolo *Roma and Travellers in Public Education. An overview of the situation in the EU Member States*. In tale Rapporto si evidenzia, a proposito dell'Italia, una preoccupante tendenza all'abbandono scolastico da parte di studenti di etnia rom e camminante (secondo i dati riportati, del 73% nella scuola primaria e dell'84% in quella secondaria). Le cause, secondo il Rapporto, sarebbero da ricercare nella rigidità dei programmi curriculari, nella poca flessibilità del corpo docente e, più in generale, nell'esistenza di atteggiamenti discriminatori nelle scuole. Nel Rapporto si sottolinea, inoltre, che le misure legislative già esistenti in materia non hanno ancora trovato efficace attuazione.

Lo stato di implementazione in Italia della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali è stato recentemente oggetto di una Risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (n. 5 del 14 giugno 2006), la quale, tra le altre cose, invita il nostro paese ad intensificare il dialogo istituzionale tra le autorità e i rappresentanti delle minoranze rom, sinti e camminanti; a fronteggiare la diffusa discriminazione di cui sono vittime questi gruppi; a migliorarne le condizioni di vita e ad adottare una strategia di integrazione a livello nazionale che preveda azioni in ambito abitativo, occupazionale educativo e sanitario.