

STUDIO LEGALE
FACHILE ~ PRECENZANO
Via Mazzini 8, Roma
Fax 06.98874025

TRIBUNALE DI ROMA

Azione civile contro la discriminazione

Ricorso ex art. 44 D.Lgs 286/98, art. 4 dlgs 215/03 e art. 702 bis cpc

PER

ASGI – Associazione Studi Giuridici Sull’Immigrazione, con sede legale in Torino, via Gerdil n. 7, P. IVA e CF 07430560016, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore* avv. Lorenzo Trucco;

ASSOCIAZIONE 21 LUGLIO, con sede legale in Roma, in via Bassano del Grappa, n. 24, P. IVA e CF 97598580583, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Paolo Stasolla;

tutti rappresentati e difesi dall’ Avv. Salvatore Fachile (C.F. FCHSVT71P30I199M), in forza di distinte deleghe a margine del presente atto ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, Via Mazzini, 8 e presso il quale si chiede di ricevere le comunicazioni al n. di fax 06.98874025 e alla casella p.e.c. fachile@pec.it

CONTRO

COMUNE DI ROMA (ROMA CAPITALE), in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, domiciliato in via del Campidoglio 1, Roma

Io sottoscritto avv. Lorenzo Trucco, in qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell’Associazione Studi Giudici sull’Immigrazione, delego a farmi rappresentare e difendere per il presente giudizio e per tutti i gradi fino al suo totale espletamento, conferendogli le più ampie facoltà previste dalla legge, comprese quelle di esigere e quietanzare transigere, conciliare e chiamare un terzo, nominare sostituti, l’ Avvocato Salvatore Fachile. Eleggo domicilio presso il suo studio in Roma in Piazza Mazzini, 8. Ai sensi dell’art. 23 D.lgs 196/03 acconsento al trattamento e utilizzo dei dati personali ai fini esclusivi del presente mandato e confermo altresì che mi sono state rese le informazioni di cui all’art. 13 del citato Decreto.

Roma, 06.03.2012

Avv. Lorenzo Trucco



Visto è autentica

Avv. Salvatore Fachile



Io sottoscritto dott. Paolo Stasolla, in qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell’Associazione 21 Luglio, delego a farmi rappresentare e difendere per il presente giudizio e per tutti i gradi fino al suo totale espletamento, conferendogli le più ampie facoltà previste dalla legge, comprese quelle di esigere e quietanzare transigere, conciliare e chiamare un terzo, nominare sostituti, l’ Avvocato Salvatore Fachile. Eleggo domicilio presso il suo studio in Roma in Piazza Mazzini, 8. Ai sensi dell’art. 23 D.lgs 196/03 acconsento al trattamento e utilizzo dei dati personali ai fini esclusivi del presente mandato e confermo altresì che mi sono state rese le informazioni di cui all’art. 13 del citato Decreto.

Roma, 06.03.2012

Dott. Paolo Stasolla



Visto è autentica

Avv. Salvatore Fachile



FATTO

- 1) Il 13 novembre 1995, il Comune di Roma con l'ordinanza sindacale n. 592 del 12/11/1995, così come modificata dall'ordinanza n. 618 del 04/12/1995, ha disposto il trasferimento delle comunità rom e sinte stanziate in Via Scintu, Via Vignali, Via Procaccini e Via Rapolla nei lotti di terreno ricadenti nel comprensorio "La Barbuta", in un'area al confine tra il Comune di Roma e il Comune di Ciampino.
- 2) Tale ordinanza sindacale del Comune di Roma è stata successivamente annullata dal TAR Lazio con sentenza n. 1283/2004, in quanto priva di specifiche indicazioni temporali.
- 3) Ciò nonostante, l'insediamento de La Barbuta ha continuato a essere abitato da circa 250-300 cittadini rom e sinti.
- 4) Il **21 maggio 2008** il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato un D.P.C.M. con cui ha dichiarato lo "***stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi***" e ha emesso alcune ordinanze attuative con le quali ha nominato i prefetti di Roma, Napoli e Milano, "***commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza***" nelle regioni di Lazio, Campania e Lombardia (O.P.C.M. 3676, 3677 e 3678).
- 5) Il 30 maggio 2008, il Prefetto di Roma è stato, quindi, nominato Commissario Delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza nel territorio della Regione Lazio. Lo stato di emergenza, inizialmente dichiarato fino al 31 maggio 2009, è stato successivamente prorogato dalla medesima autorità fino al 31 dicembre 2011.
- 6) Il 31 luglio 2009, il prefetto di Roma, dott. Giuseppe Pecoraro, in qualità di Commissario Delegato per "l'emergenza nomadi", insieme al Comune di Roma, ha presentato il ***Piano Nomadi***, che interessa la città di Roma e la Regione Lazio. Con detto ***Piano Nomadi*** si è prevista la chiusura di tutti gli ***insediamenti informali*** e di tutti quelli ***tollerati*** nella capitale e il trasferimento di **circa 6000 persone appartenenti alle comunità rom e sinti in 13 villaggi attrezzati**, ampliati o di nuova costruzione, situati nella

periferia di Roma. **Tra questi, anche il villaggio attrezzato presso la località La Barbuta.**

- 7) Nel settembre 2011 sono quindi iniziati i lavori in località La Barbuta per la costruzione del nuovo *villaggio attrezzato* destinato ad ospitare **650 persone appartenenti alle comunità rom e sinti.**
- 8) **Da subito sono state sollevate fortissime perplessità**, non solo sulla politica abitativa fondata sui c.d. *villaggi attrezzati*, ma in particolare sulla specifica scelta di ristrutturare il *campo rom* La Barbuta:

- **Il villaggio attrezzato La Barbuta, infatti, è inidoneo ad ospitare un insediamento umano** in quanto l'area sorge a **ridosso della pista dell'aeroporto "G.B. Pastine" di Ciampino** ed è quindi incompatibile con quanto previsto dalle vigenti normative in materia di restrizioni all'interno dei coni di volo aeroportuali. (D.Lgs. n. 96 del 09/05/2005 e DM 20/04/2006 del Ministero Difesa, su cui si tornerà nel punto III in diritto). Inoltre, **l'inquinamento acustico e atmosferico** prodotto dall'aeroporto di Ciampino rende oltremodo inidonea l'area nella quale si trova situato il suddetto *villaggio attrezzato*, ponendo **a serio rischio la salute** delle persone. **Il gruppo di lavoro** - composto dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale del Lazio, dal Dipartimento di Prevenzione ASL RMH e dall'ARPA Lazio – ha concluso uno studio di attenta analisi di compatibilità nel dicembre 2009, sottolineando **la pericolosa associazione tra esposizione al rumore** di origine aeroportuale e i livelli di pressione arteriosa. *(Si allega copia dello Studio sugli Effetti del Rumore Aeroportuale- S.E.R.A. del Dicembre 2009. Doc. 1)*

Alle medesime conclusioni è giunto il recentissimo studio sull'inquinamento acustico prodotto dall'aeroporto di Ciampino **realizzato dall'Università di Dallas**. Lo studio, oltre a confermare i rischi per la salute derivati dall'inquinamento acustico, pone altresì in relazione i risultati relativi all'aumento della frequenza di disturbi respiratori e l'inquinamento atmosferico derivante dalle attività aeroportuali. *(si allega copia dell'articolo "Ciampino, voli*

pericolosi. Inquinamento acustico e smog da record” di Vincenzo Bisbiglia del 16/01/2012. Doc.2)

- Inoltre, il *villaggio attrezzato* La Barbuta è da considerarsi assolutamente inidoneo **anche sotto il profilo della c.d. integrazione sociale**. Infatti, non deve dimenticarsi come il Piano Nomadi, almeno nelle sue dichiarate intenzioni, ponga tra i suoi obiettivi quello di tutelare i diritti del popolo rom, anche con un supporto verso una **maggiore coesione sociale** con il resto della cittadinanza. Il *villaggio attrezzato* La Barbuta è, infatti, localizzato **in un’area periferica**, nelle immediate vicinanze del vincolo ferroviario e a ridosso del grande Raccordo Anulare: **un’area totalmente priva di servizi, negozi, attività pubbliche o private di qualsivoglia tipologia, mezzi pubblici o abitazioni** (*Si allega mappa dell’area ove sorge il villaggio attrezzato de la Barbuta. Doc. 3*). Si tratta di un’area recintata, raggiungibile con grandissima difficoltà per chi privo di automobile privata, costituita da circa 150 case-container divisi in tre diverse metrature: 24, 32 e 40 mq destinati ad ospitare rispettivamente 4, 6 e 8 persone ciascuno, che in alcun modo aspirano al rispetto degli standard abitativi. **Qualcosa di simile alle strutture di emergenza che nascono immediatamente dopo catastrofi naturali** che spazzano via la struttura societaria così come conosciuta nei paesi occidentali, per apprestare un servizio di fortuna con valenza esclusivamente transitoria. Insomma, un rimedio di emergenza senza alcuna ambizione strutturale (*v. i video in allegato Doc. 4*).
- Nel *villaggio attrezzato* La Barbuta, la lontananza dai servizi scolastici, socio- sanitari, dalle altre abitazioni e dai negozi, **ostacola oltremodo** l’effettiva convivenza con la popolazione locale e **l’accesso in condizione di reale parità** ai servizi scolastici e socio-sanitari, perpetrando di fatto le condizioni di **emarginazione ed esclusione di un gruppo sociale** già svantaggiato e emarginato: **una segregazione fisica** della comunità rom, ma anche un **isolamento politico, economico e culturale**.

- 9) Le perplessità di cui al punto precedente, in generale, trovano un recentissimo riscontro negli stessi **obiettivi fatti propri dal Governo italiano nel febbraio 2012** con l'adozione, tramite l'UNAR, della "Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, per l'attuazione della comunicazione della Commissione Europea n.173/2011", che recita "*Asse 4. Abitazione: "Aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC, in un'ottica partecipata di **superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici** e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione"*, (Si allega copia della strategia nazionale adottata dall'UNAR v. pag. 52 Doc. 5). Sempre per l'Agenzia governativa UNAR: "*Sorte in un'ottica emergenziale e con l'obiettivo di accogliere temporaneamente persone in transito, le strutture abitative presenti nei campi non sono in grado di rispondere alle esigenze di famiglie che hanno sempre vissuto in modo stanziale, e **divengono facilmente luoghi di degrado, violenza e soprusi**; e in molti casi gli interventi delle amministrazioni comunali per la predisposizione di "campi nomadi" e il supporto sociale delle famiglie residenti, sono risultati essere discontinui, settoriali, emergenziali, oppure insostenibili nel lungo periodo" (v. pag. 86 Doc. 5). E ancora: "*In particolare, è una esigenza sempre più sentita dalle stesse autorità locali il **superamento dei campi Rom**, in quanto condizione fisica di isolamento che riduce le possibilità di inclusione sociale ed economica delle comunità RSC. L'"*affrancamento dal campo come luogo di degrado fisico e relazionale di famiglie e persone di origine RSC e la loro ricollocazione in alloggi dignitosi è possibile" (v. pag. 86 Doc. 5).***
- 10) Nelle more della costruzione del *villaggio attrezzato La Barbuta*, il **Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011**, ha dichiarato l'**illegittimità del D.P.C.M. del 21 maggio 2008** dichiarativo dello stato di emergenza con riferimento agli insediamenti *nomadi* nel territorio delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania, con **conseguente illegittimità derivata** anche delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 di **nomina** dei Commissari delegati per l'emergenza e di tutti i **successivi atti commissariali** (si allega copia della sentenza n.6050/2011

del Consiglio di Stato. Doc.6) In sintesi (si tornerà al punto II in diritto), il Consiglio di Stato afferma in modo chiaro e in equivoco che non esiste alcuna emergenza nomadi, poiché **la presenza della popolazione rom non può definirsi pericolosa** per il resto della popolazione e **soprattutto non può essere ricondotta a eventi straordinari e transitori**, rappresentando una **questione strutturale che necessita di un intervento ordinario** del legislatore, **mirato alla tutela e alla coesione sociale di un gruppo sociale svantaggiato**.

Con la suddetta sentenza, sono quindi venuti meno i poteri straordinari in capo al prefetto di Roma nella qualità di commissario delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio. Inoltre, sono stati inequivocabilmente inficiati tutti gli atti commissariali adottati dallo stesso. **In particolare, sono stati inficiati gli atti relativi al Piano Nomadi**, adottato da quest'ultimo insieme al Comune di Roma, e di conseguenza gli atti amministrativi relativi **alla stabilizzazione del campo La Barbuta**, quale attuazione del suddetto Piano.

- 11) **Nonostante ciò l'Amministrazione comunale ha proseguito i lavori di** costruzione del *villaggio attrezzato* Barbuta, così come dimostrato dalle dichiarazioni pubbliche rese dal sindaco e dalla vice sindaco di Roma Capitale, nonché dalle riprese video effettuate da alcuni ricercatori nello scorso mese di dicembre 2011 (*si allegano gli stralci delle dichiarazioni e delle riprese video, Docc.4 e 7*)
- 12) Tale comportamento illegittimo del Comune di Roma ha determinato la **diffida, da parte del sindaco del comune di Ciampino** (su cui in parte ricade il *campo rom*), ad adottare qualsiasi atto finalizzato alla prosecuzione dei lavori nel *villaggio attrezzato* de La Barbuta in ragione della pericolosità dello stesso sullo stato di salute dei cittadini rom e sinti destinati ad esservi accolti, nonché dell'inutilizzabilità a fini abitativi della zona dove sorge il *villaggio attrezzato* (*si allega copia della diffida inviata dal Sindaco di Ciampino in data 7/12/2011. Doc. 8*).
- 13) **In senso analogo, il 20/12/2011, l'Antenna Territoriale Anti-Discriminazione di Roma**, gestito da organizzazioni non profit indipendenti, **ha diffidato la suddetta Amministrazione comunale** a sospendere immediatamente i lavori di ultimazione del *villaggio attrezzato*

de La Barbuta, in quanto, tale soluzione abitativa, destinata ad ospitare 650 persone esclusivamente appartenenti alla comunità rom, oltre a mettere a repentaglio la salute delle stesse, **si pone in aperto contrasto con la normativa nazionale, europea ed internazionale in materia di antidiscriminazione** (si allega copia della diffida inviata dal'Antenna Territoriale Anti-discriminazione in data 20/12/2011. Doc.9).

- 14) Nonostante tutto ciò, il Comune di Roma ha deciso **di ultimare i lavori del villaggio attrezzato La Barbuta, per poter tra pochissimo passare all'assegnazione** dei posti. Tutto questo senza neppure l'appoggio del Prefetto, decaduto dal potere di Commissario Straordinario in seguito alla summenzionata sentenza del Consiglio di Stato.

Tutto ciò premesso e considerato, con il presente atto i ricorrenti intendono **ottenere l'accertamento del carattere discriminatorio**, ai sensi dell'art. 43 T.U. Immigrazione e degli artt.1, 2, 3 del D.lgs 215/2003, **della costruzione del villaggio attrezzato de La Barbuta destinato ad ospitare 650 persone appartenenti al medesimo gruppo etnico rom**. Deve, infatti, intendersi discriminatoria qualsivoglia soluzione abitativa di grandi dimensioni diretta esclusivamente a persone appartenenti a una stessa etnia, tanto più se congegnata, come nel caso specifico, in modo tale da ostacolare l'effettiva convivenza con la popolazione locale, l'accesso in condizione di reale parità ai servizi scolastici e socio-sanitari e situata in uno spazio dove è posta a serio rischio la salute delle persone ospitate al suo interno.

IN DIRITTO

I. CARATTERE DISCRMINATORIO DELLA COSTRUZIONE DEL VILLAGGIO ATTREZZATO LA BARBUTA

Il *villaggio attrezzato* La Barbuta, quale attuazione del Piano Nomadi, è destinato ad ospitare 650 persone, tutte appartenenti alla comunità rom. Le caratteristiche

strutturarli del suddetto villaggio sono tali da escludere categoricamente che si possa trattare di un'azione positiva, rivolta all'integrazione e all'inserimento sociale.

Viceversa tale costruzione appare in aperto contrasto con le norme nazionali ed europee in tema di anti-discriminazione. In particolare, la costruzione di un campo attrezzato destinato ad ospitare 650 persone appartenenti alla comunità rom viola il divieto di discriminazione su base etnica sancito dalla direttiva europea 2000/43/CE e dall'art.43 del D.lgs. 286/98.

In questo primo motivo del ricorso, si cercherà, dunque, di dimostrare come il villaggio attrezzato La Barbuta debba considerarsi discriminatorio -e dunque illegittimo- già per il solo fatto di rappresentare una soluzione abitativa di grandi dimensioni rivolta a un gruppo etnico specifico e comunque priva dei caratteri tipici di un'azione positiva.

I. A LE PRINCIPALI NORME VIOLATE: ART. 43 D.LGS. 286/98, ART. 2 D.LGS. 215/03, DIRETTIVA 2000/43/CE. ART. 31 CARTA SOCIALE EUROPEA

Secondo l'art. 43 D.lgs. 286/98, comma 1, *“costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla (...) l'origine nazionale o etnica, (...), e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”*.

Lo stesso art. 43, al secondo comma lett. b), nel rafforzare quanto sopra, stabilisce che in ogni caso compie atto discriminatorio *“chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità”*;

Come è noto, il legislatore, in applicazione della **Direttiva 2000/43/CE**, ha successivamente emanato il **D.lgs. 215/03**, che -anzitutto fa salve le prescrizioni di cui all'art. 43 D.lgs. 286/98 (art. 2, comma 2) e- ribadisce (art. 2, comma 1) che

“per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica”.

Nella medesima disposizione, inoltre, il legislatore specifica la nozione di **discriminazione diretta e indiretta**: *“a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona e' trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone”.*

Lo stesso D.Lgs. 215/03, inoltre, **all'art. 3**, precisa come il principio di parità di trattamento senza distinzioni basate sull'*origine etnica* riguardi segnatamente anche l'area dell'*accesso a beni e servizi*, **incluso l'alloggio** (comma 1, lett. i)).

La creazione di spazi abitativi di grandi dimensioni, isolati dal rimanente spazio urbano e dedicati esclusivamente agli appartenenti al gruppo etnico dei rom, costituisce una *distinzione, esclusione, restrizione o preferenza* su base etnica che di fatto compromette *il godimento e l'esercizio*, in condizioni di parità, dei diritti *in campo economico, sociale e culturale* e in particolare nel diritto *all'alloggio*.

Il villaggio attrezzato La Barbuta, in particolare, costituisce una misura segregazionista, rivolta agli appartenenti a un determinato gruppo etnico, concepito in modo da isolare socialmente i suoi abitanti e realizzato in un località dove l'inquinamento ambientale e acustico raggiungono livelli intollerabili in aperta violazione del diritto alla salute di chi è destinato a esservi confinato.

Il *villaggio attrezzato La Barbuta* viola il diritto ad un alloggio dignitoso, ossia un diritto umano fondamentale che trova, anzitutto, riscontro in numerose **norme europee e internazionali**:

- **L'art. 2 della Direttiva Europea sull'Uguaglianza Razziale (Direttiva 2000/43/CE)**: *“Ai fini della presente direttiva, il principio della parità di trattamento comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica”;*

- **Art. 14 della Carta Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU):** *“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”;*
- **Art. 3 (CEDU):** *“Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti”* (La Corte di Strasburgo ha stabilito che il razzismo equivale a trattamento degradante (East Africans c. Regno Unito);
- **Art. 8 CEDU:** *“Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza”.* Al secondo comma si precisa a quali condizioni si ammettono ingerenze: a) riserva di legge; b) misura necessaria (sicurezza, salute o libertà altrui);
- **Art. 1 del Protocollo n.12 CEDU:** *“1. Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione. 2. Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1”;*
- **L’art. 7 Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea:** *“Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni”;*
- **L’art. 21 Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea:** *“È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali”;*

- **L'art. 5 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (CERD):** *“In base agli obblighi fondamentali di cui all'art. 2 della presente Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le forme ed a garantire a ciascuno il diritto alla eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento, in particolare, dei seguenti diritti:*

e) i diritti economici, sociali e culturali, ed in particolare:

iii) il diritto all'alloggio”.

Il Comitato per l' Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD), nella raccomandazione generale n. 27 sulla discriminazione contro i Rom¹, ha raccomandato agli Stati parte della Convenzione di adottare misure per migliorare le condizioni di vita dei rom, e in particolare: *“30. Di sviluppare e realizzare politiche e programmi finalizzati a evitare la segregazione delle comunità Rom in materia di alloggi (...); 31. di astenersi dal confinare i Rom in campi fuori dalle aree residenziali, isolati e senza accesso all'assistenza sanitaria e ad altri servizi di base”*

- **Il Patto Internazionale dell'ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, all'art. 11** sancisce *“ (...) il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati (...)”*².

¹ CERD, General Recommendation 16 agosto 2000 .
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/comments.htm>

² Il Comitato dei Diritti Economici, Sociali e Culturali, nell' Osservazione generale n. 4 (1991), vertente sull'interpretazione dell'articolo 11, comma 1, ha specificato che il diritto all'alloggio è integralmente connesso ad altri diritti umani e principi fondamentali che costituiscono i presupposti del Patto, incluso quello della dignità umana e del principio di non-discriminazione. Secondo il Comitato, il comma 1 dell' art. 11 non deve essere inteso come riguardante un alloggio qualsiasi, ma un alloggio adeguato. Il diritto ad un alloggio adeguato dovrebbe essere interpretato come il diritto ad un luogo in cui si possa vivere in sicurezza, in pace e dignitosamente: *“(...) il Comitato ritiene che in ogni caso si possono identificare alcuni aspetti del diritto che devono essere presi in considerazione a prescindere dal contesto. Si tratta in particolare dei seguenti elementi: (...) f) la collocazione: Un alloggio adeguato deve essere situato in un luogo in cui esistano possibilità di impiego, servizi sanitari, scuole, centri per la cura dei bambini e altri servizi sociali. Ciò vale soprattutto per le grandi città e le zone rurali dove il costo (in termini di tempo e di denaro) dei trasporti pendolari rischia di pesare troppo sui bilanci delle famiglie povere. Allo stesso modo, gli alloggi non devono essere costruiti su terreni inquinati né nelle immediate vicinanze di fonti di inquinamento che minaccino il diritto alla salute degli abitanti; g) il rispetto dell'ambiente culturale: L'architettura, i materiali di costruzione utilizzati e le politiche in materia devono permettere di esprimere in modo conveniente, nella costruzione dell'alloggio, le diverse identità culturali. Nell'attività edilizia e in quella di modernizzazione delle abitazioni è necessario provvedere affinché la dimensione culturale del diritto all'alloggio non sia sacrificata e che, se necessario, le dotazioni tecniche moderne siano assicurate”.*

- La **Carta Sociale Europea** (del Consiglio d'Europa) **all'art. 31** disciplina il diritto all'abitazione stabilendo: *“Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate:*
 - 1. a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente;*
 - 2. a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente;*
 - 3. a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti”.*
- La **Raccomandazione 4/2005 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa** agli Stati membri, relativa al miglioramento delle condizioni abitative dei rom e dei nomadi in Europa ³ contiene una serie di principi generali, tra cui: *“Prevenzione di esclusione e la creazione di ghetti. Al fine di combattere la creazione di ghetti e la segregazione dei rom dalla società maggioritaria, gli Stati membri dovrebbero impedire, proibire e, quando necessario, iniziative o politiche a livello nazionale, regionale o locali volte ad assicurare che gli insediamenti o reinsediamenti dei rom avvengano in siti inappropriati e in aree pericolose, o volte a relegarli in tali aree a causa della loro etnia”⁴.*

Anche in base a tali norme, Il **Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS)** con **decisione del 25 giugno 2010** (in esito al reclamo 58/2009 *Centre on Housing Rights and Evictions –COHRE- c. Italia*) ha dichiarato all'unanimità la violazione da parte dell'Italia del principio **generale di non discriminazione di cui all'art. E** della Carta Sociale Europea e **di altri diritti, tra cui il diritto all'abitazione (art. 31).**

Il CEDS ha condannato espressamente la politica dell'””*Emergenza nomadi*” e dunque il d.p.c.m. 21.05.2008 e le consequenziali O.P.C.M e linee guida, che

³ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=825545&Site=CM>

⁴ Inoltre, la **Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa**, nella recente raccomandazione n.13 diretta a combattere l'anti gitanismo e le discriminazioni contro i rom, in materia di alloggio, raccomanda gli Stati membri: (a) *permettere l'accesso dei rom ad un alloggio dignitoso;* (b) *combattere la segregazione forzata o de facto in materia di alloggio;* (g) *lottare contro i pregiudizi e gli stereotipi sui Rom e i nomadi in materia di accesso all' alloggio;* (h) *lottare contro ogni atto di discriminazione contro i Rom in materia di alloggio e in particolare garantire il rispetto della legge, inclusa la normativa antidiscriminatoria”.*

vengono definite come causa dell'*ulteriore regressione* nelle condizioni di vita del popolo rom.

Il CEDS condanna più in generale la **politica abitativa** dell'Italia relativa al popolo rom, **in particolare perché basata sui “campi rom”, che si ritiene non garantiscano le condizioni minime essenziali per una vita dignitosa** (*si allega copia della decisione del CEDS del 25.06.2010 Doc. 10*).

Lo stesso organo aveva in precedenza analogamente condannato l'Italia **con decisione 7 del dicembre 2005** (*Si allega copia della decisione del CEDS del 7.12.2005. Doc. 11*).

Inoltre, la decisione del 25 giugno 2010 si inserisce in una **corposa serie di pronunce del CEDS** di forte censura delle politiche abitative adottate da vari stati europei nei confronti della popolazione rom e sinta⁵ e si basa non solo sulla violazione del diritto all'abitazione (art. 31), ma anche sul diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (art. 30), sul diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica (art. 16) e sul diritto dei lavoratori migranti alla protezione e all'assistenza (art. 19) (principi da ultimo ribaditi nella recentissima sentenza di condanna della Francia, *Centre on Housing Rights and Evictions- COHRE- c. Francia*, ricorso n. 63/2010, decisione del 28 giugno 2011 (*si allega copia della decisione del CEDS del 28.06.2011. Doc. 12*)).

Secondo questo organo, rispetto al 2005, la condizione di discriminazione dei rom in Italia **appare ancor più aggravata** dal consolidamento di un quadro normativo, statale e locale, come quello conseguente alla c.d. Emergenza Nomadi, di “*stampo essenzialmente propagandistico*”. Il CEDS ribadisce come la garanzia del “*livello sufficiente*” di abitabilità, di cui all'art. 31, implichi il ricorrere di una serie di **requisiti non riscontrabili nei c.d. campi attrezzati italiani** (§ 54).

⁵ Il CEDS richiama in particolare le sue precedenti decisioni: *Autisme-Europe c. Francia*, reclamo n. 13/2002, decisione nel merito del 4 novembre 2003; *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. Francia*, reclamo n. 14/2003, decisione nel merito del 8 settembre 2004 ; *CEDR c. Grecia*, reclamo n. 15/2003, decisione nel merito dell'8 dicembre 2004 ; *CEDR c. Italia*, reclamo n. 27/2004, decisione nel merito del 7 dicembre 2005 ; *Fondation Marangopoulos pour les Droits de l'Homme c. Grecia*, reclamo n. 30/2005, decisione nel merito del 6 dicembre 2006; *CEDR c. Bulgaria*, reclamo n. 31/2005, decisione nel merito del 18 ottobre 2006 ; *Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, reclamo n. 33/2006, decisione nel merito del 5 dicembre 2007 ; *Centre de Défense des Droits des Personnes Handicapées Mentales (MDAC) c. Bulgaria*, reclamo n. 41/2007, decisione nel merito del 3 giugno 2008 ; *Défense des Enfants International (DEI) c. Paesi Bassi*, reclamo n. 47/2008, decisione nel merito del 20 ottobre 2009 ; *Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) c. Francia*, reclamo n. 50/2008, decisione nel merito del 9 settembre 2009 ; *CEDR c. Francia*, reclamo n. 51/2008, decisione nel merito del 19 ottobre 2009;

In senso analogo, peraltro, si erano già espressi il **Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa** nel suo memorandum sulla visita in Italia del 19 e 20 giugno 2008 e (CommDH(2008)18) e l'**Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali** nel marzo 2009 nell'Assessment of the human rights situation of Roma and sinti in Italy (*Docc. 13 e 14*).

Ritornando ancora sulla pronuncia del CEDS del 2010, è interessante rilevare come, pur riconoscendo allo Stato italiano un certo impegno finanziario, il Comitato ribadisca **l'assenza di una strategia di allocazione delle risorse**, in grado di sostenere un piano di edilizia popolare, dal carattere non discriminatorio e realmente volta a favorire un effettivo miglioramento del diritto all'alloggio delle comunità rom e sinte. Per tale via, il CEDS **dichiara colpevole lo Stato Italiano della "condizione di segregazione vissuta nei campi nomadi"**, per violazione degli artt. E e 31, § 3 della CSER (§ 91), specificando come le difficoltà in materia di edilizia popolare, riscontrabili anche in Italia, non dispensino gli Stati del Consiglio di Europa dalle loro responsabilità.

Analogamente, lo stesso CEDS, nelle Conclusioni del 2011 (pubblicate nel **gennaio 2012**), dichiara che la situazione dell'Italia non è conforme all'articolo 31§1 della Carta poiché le misure prese dalle autorità pubbliche per migliorare le condizioni di alloggio particolarmente precarie per la gran parte dei Rom in Italia **sono inadeguate**. In particolare, il Comitato afferma che la politica in materia di alloggio adottata dall'Italia si fonda sull'idea erronea che tutti i rom sono dei nomadi, costringendoli in tal modo a vivere in dei campi dove le condizioni di vita sono considerate mediocri (*Doc.15*)

La decisione del CEDS sopra esaminata appare interessante anche per la ricostruzione del **quadro giurisprudenziale europeo**, che ha cristallizzato le basi del diritto ad un alloggio dignitoso in condizioni di non discriminazione delle comunità rom e sinte. In particolare, vengono richiamate le seguenti sentenze della Corte Europea dei Diritti Umani: Malone c. Regno Unito, sentenza del 2 agosto 1984; Jersild c. Danimarca, sentenza del 23 settembre 1994; Rotaru c. Romania, sentenza di Grande Camera del 4 maggio 2000; Amann c. Svizzera, sentenza di Grande Camera del 16 febbraio 2000; Chapman c. Regno Unito, sentenza di Grande Camera del 18 gennaio 2001; P.G. e J.H. c. Regno Unito,

sentenza del 25 settembre 2001; Conka c. Belgio, sentenza del 5 febbraio 2002; Connors c. Regno Unito, sentenza del 27 maggio 2004; Timichev c. Russia, sentenza del 13 dicembre 2005; Evans c. Regno Unito, sentenza di Grande Camera del 10 aprile 2007; Muñoz Díaz c. Spagna, sentenza dell'8 dicembre 2009; Orsus c. Croazia, sentenza del 16 marzo 2010.

Infine della Corte di Giustizia dell'Unione europea, il Comitato europeo dei diritti sociali ha richiamato la sentenza del 16 dicembre 2008, caso C-524/06, Huber c. Repubblica Federale di Germania [GC].

Non potendoci in questa sede soffermare sull'analisi di una tale giurisprudenza, si fa rinvio alla lettura della decisione del CEDS fin qui analizzata, che ha il pregio di evidenziarne la comune funzione tesa alla censura di soluzioni abitative discriminatorie rivolte al popolo rom.

Allo stesso modo, **sulla efficacia giuridica delle norme della Carta Sociale Europea** e delle decisioni del CEDS, è sufficiente ricordare come sia ormai noto che tutto il diritto internazionale pattizio costituisca un imprescindibile parametro costituzionale delle norme interne. Successivamente, alla novella dell'art. 117 Cost, infatti, la Corte Costituzionale con le sentenze 348 e 349 del 2007 ha attribuito alle norme del diritto internazionale pattizio, tra cui quelle della CSE e della CSER, un **carattere sub-costituzionale**, prevalente su qualunque norma primaria interna, nazionale o regionale, successiva con esse configgenti.

Nel caso di specie, d'altra parte, la normativa internazionale sopra richiamata non serve a orientare costituzionalmente la lettura delle disposizioni legislative interne, già chiarissime nel decretare la illegittimità della costruzione del *villaggio attrezzato* La Barbuta. A tal proposito, si tornerà, nel punto II di questo ricorso, sulla nota e secca censura che il Consiglio di Stato ha comminato alla politica emergenziale adottata dal Governo in relazione al popolo rom.

E allora, l'analisi del panorama normativo europeo è più altro finalizzato a mettere in luce **il quadro di eclatante impunità entro cui si muovono le autorità governative** nazionali e locali in Italia. In tal senso, oltre ai già richiamati rapporti di condanna del **Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa** e dell'**Alto Commissario OSCE**, può ricordarsi come nel

corso della 1096° riunione, tenutasi il 21 ottobre 2010, **il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa** abbia adottato la Risoluzione CM/Res/ChS(2010)8 - riguardante il caso esaminato dal CEDS nella decisione del 25 giugno 2010 sopra analizzata- e abbia preso nota di come le autorità italiane si fossero formalmente impegnate ad *“assicurare l'applicazione effettiva dei diritti garantiti dalla Carta sociale europea riveduta a tutti gli individui ivi comprese le persone appartenenti alle comunità rom”*. Ovviamente si è trattato di un impegno clamorosamente disatteso, che ancora una volta (come già nel 2005) è servito al Governo italiano a vanificare di fatto il rilievo giuridico delle fonti di diritto internazionale, nonché l'autorevolezza delle istituzioni europee.

In modo analogo, non può che leggersi il **Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e camminanti in Italia**, approvato il 9 febbraio 2011 dalla **Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato**, che dopo una attenta analisi empirica (v. pag. 48 e ss.), conclude sul punto affermando: *“L'esperienza del Piano nomadi di Roma mette in luce tutta una serie di criticità che suggeriscono come, per risolvere la questione rom in modo efficace sia sotto il profilo della sicurezza sia dell'integrazione, sia utile provare ad esplorare nuove strade e nuove soluzioni che vadano al di là della cosiddetta campizzazione”*. Suggerendo, per questa via, di seguire gli esempi di Modena, Padova, Bologna e di altre città che hanno scelto di **chiudere i c.d. campi rom** e puntare sull'inserimento di piccoli gruppi all'interno di differenti aree urbane già abitate e normalmente fornite di servizi pubblici e privati. (si allega copia del Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e camminanti in Italia, approvato il 9 febbraio 2011 dalla Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato (Doc. 16).

Nello stesso rapporto della Commissione straordinaria del Senato, si fa menzione di alcune importanti ricerche di organizzazioni indipendenti, come **Amnesty International**, che parimenti giungono a condannare la scelta della costruzione dei campi rom poiché illegittima ancor prima che inopportuna (si allega copia del report del 2011 di Amnesty International: *“La risposta Sbagliata, Italia: Il “Piano Nomadi” viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma”*, Doc. 17).

Come si è visto, **lo stesso Governo**, tramite l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale (UNAR), **nel febbraio del 2012**, ha auspicato *il*

supermanto dei campi Rom, come luogo di isolamento, violenza e degrado (v. Doc. 5 pag. 86) e ha ricordato l'importanza delle apprezzate esperienze alternative ai c.d. campi Rom, realizzate in diverse città italiane (v. pagg. 91 Doc. 5), fino a concludere sul punto affermando: *“Da questa pluralità di politiche, strumenti amministrativi e sperimentazioni territoriali, anche l'ANCI, l'Associazione nazionale che rappresenta i comuni italiani, ha suggerito di favorire la progressiva e sistematica uscita dai campi, secondo principi di: Connessione tra disagio abitativo ed emarginazione sociale; **Diffusione campi “nomadi”** come risposta emergenziale ed anacronistica. Necessità di superamento del modello dei campi per combattere l'isolamento e favorire percorsi di interrelazione sociale, pur nel rispetto delle consuetudini abitative dei Rom, Sinti e Camminanti; Valorizzazione delle esperienze dei Comuni; (...) Considerazione del più ampio spettro di opzioni abitative per favorire l'uscita dai campi (...)*” (v. pag.88 Doc.5)

Sempre recentemente, con rapporto del **7 settembre 2011**, il **Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa** è nuovamente tornato sulla questione relativa al trattamento riservato alla popolazione rom: *“Le misure adottate dalle autorità italiane nei confronti dei rom non sono in linea con gli standard internazionali ed europei in materia di diritti umani”*. (si allega copia del rapporto del 7 settembre 2011 del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa; Doc. 18).

Anche in risposta al rapporto del Commissario per i Diritti Umani del consiglio di Europa, il **24 gennaio 2012** si è costituito il **tavolo interministeriale permanente**, dedicato alle comunità rom, sinti e Camminanti, al quale hanno partecipato i ministri per la Cooperazione e l'Integrazione Andrea Riccardi, dell'Interno Anna Maria Cancellieri, del Welfare Elsa Fornero, i sottosegretari al Lavoro e alle Politiche Sociali Maria Cecilia Guerra e all'Istruzione Marco Rossi Doria. Presenti anche tecnici dei dicasteri della Giustizia e della Salute ed un rappresentante della Conferenza Stato-Regioni. Interessante, ai fini del presente ricorso, possono rilevare **le conclusioni** a cui i componenti del Tavolo sono giunti, con la condanna delle politiche emergenziali e commissariali relative alla popolazione rom, tanto che il Ministro dell'Interno ha dichiarato :*“c'è una delibera del Consiglio d'Europa che invita i Paesi membri a presentare entro*

febbraio piani e strategie nazionali per l'integrazione dei rom. L'obiettivo finale è l'integrazione dei rom in una cornice strutturata di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il Consiglio d'Europa ha pubblicato un rapporto nel quale si afferma che l'Italia non ha attuato tutte le politiche necessarie per assicurare alcuni diritti agli immigrati e alle comunità rom e sinti. Per quanto ci riguarda sarà l'ultima volta che ci viene fatto un richiamo del genere”.

In un quadro normativo italiano ed europeo molto chiaro, appare alle istituzioni europee e a quelle italiane (l'attuale Senato e Governo) ineludibile **superare la struttura posta alla base della c.d. Emergenza Nomadi, fondata fra l'altro sulla costruzione di villaggi attrezzati**, tra cui quello della de La Barbuta. Tuttavia, in aperto contrasto, il comune di Roma ha deciso di completare i lavori di questo *campo nomadi* e più in generale le politiche del già dichiarato illegittimo Piano Nomadi. A tal proposito, rilevano i video allegati che dimostrano senza alcun dubbio la prosecuzione dei lavori di cui sopra; ma si riportano anche le pubbliche dichiarazioni di alcuni importanti esponenti del governo del Comune di Roma. In particolare, la vice Sindaco Sveva Belviso ha dichiarato in una nota ufficiale del novembre 2011: *“Il Piano nomadi va avanti. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, viene annullata la figura dei Commissari straordinari. Tuttavia le Amministrazioni interessate, sulla base dell'ordinario assetto dei poteri, possono sanare il vizio di incompetenza degli atti commissariali tramite convalida degli stessi”*. Lo stesso giorno il Sindaco di Roma ha dichiarato: *“ (...) non ci saranno annullamenti retroattivi (del Piano rom, ndr) (...) a breve è in programma l'inaugurazione del campo della Barbuta”*. E infine, il 18 gennaio 2012, il Presidente della Commissione Sicurezza di Roma Capitale Fabrizio Santori ha dichiarato sul sito web del Comune di Roma: *“ Il Piano nomadi deve essere completato senza ulteriori indugi, fermare gli sgomberi è uno schiaffo alle leggi e ai cittadini onesti, ma per completare il Piano servono le espulsioni e il rimpatrio coatto dei cittadini comunitari, senza arrendersi ad un'overdose fatale di tolleranza inutile e a senso unico”*.

In definitiva, per concludere sul punto, sembra che a fronte di una civiltà giuridica che si sviluppa nelle norme e nelle sensibilità istituzionali italiane ed europee, le autorità amministrative del Comune di Roma possano permettersi di concludere -senza alcun timore- la costruzione del *villaggio attrezzato La*

Barbuta, e più in generale di portare avanti le azioni previste dal Piano Nomadi, nonostante la dichiarata illegittimità di quest'ultimo e delle politiche segregazioniste.

I. B COINCIDENZA TRA LA NOZIONE DI *NOMADI* E IL GRUPPO ETNICO DEI ROM

Per completare l'esposizione della tesi dell'illegittimità del *villaggio attrezzato* La Barbuta, è **necessario illustrare l'infondatezza di alcune obiezioni che potrebbero essere sollevate**. In particolare, preme precisare che:

1. i *villaggi attrezzati* del piano nomadi di Roma, compreso quello de La Barbuta, sono nati e sono stati utilizzati nei confronti della popolazione rom e sinti e a nulla vale obiettare che i destinatari formali siano stati individuati nella *popolazione nomade*, nozione formalmente non coincidente con quella di popolo rom;
2. non ha alcuna rilevanza giuridica l'intenzione (discriminatoria o meno) del soggetto attuatore, che quindi non va indagata né dimostrata;
3. non può essere invocata la c.d. *azione positiva*, che secondo la pacifica giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo rappresenta l'unica ipotesi in cui è concesso a uno Stato di porre in essere delle misure indirizzate a un solo gruppo etnico.

Ciascuna di queste precisazioni, tuttavia, merita un approfondimento specifico.

Affermare come ha fatto il Governo in riferimento all'Emergenza Nomadi, che l'insieme di questi provvedimenti (sgomberi, villaggi attrezzati, espulsioni di gruppo, etc) sono diretti ai *nomadi* e non anche ai rom, costituisce una plateale ipocrisia, che il sapere sociale comune, ancor prima di qualsiasi indagine empirica, svela facilmente senza timore di contraddizione.

Ma ovviamente questo non basta, per cui si ritiene necessario **riportare alcuni indizi, la cui lettura congiunta prova ragionevolmente l'asserita coincidenza di fatto tra i nomadi e la minoranza rom**. Ma se ciò non bastasse, si metteranno

in rilievo i riferimenti normativi per cui una prova non è neppure da considerarsi necessaria.

E', anzitutto, internazionalmente noto che il Governo italiano ritiene che tutti i rom e i sinti siano *nomadi*, tanto che durante il riesame del 1999 sulla conformità dell'Italia alla Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale (CERD), il capo delegazione italiano, **Luigi Citarella**, ha detto ai membri del CERD che *“per la loro natura nomade, i rom preferivano stare nei loro campi”*⁶. Allo stesso modo, **nel rapporto ufficiale del 2008** in risposta all'ultima relazione del CERD sull'Italia, il governo ha esplicitamente affermato che le popolazioni rom sono *“sempre caratterizzate dal nomadismo [...]”*⁷. E, infatti, in un rapporto del 2009, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (**OSCE**) conferma: *“In linea con la pratica OSCE, questo rapporto usa i termini 'rom e sinti per descrivere quella popolazione che nei documenti ufficiali italiani risponde frequentemente al nome di 'nomadi”*⁸. Analogamente, nelle Osservazioni Conclusive del 2006, il **Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite** si dichiara *“preoccupato dalla politica del governo [italiano] che considera i rom 'nomadi', così come dalla sua politica di assistenza basata sul sistema campi”*⁹.

Tutto questo è stato da ultimo denunciato alla Commissione Europea nel 2009 (e ribadito nel 2010 e 2011) in un **memorandum** molto dettagliato a firma di tre importanti organizzazioni indipendenti (*Open Society Institute, Osservazione Onlus e ERRC, pag. 7 e ss. Doc.19*).

Tuttavia, probabilmente, **la riprova più eclatante e definitiva** della coincidenza delle nozioni di *nomade* e *rom* è data **dallo stesso Governo**, Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale (UNAR), che nel **febbraio 2012, nell'adottare la “strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti”** appresta un **documento di 99 pagine, in cui semplicemente abbandona ogni ipocrisia e si occupa apertamente di “campi Rom”**. Nel corso dell'intero documento, l'UNAR dà per **scontato, certo e indiscusso, che i campi siano pensati, realizzati e destinati ai cittadini rom**. Il goffo *escamotage* del concetto dei

6 European Roma Rights Centre, “Il paese dei campi: la segregazione razziale dei rom in Italia”, Budapest, ottobre 2000. <http://www.errc.org/db/00/0F/m0000000F.pdf>.

7 Cfr. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/411/25/PDF/G0641125.pdf?OpenElement>.

8 OSCE, “Assessment of the Human Rights Situation of Roma and sinti in Italy: Report of a fact-finding mission to Milano, Napoli and Roma on 20-26 July 2008”, marzo 2009, pp. 4 e 7.

9 http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/D71076FF-DDD8-4A90-B328-19BC9B0CE79/0/2011_07_26_OSS_CONCLUSIVE_CEDAW.pdf

nomadi e definitivamente abbandonato. E' possibile trovare riscontro nell'intero documento, fino a leggere alcuni passaggi in cui sembra quasi farsi ammenda delle scelte passate, in cui si afferma “ (...) **Diffusione campi “nomadi” come risposta emergenziale ed anacronistica. Necessità di superamento del modello dei campi per combattere l'isolamento e favorire percorsi di interrelazione sociale, pur nel rispetto delle consuetudini abitative dei Rom, Sinti e Camminanti (...)**” v. Doc. 5, pag.2)

D'altra parte, empiricamente, è sufficiente recarsi alla Questura di Roma per osservare l'esistenza dello Sportello Nomadi, dove vengono condotti per l'identificazione esclusivamente gli appartenenti alla minoranza rom e dove l'uso di rom è sinonimo assoluto di quello di nomade. Tanto è vero che dalle **attività di censimento** commissionate dalla Questura alla Croce Rossa, risulta che quasi tutti i presenti nei campi sgomberati appartengono alla minoranza rom o sinti (v. Doc. 19, pag. 8). Ma forse ancor più significativa appare **la pagina web della Croce Rossa romana** che, su commissione del governo centrale e locale, ha apprestato uno specifico servizio sui *campi nomadi* e semplicemente utilizza alternativamente a locuzione *campi rom* e quella *campi nomadi* (<http://www.criroma.org/campi-rom.html?start=25>).

In relazione a questo specifico profilo, appare interessante anche un passaggio della sentenza del Consiglio di Stato 6050/2011, che sancisce l'illegittimità del D.P.C.M. del 21 maggio 2008 dichiarativa dello *stato di emergenza nomadi*. La Corte viene (anche) investita della eventuale natura discriminatoria di tale provvedimento. Tuttavia, tale natura discriminatoria viene alla fine esclusa, poiché si ritiene non dimostrato che l'intera *emergenza nomadi* sia stata costruita a scopi discriminatori. Cionondimeno, il Consiglio di Stato ammette che il provvedimento sia diretto non tanto ai *nomadi* quanto piuttosto agli appartenenti al gruppo etnico dei rom: “*In effetti è un dato di fatto che, mentre nel decreto e nelle ordinanze del Presidente della Repubblica l'emergenza è sempre ricondotta alla presenza dei “nomadi”, delle “comunità nomadi” e degli “accampamenti abusivi”, senza alcun riferimento a profili di carattere etnico o razziale, così non è quanto agli atti anteriori e, in particolare:*

- *nello stesso decreto del 21 maggio è richiamato il “Protocollo d'intesa per la realizzazione del piano strategico emergenza rom nella città di Milano”*

sottoscritto in data 21 settembre 2006 dal Prefetto di Milano, dal Presidente della Regione Lombardia, dal Presidente della Provincia di Milano e dal Sindaco di Milano;

- anche nelle proposte del Ministro dell'Interno del 14 e 16 maggio 2008, sulla base delle quali è stata poi dichiarata l'emergenza, si fa specifico riferimento a una "emergenza rom" per individuare il problema fondamentale da risolvere;

- in molti altri atti endoprocedimentali gli accampamenti abusivi vengono definiti "campi rom", anziché semplicemente "campi nomadi".

Inoltre, è **certamente dato di comune esperienza** che la stragrande maggioranza delle persone presenti nei campi in questione effettivamente ha una ben precisa appartenenza etnica, essendo di origine Rom.

Tuttavia, ad avviso della Sezione questi elementi, se forse sono idonei a disvelare un intento discriminatorio da parte di taluno dei soggetti istituzionali coinvolti, non autorizzano però a concludere nel senso che l'intera azione amministrativa nella specie sia stata unicamente e precipuamente finalizzata a realizzare una discriminazione razziale nei confronti delle comunità Rom".

In definitiva, il Consiglio di Stato non ritiene provato che il Decreto del Presidente della Repubblica avesse natura discriminatoria (pur dichiarandolo poi illegittimo per altri versi), ma ammette che all'interno dell'*Emergenza nomadi* possano essere individuati singoli atti discriminatori posti in essere da altri soggetti istituzionali (nel caso di specie, dal Comune di Roma), in quanto ragionevolmente mirati a colpire il gruppo etnico dei rom e non anche l'indefinito gruppo sociale dei *nomadi*.

Infine, così come si è fatto cenno, non è necessario dimostrare che tutti gli abitanti dei *campi nomadi*, e dunque anche quelli che abiteranno nel *villaggio attrezzato La Barbuta*, sono appartenenti alla comunità rom, **in quanto il comma 9 dell'art. 44 del D.lgs. 286/98**, in tema di azione contro le discriminazioni, recita: "*Il ricorrente, al fine di dimostrare la sussistenza a proprio danno del comportamento discriminatorio in ragione (...) del gruppo etnico (...) può dedurre elementi di fatto anche a carattere statistico (...)*". Sperando che nessuno voglia mettere in dubbio che, a prescindere dalla qualificazione concettuale effettuata dal Governo nell'*Emergenza Nomadi*, i c.d. *villaggi attrezzati* sono abitati in Italia da appartenenti alla minoranza rom e sinti.

Statisticamente, a parte quelle già menzionate dalla Croce Rossa, sono disponibili gli **studi effettuati dall'ERRC** (European Roma Rights Centre, secondo cui il 95% degli abitanti dei c.d. *campi nomadi* appartengono alla minoranza rom e sinti (v. *Doc. 19*, pag. 8). Inoltre, già il 14 ottobre 2008, **il Corriere della Sera** ha pubblicato un articolo sui risultati del censimento commissionato alla Croce Rossa dal Comune di Roma, indicando che 4.268 rom vivono nei 'campi nomadi' di Roma¹⁰.

I. C IRRILEVANZA GIURIDICA DELL'INTENTO SOGGETTIVO DISCRIMINATORIO

Nell'ordinamento giuridico italiano, sull'esperienza decennale maturata da altri Paesi, si è scelto un approccio oggettivo e non anche soggettivo all'antidiscriminazione. La configurazione del comportamento discriminatorio, in altri termini non si fonda sull'intenzionalità dello stesso, cioè sullo stato soggettivo dell'autore, quanto viceversa dall'effetto che ne scaturisce, ossia il risultato discriminatorio.

Il comma 1 dell'art. 43 del D.lgs 286/98 chiarisce infatti che l'esistenza o meno di un comportamento discriminatorio prescinde completamente da qualsiasi intenzionalità soggettiva, essendo sufficiente che l'atto di cui si discute abbia **lo scopo o l'effetto (disgiuntamente considerati)** di determinare una “*distinzione, esclusione, restrizione o preferenza*”.

Questo principio è ormai da tempo consolidato nella giurisprudenza italiana, che in molteplici occasioni ha avuto modo di chiarire l'assoluta irrilevanza giuridica dell'indagine relativa alle intenzioni dell'autore del comportamento impugnato. Si veda per tutti l'ordinanza n. 12913/2011 del Tribunale civile di Milano che ha chiarito che “*presupposto per l'accoglimento della domanda ex artt. 44 D.lgs. n.286/98 e 4 del D. Lgs 215/03 è l'accertamento della natura discriminatoria della condotta denunciata, vale a dire la realizzazione di una obiettiva condizione di trattamento diseguale, indipendentemente dal processo di formazione della volontà e dalla presenza o meno di un intento lesivo da parte del soggetto*

¹⁰ Brogi, Paolo. “rom: 4.268, metà in condizioni estreme”. *Corriere della Sera*, 14 ottobre 2008. <http://www.legambiente.eu/associazione/rassegnaStampa/articolo.php?id=4579>

agente". (si allega copia dell'ordinanza n.12913/2011 del Tribunale civile di Milano Doc. 20)

Nel caso di specie, **non è dunque necessario dimostrare** che il Comune (all'inizio congiuntamente alla Prefettura) attraverso la costruzione del *villaggio attrezzato de La Barbuta* diretto ad ospitare esclusivamente persone appartenenti alla comunità rom avesse **l'intenzione** di creare un discriminazione nei confronti degli stessi. Ciò che **rileva è il risultato, l'effetto prodotto dal comportamento.**

I. D LA NON CONFIGURABILITA' DI UN' AZIONE POSITIVA

Probabilmente, la principale obiezione che si cercherà di muovere sarà legata alla presunta finalità di *integrazione* sottesa alla costruzione dei c.d. *villaggi attrezzati* in generale e di quello de La Barbuta in particolare.

E infatti noto, come la giurisprudenza italiana e soprattutto europea abbia **individuato una unica possibilità di deroga** al divieto per un Stato di emanare provvedimenti che abbiamo come destinatari (anche solo di fatto) gli appartenenti a un certo gruppo etnico, ossia la realizzazione di **una azione positiva**. E' sufficiente ricordare, in tal senso, la nota sentenza della Corte europea di Strasburgo *Orsus c. Croazia*, de 17 luglio 2008, in cui si è giudicata illegittimo l'inserimento di 14 alunni di scuola primaria in classe separate di soli rom, per violazione del principio di non discriminazione ex art. 14 CEDU. La Corte, in questa occasione, ha nuovamente affermato il principio secondo cui "*una misura positiva può anche riguardare esclusivamente i membri di un solo gruppo etnico*", **ma a condizione che:**

1. Il trattamento differenziato risulti giustificato da uno scopo legittimo;
2. I mezzi siano "*necessari, appropriati e proporzionati allo scopo*";
3. La misura risulti "*assistita da opportune garanzie*".

Specificando, in ogni caso, che qualora lo Stato voglia dimostrare di aver realizzato la differenziazione per realizzare una azione positiva (di sostegno, integrazione, etc.) cadrà su di questi "**l'onere della prova**" (si allega copia della sentenza della Corte europea di Strasburgo *Orsus c. Croazia*, de 17 luglio 2008.Doc. 21).

Nel caso di specie, dunque, spetterà al Comune di Roma dimostrare di aver costruito il *villaggio attrezzato* La Barbuta per perseguire lo scopo legittimo di offrire una abitazione a persone che ne erano prive. Ma soprattutto dovrà dimostrare che la soluzione del c.d. *villaggio attrezzato* risulta a tale scopo un mezzo **necessario, appropriato e proporzionale**.

Volendo brevemente anticipare la fase istruttoria, si può ipotizzare che il Comune di Roma voglia affermare la **necessità** del *villaggio attrezzato* La Barbuta sulla base dell'**urgenza** di apprestare una soluzione abitativa per i cittadini rom che vivono nei c.d. *insediamenti abusivi*. Si tratta dell'argomentazione che storicamente ha consentito (non solo in questo ambito) al Governo di agire con provvedimenti *extra ordinem*, giustificando scelte politiche altrimenti insostenibili. Ebbene, come si è già detto, il **Consiglio di Stato** ha definitivamente (almeno rispetto alla *questione rom*) **cassato questa argomentazione**, stabilendo che non esiste alcuna *emergenza rom*, che sin dalla sua dichiarazione lo stato di emergenza è da considerarsi illegittimo, perchè non riscontrabile nella realtà. In altri termini, il Governo non può, secondo il Consiglio di Stato, giustificare provvedimenti *anomali* sulla base di una presunta urgenza, ma dovrà affrontare le relative problematiche utilizzando una **politica strutturale, basata su misure e strumenti ordinari e non anche straordinari** (v. *Doc. 6*). D'altra parte, come si è visto la **stessa Commissione Straordinaria del Senato**, già prima del Consiglio di Stato, indicava come opportune altre soluzioni abitative, che permettano anche agli appartenenti alla minoranza rom di inserirsi in piccoli gruppi familiari all'interno dell'ordinario tessuto urbano, portando come esempi una serie di amministrazioni comunali italiane che hanno seguito con successo questa strada. In altri termini, non sussistendo alcuna emergenza sicurezza, il Comune avrebbe dovuto rispondere alle esigenze abitative di questa parte della minoranza rom con **le stesse misure di politica dell'alloggio poste in essere per qualunque altro cittadino** italiano, comunitario ed extracomunitario presente sul territorio italiano. D'altra parte, a nessuno sarebbe mai potuto apparire *necessaria* una soluzione abitativa, come quella dei c.d. *villaggi attrezzati*, concepita per i soli cittadini asiatici o africani che versano in condizioni di difficoltà. Ovviamente, ciò è stato possibile sulla base delle argomentazioni retoriche (totalmente infondate e discriminatorie) per le quali la minoranza rom preferirebbe vivere in roulette e

isolata rispetto agli altri e sarebbe in definitiva da considerarsi pericolosa per la collettività.

In tal senso appare interessante la pronuncia, seppur solo in parte attinente al tema, del **24.01.2011 del Tribunale di Milano** (*v. Doc.22*), che riconferma l'ordinanza del giudice civile di Milano (ord. 20.12.2010). Viene dichiarata la **natura discriminatoria** del comportamento assunto dal **sindaco di Milano e dal Ministro dell'interno** nell'escludere alcuni cittadini rom -stabilmente inseriti nel c.d. *campo rom* di Trebbiano- dall'assegnazione di alcuni alloggi comunali. Il magistrato, supera le obiezioni mosse dai convenuti, deducendone le reali intenzioni discriminatorie dalle dichiarazioni da queste rese pubblicamente circa la volontà di escludere i cittadini rom dall'ordinario circuito dell'edilizia popolare, riservando loro i soli *campi rom*.

Allo stesso modo, il *villaggio attrezzato* La Barbuta, non può certo considerarsi una misura **appropriata** per lo scopo della tutela e dell'integrazione di chi ci abita. Come si è accennato più volte e come denunciato dal sindaco di Ciampino, si tratta di una zona che -a causa dell'ingente inquinamento atmosferico ed acustico- rappresenta **un serio pericolo per la salute** di chi vi sarà alloggiato. L'intenso traffico aereo e la estrema vicinanza allo stesso fanno di questa aria un luogo insalubre, che infatti non era stato considerato abitabile all'interno nel piano edilizio del Comune.

Per comodità espositiva, si rinvia al punto III in Diritto del presente atto per un approfondimento relativa ai pericoli sulla salute che sono stati certificati in relazione al *villaggio attrezzato* La Barbuta dalla commissione composta dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale del Lazio, dal Dipartimento di Prevenzione ASL RMH e dall'ARPA Lazio.

Vale anche la pena di ricordare brevemente la giurisprudenza della **Corte Europea di Strasburgo** con riguardo a questo specifico aspetto. Nel caso **Hatton et autres c. Royaume Uni – Grande Chambre, 8 luglio 2003**, la Corte rammenta come l'articolo 8 CEDU protegga l'individuo al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza., cosicchè quando una persona patisce direttamente e gravemente **del rumore o di altre forme d'inquinamento**, si può porre una questione di legittimità ex art. 8. La

protezione dell'ambiente, sempre secondo la Corte (§122), deve essere presa in conto dagli Stati quando agiscono nel quadro del loro margine d'apprezzamento e dalla Corte quando esamina la questione del superamento o meno di questo margine.

Per apprezzare se lo Stato ha mantenuto o no un giusto equilibrio nel caso di specie, la Corte stima di dover prendere in considerazione anche le misure prese per attenuare gli effetti del rumore generati dagli aerovelivoli in maniera generale, compresa anche la notte (§127).

Analogamente, la Corte nel caso **Tatar c Roumanie- Chambre, 27 gennaio 2009**, ricorda che l'inquinamento può apportare danni alla vita privata e familiare di una persona riguardo il suo benessere, e che lo Stato ha l'obbligo di assicurare la protezione dei cittadini regolamentando l'autorizzazione, il funzionamento, lo sfruttamento, la sicurezza ed il controllo delle attività pericolose per l'ambiente e per la salute umana.

Il *villaggio attrezzato* La Barbuta è, inoltre, **localizzato in un'area periferica**, nelle immediate vicinanze del vincolo ferroviario e a ridosso del grande Raccordo Anulare. Come si è già rilevato nella parte in fatto, la lontananza dai servizi scolastici, socio- sanitari, dalle abitazioni e dai negozi, aggrava le condizioni di emarginazione ed esclusione di un gruppo sociale già svantaggiato e emarginato.

Tale soluzione abitativa non è quindi idonea al superamento delle condizioni di grave disagio in cui versano gli appartenenti alla comunità rom, anzi, per come è congegnata è fortemente penalizzante per le persone che vi abiteranno e finisce per confermare l'emarginazione dei cittadini rom, comportando quindi non solo una segregazione fisica della comunità rom dalla società italiana, ma anche ad un isolamento politico economico e culturale.

Sempre al fine di evidenziare come non si possa parlare di una misura **appropriata**, si richiamano qui le già illustrate (v.sopra) censure dei c.d. *campi nomadi* in Italia avanzate tra gli altri dal **Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa**, dalla **Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato**, dal **Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa**, dall'**Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali**, dal **Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS)**, da **Amnesty International**, etc.

Per avere un'idea più dettagliata su come sia strutturato un c.d. *campo Nomadi* e il grado di segregazione e di rischio alla salute che può comportare, si allega qui la ricerca pubblicata nel novembre 2010 dall'organizzazione indipendente Associazione 21 Luglio sulle condizioni di vita del **villaggio attrezzato di via di Salone**, considerato dal Sindaco di Roma *il campo* modello su cui costruire l'intera politica abitativa della comunità rom. In questo documento vengono dettagliatamente descritte le condizioni oggettive in cui vivono centinaia di famiglia rom, con spazi, condizioni igieniche e servizi sconosciuti a qualsivoglia struttura pubblica occidentale (*si allega copia del report "Esclusi e ammassati" dell'Associazione 21 luglio, Doc. 23*).

Infine, un cenno sulla **proporzionalità**, in quanto spetterà al Comune, fra l'altro, dimostrare che i **10 milioni di euro** già spesi per il *villaggio attrezzato* La Barbuta, più quelli che dovrà erogare a tempo indeterminato per adempiere ai compiti di gestione e sorveglianza che si è assegnato (3 milioni di euro), sono da considerarsi un investimento proporzionale ad accogliere 650 persone in queste condizioni di segregazione piuttosto che apprestare per le stesse altre soluzioni mirate sulla base degli ordinari strumenti di politica abitativa di cui dispone la amministrazione comunale.

Concludendo sul primo punto di diritto, il *villaggio attrezzato* La Barbuta realizza una *distinzione* su base *etnica*, che di fatto compromette il *godimento e l'esercizio*, in condizioni di parità, dei diritti *in campo economico, sociale e culturale* e in particolare nel diritto *all'alloggio*, realizzando per questa via una discriminazione censurabile ex art. 44 D.lgs 286/98.

Cionondimeno, nei prossimi paragrafi verranno analizzati talune violazioni che attengono formalmente a censure di natura amministrativistica, che tuttavia illustrano alcuni profili che compongono il quadro di illegittimità discriminatoria del comportamento del Comune di Roma qui impugnato.

II. ILLEGITTIMITA' DELL'ATTO PER CARENZA DI POTERE. CONTRASTO CON LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO 6050/2011

I lavori di sistemazione e stabilizzazione del *villaggio attrezzato* de La Barbuta sono illegittimi, in quanto atti adottati in carenza di potere.

Nella sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011, il Consiglio di Stato ha, infatti, dichiarato illegittimo il D.P.C.M del 28 maggio 2008, istitutivo dello *stato di emergenza* con riferimento agli *insediamenti nomadi* nel territorio delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania, con la conseguente illegittimità derivata anche delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 di nomina dei Commissari delegati per l'emergenza e di tutti i successivi atti commissariali, adottati quindi in "carenza di potere".

Di conseguenza sono venuti meno i poteri straordinari in capo del prefetto di Roma nella qualità di commissario delegato per *l'emergenza nomadi* nel territorio della Regione Lazio. Tale provvedimento decisivo ha inoltre inficiato inequivocabilmente tutti gli atti relativi al Piano Nomadi del Comune di Roma e in particolare gli atti amministrativi relativi alla stabilizzazione del campo La Barbuta.

Invero, la costruzione del *villaggio attrezzato* La Barbuta, quale attuazione del Piano Nomadi disposta dal Commissario delegato per l'emergenza del Lazio, in deroga alla normativa vigente, rientra senz'altro negli atti commissariali che risultano adottati in carenza di potere e, pertanto, è da considerarsi illegittima non essendo stata disposta nel caso specifico alcuna "*riedizione o una convalida di singoli atti*" adottati dal Commissario delegato, "*sulla base dell'ordinario assetto dei poteri e delle competenze*", così come previsto nella suddetta sentenza del Consiglio di Stato. In particolare, nella sentenza si afferma chiaramente che: "*L'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, per le ragioni sopra esposte, deve comportare secondo i comuni principi la caducazione, per illegittimità derivata, di tutti gli ulteriori atti impugnati, e quindi non soltanto delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 di nomina dei Commissari delegati per l'emergenza, ma anche di tutti i successivi atti commissariali (che, a questo punto, risulterebbero adottati in carenza di potere).*"

Naturalmente, resta comunque salva la facoltà delle Amministrazioni interessate di "sanare" il vizio d'incompetenza attraverso una riedizione o una convalida di singoli atti a suo tempo adottati dai Commissari delegati, laddove ciò sia possibile sulla base dell'ordinario assetto dei poteri e delle competenze (...)". Di contro, nel caso di specie, l'amministrazione comunale non ha emanato nuovi atti che in base a presupposti differenti potessero convalidare la costruzione del villaggio attrezzato La Barbuta, né giustificarne la conclusione dei lavori.

III. ILLEGITTIMITA' DELL'ATTO PER VIOLAZIONE DEL D. LGS. N. 96 DEL 09/05/2005 E DEL D. M. DEL 20/04/2006 DEL MINISTERO DIFESA

La costruzione del *villaggio attrezzato* de La Barbuta è illegittima altresì con riferimento alle vigenti normative in materia di restrizioni all'interno dei coni di volo aeroportuali (D.Lgs. n. 96 del 09/05/2005 e DM 20/04/2006 del Ministero Difesa).

In particolare, il D.M. del 20/04/2006 del Ministero della Difesa relativo all'applicazione della parte aeronautica del Codice di navigazione, di cui al D.Lgs. 96 del 09/05/2005, pubblicato nella G.U. n. 167 del 20-7-2006, prevede delle limitazioni e dei vincoli alla proprietà privata per le zone limitrofe agli aeroporti militari al fine di garantire la salvaguardia dell'incolumità pubblica.

L'art. 2 del suddetto D.M. stabilisce, invero, che *"Nelle direzioni di decollo ed atterraggio degli aeroporti militari non possono essere costituiti ostacoli di qualunque altezza a distanza inferiore ai trecento metri dal perimetro dell'aeroporto stesso per un' area a forma trapezoidale centrata e perpendicolare al prolungamento dell'asse pista avente la base minore pari a metri trecento in corrispondenza della intersezione dello stesso prolungamento con la recinzione aeroportuale e quella maggiore pari a metri novecento in corrispondenza del limite dei trecento metri di distanza dalla recinzione aeroportuale. A partire dalla base maggiore del trapezio sopra individuato, l'altezza degli ostacoli non può superare un valore di sei metri incrementato di un metro ogni cinquanta fino ai milleottocento metri di distanza dalla recinzione aeroportuale, per una larghezza che, partendo dai novecento metri, si incrementa in modo costante e simmetrico rispetto al prolungamento dell'asse pista fino alla misura massima di*

milleduecento metri. Oltre i milleottocento metri fino ad una distanza di tre chilometri dalla recinzione aeroportuale, per una larghezza che si mantiene costante e pari a milleduecento metri, l'altezza degli ostacoli puo' aumentare di un metro ogni cinquanta".

Viceversa, il suddetto *villaggio attrezzato* è collocato all'interno del cono di volo dell'aeroporto e nei pressi del sentiero di avvicinamento dei veicoli, precisamente in testa alla pista 15 e in coda alla pista 30 del confinante aeroporto, dove atterrano giornalmente 200 aerei.

Tale vicinanza del suddetto *villaggio attrezzato* all'aeroporto di Ciampino, oltre a essere illegittima, pone a serio rischio la salute delle persone a causa dell'**inquinamento acustico e atmosferico** prodotto dal vicino aeroporto.

Già due anni fa, l'aumento progressivo dei voli aveva indotto le autorità sanitarie a valutare i possibili effetti sulla salute dei residenti intorno all'aeroporto ed è stata presa in considerazione anche l'area dove è stato costruito il «villaggio attrezzato» de La Barbuta. E' da rilevare, infatti, che l'inquinamento prodotto dal vicino aeroporto non è solo di tipo acustico. Invero, non bisogna dimenticare le emissioni di inquinanti in aria, che variano al variare dei motori e dei carburanti impiegati, con conseguente rilascio di sostanze inquinanti e particelle sospese, e un numero variabile di sostanze chimiche organiche.

Il gruppo di lavoro - composto dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario Regionale del Lazio, dal Dipartimento di Prevenzione ASL RMH e dall'ARPA Lazio - ha concluso lo studio nel dicembre 2009 sottolineando la pericolosa associazione tra esposizione al rumore di origine aeroportuale e i livelli di pressione arteriosa. Come rileva il rapporto *«All'aumento di valori pressori misurati si accompagna un aumento significativo di persone ipertese. (...) Occorre notare come si sia evidenziata una forte associazione tra esposizione a rumore aeroportuale e frequenza di persone con prescrizioni per i farmaci per la cura delle patologie a carico dell'apparato respiratorio. (...) L'esposizione a rumore può portare a cambiamenti acuti o cronici della regolazione fisiologica allo stress. La reazione allo stress comporta uno squilibrio dei normali processi neuro-vegetativi e ormonali e di conseguenza un'influenza negativa sull'equilibrio di importanti parametri cardiovascolari quali la pressione arteriosa, la funzione cardiaca, i livelli di colesterolo ematico, i trigliceridi, il fibrinogeno. Tutti questi parametri possono alterare la viscosità del sangue e di*

conseguenza favorire la genesi di patologie importanti quali l'aterosclerosi, l'ipertensione, le malattie ischemiche del cuore e ultimo l'infarto del miocardio». (v. Doc. 1).

Per tanto, il nuovo insediamento realizzato dall'amministrazione comunale è illegittimo in quanto è collocato in un'area in cui l'insediamento umano risulta incompatibile con quanto previsto dalle vigenti normative in materia dei con di volo aeroportuali, ponendo altresì a serio rischio la salute delle persone ospitate al suo interno.

IV. ILLEGITTIMITA' DELL'ATTO PER VIOLAZIONE DEL D.LGS.42/2004

L'area ove sorge il campo è individuata nel Piano Territoriale Paesistico della Regione Lazio, adottato con gli atti della Giunta Regionale n. 556 del 25/07/2007 e n. 1025 del 21/12/2007, come «terreno compreso tra i beni paesaggistici e individuata come area di notevole interesse pubblico» (vincolo cdm 058-159) ed è pertanto soggetta a vincolo ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*".

V. LEGITTIMAZIONE ATTIVA

L'A.S.G.I. ha tra i suoi scopi statutari "*a) di promuovere l'informazione, la documentazione e lo studio dei problemi, di carattere giuridico, attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano; b) di promuovere le stesse attività avendo riguardo agli ordinamenti degli altri paesi, in particolare di quelli appartenenti alle Comunità europee, attraverso l'analisi dei vari sistemi giuridici e la comparazione; c) di promuovere le stesse attività avendo riguardo agli strumenti internazionali esistenti o in corso di elaborazione, con particolare riferimento a quelli attinenti alla tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e delle libertà fondamentali*" (art.5) proponendosi "*altresì di fornire*

assistenza legale, intervenire e costituirsi in giudizio ovvero, se necessario, promuoverlo o resistere, per l'affermazione e tutela dei diritti e interessi dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), per le finalità di cui all'articolo che precede" (art. 6) *(si allega copia dello Statuto dell'ASGI- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione Doc.24).*

E' inoltre iscritta nel Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, tenuto dall'UNAR - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero per le Pari Opportunità, ai sensi di quanto previsto dall'art.6 D.lgs. 215/2003: è pertanto legittimata ad agire, ai sensi dell'art.5 D.Lgs. cit. (Doc.25)

L'A.S.G.I. opera da 21 anni in tutto il territorio nazionale per l'attuazione dei propri scopi statutari, organizzando iniziative di studio e di formazione sulla legislazione e la giurisprudenza in materia di immigrazione e contro la discriminazione, nonché agendo od intervenendo in giudizi civili, penali o amministrativi vertenti sulla tutela dei diritti dello straniero od il contrasto alle discriminazioni etniche o razziali.

L'ASSOCIAZIONE 21 LUGLIO ha come *mission*: tutelare i minori con una specifica attenzione a coloro che vivono in situazione di particolare fragilità come i minori rom che vivono negli insediamenti formali e informali; combattere ogni forma di discriminazione diretta o indiretta; collaborare con le istituzioni preposte alla tutela dei minori denunciando eventuali abusi e/o negligenze; far crescere una coscienza critica in ordine ai diritti dei bambini; promuovere campagne e lanciare appelli laddove sono posti a rischio i fondamentali diritti dei bambini. Per mantenere equità di giudizio e libertà di espressione l'Associazione 21 luglio non può accedere finanziamenti erogati dalle istituzioni pubbliche italiane. *(si allega copia dello statuto dell'Associazione 21 luglio. Doc.26).* Nel 2011 l'Associazione 21 luglio insieme all'European Roma Rights Centre ha inviato un rapporto sulla condizione dei minori rom in Italia al Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia (CRC). Nel 2012 L'Associazione 21 luglio insieme all' European Roma Rights Centre ha realizzato un rapporto per il Comitato ONU per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD) documentando alcuni casi di trattamento discriminatorio nei riguardi di comunità

rom e sinti presenti in Italia. Dal 2011, l'Associazione 21 luglio, tra le altre attività, realizza il progetto Italian Roma Rights Centre finanziato dall'organizzazione internazionale Open Society Institute. Inoltre, l'associazione è partner privilegiato del Segretariato Internazionale di Amnesty International e dell'European Roma Rights Centre.

Anche l'Associazione 21 luglio è iscritta al predetto Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, tenuto dall'UNAR – Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondata sulla razza o sull'origine etnica". (Doc.27)

Alle associazioni iscritte nell'apposito Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, tenuto dall'UNAR, è consentito di agire, oltre che in forza di apposita delega *“in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione”* (art. 5, comma 1, D.lgs. 215/2003), anche in proprio *“nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione”* (art. 5, comma 3, D.lgs. 215/2003).

La prima ipotesi evidentemente ricorre quando le associazioni sono in grado di individuare e contattare i soggetti colpiti dall'atto discriminatorio per informarli della facoltà che essi hanno di agire, direttamente o a mezzo delega alle stesse associazioni, con il fine di ottenere l'eliminazione del comportamento discriminatorio; la seconda ipotesi, invece, si ha quando gli enti non sono in grado di identificare ovvero di conoscere i nominativi delle persone lese in modo diretto ed immediato e quindi agiscono in nome proprio a garanzia della collettività (v. ordinanza del 16.01.2010 del Tribunale di Brescia).

La giurisprudenza ha già avuto modo di prendere atto che ciò che conta non è che le persone lese dal provvedimento comunale non possano essere individuate in assoluto, ma che le vittime non siano individuabili in modo *“diretto e immediato”* dall'atto contestato, *“cioè evincibili dallo stesso atto asseritamente discriminatorio”*. (v. decreto del 07.02.2011 del Tribunale di Brescia)

Inoltre, è da tenere presente la *ratio* della norma in commento dal momento che l'art. 5 del D.Lgs. 215/2003 è il risultato di una valutazione politico-legislativa determinata da esigenze di natura sociale e finalizzata a garantire l'osservanza del principio della parità di trattamento nell'interesse della collettività. La norma infatti non può che essere tesa a far valere i diritti dei singoli che siano

espressione dei cd. interessi collettivi o diffusi, in tutte le ipotesi in cui i soggetti lesi non siano in grado di agire direttamente contro la discriminazione subita e gli stessi non siano facilmente individuabili (v. Tribunale di Brescia, ordinanza del 4 marzo 2011; Tribunale di Milano, ordinanza del 2 maggio 2011).

In definitiva, nel caso di specie, anche qualora fossero state assegnate le piccole abitazioni del campo La Barbuta, non sarebbero comunque sufficientemente definibili i soggetti discriminati. Ciò vale tanto più se si considera che, al momento del deposito del presente ricorso, non sono ancora stati individuati dal Comune i destinatari delle abitazioni di cui sopra e in ogni caso non è stata loro comunicata o resa pubblica per altra via tale assegnazione. Tutto ciò conferma e ulteriormente giustifica il riconoscimento della facoltà delle citate Associazioni di agire autonomamente ed in nome proprio.

VI. LEGITTIMAZIONE PASSIVA

Il Comune di Roma è legittimato passivo nel procedimento in quanto la costruzione del *villaggio attrezzato* de La Barbuta è stata disposta all'interno del Piano Nomadi, adottato dal Comune di Roma, insieme al prefetto di Roma, dott. Giuseppe Pecoraro, in qualità di Commissario Delegato per l'*emergenza nomadi*, in data 31 luglio 2009. Essendo venuti meno con la sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011 del Consiglio dei Stato, i poteri straordinari in capo del prefetto di Roma nella qualità di Commissario Delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio, l'unico soggetto responsabile per il proseguimento dei lavori di ultimazione del villaggio attrezzato la Barbuta risulta essere allo stato attuale la suddetta Amministrazione comunale.

VII. COMPETENZA DEL GIUDICE ORDINARIO

La posizione giuridica fatta valere dai ricorrenti è senza dubbio qualificabile come diritto soggettivo: ciò che essi lamentano è infatti la violazione, di un diritto inviolabile della persona, quale quello al riconoscimento della parità di trattamento e alla non discriminazione in relazione al diritto all'alloggio.

Tale diritto trova fondamento, oltre che nell'art. 43 D.Lgs. 286/1998 e art. 2 del D.lgs.215/03, nell'art. 3 della Cost., che sancisce il principio di pari dignità sociale e di uguaglianza davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

La circostanza che, nella fattispecie, il comportamento che si assume lesivo del diritto in parola sia riconducibile ad una Amministrazione, quale il Comune di Roma, non vale a mutare la natura della posizione soggettiva azionata, che non può essere degradata ad interesse legittimo neppure in conseguenza dell'emanazione di un atto da parte di un'autorità amministrativa.

Il diritto alla non discriminazione è infatti un diritto fondamentale, di rilievo costituzionale, primario ed assoluto dell'individuo, come tale incompressibile dall'amministrazione.

Inoltre, l'art. 44 del D. lgs 286/98 nel delineare i presupposti per l'esercizio dell'azione giurisdizionale contro le discriminazioni, si riferisce testualmente a "comportamenti" discriminatori di privati o pubbliche amministrazioni.

Occorre altresì considerare che, in materia di tutela contro i comportamenti discriminatori, gli artt. 43 e 44 D.Lgs. 286/1998 stabiliscono espressamente che l'azione debba essere proposta al giudice ordinario, e ciò anche nel caso in cui il comportamento discriminatorio (posto in essere tanto da un privato quanto da una pubblica amministrazione) si sostanzia nell'imposizione di condizioni più svantaggiose o nel rifiuto di fornire "l'accesso ...all'alloggio".

In tal senso, il Tribunale di Milano nell'ordinanza n. 2380 del 11.2.08 ha statuito che: *"Anche il rilievo secondo il quale, a mente dell'art. 33 D. Lgsvo 80/98, ogni controversia in materia di pubblici servizi risulterebbe devoluta alla cognizione del giudice amministrativo non può ritenersi fondata, posto che in materia di tutela contro i comportamenti discriminatori, gli artt. 43 e 44 del D.Lgsvo 286/98 stabiliscono espressamente che l'azione debba essere proposta al giudice ordinario, e ciò per il caso in cui il comportamento discriminatorio – posto in essere da un privato quanto da una pubblica amministrazione - si sostanzia nell'imposizione di condizioni più svantaggiose o nel rifiuto di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi socio e socio-assistenziali soltanto in ragione della condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità del soggetto*

che assume in suo danno la sussistenza della fattispecie discriminatoria (v. in tal senso Tribunale di Milano 21.3.2002; Corte d'Appello Firenze 2.7.2002;)

Inoltre, in merito ai poteri del giudice ordinario, come ritenuto da pacifica giurisprudenza e come peraltro chiarito dall'ord. N. 7186 del 30.03.2011 delle Sezioni Unite, relativa ad un regolamento di giurisdizione promosso nell'ambito di un giudizio di merito in relazione all'art. 44 D.lgs 286/98, riconoscendo la giurisdizione dell'AGO, la Corte ha affermato: " *il fatto che la posizione tutelata assurga a diritto assoluto, e che simmetricamente possano qualificarsi come fatti illeciti i comportamenti di mancato rispetto della stessa, fa sì che il contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio presentino aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta che è stata messa in essere e anche della preesistenza o meno di posizioni soggettive di diritto o interesse legittimo del soggetto leso a determinate prestazioni. Di ciò si trova riscontro nel dettato normativo, secondo cui il giudice può "ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione"*

Tutto ciò premesso i ricorrenti, così come rappresentati, difesi e domiciliati, con riserva di ogni ulteriore istanza, deduzione ed eccezione anche istruttoria e di integrazione delle conclusioni di merito, delle istanze istruttorie e delle produzioni documentali

CHIEDONO

Che, letto il ricorso il Tribunale adito voglia fissare con decreto, ai sensi dell'art. 702-bis, co. 3, c.p.c., l'udienza di comparizione delle parti assegnando al convenuto un termine per la costituzione in giudizio, e si da ora

INVITANO

Il Comune di Roma, in persona del Sindaco *pro tempore*, a costituirsi ai sensi e nelle forme di cui all'art. 702-bis c.p.c. entro e non oltre dieci giorni prima dell'udienza, espressamente avvertendolo che, la costituzione oltre il suddetto termine, implica le decadenze di cui agli artt. 38, 167 e 702-bis, co. 4 e 5, c.p.c., e, in particolare quelle di eccepire l'incompetenza del giudice adito, di sollevare le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio, nonché di proporre

domande riconvenzionali e di chiamare terzi in garanzia, e che comunque, in caso di mancata costituzione, si procederà in sua contumacia, per sentire accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

Voglia il Tribunale,
disattesa ogni contraria istanza ed eccezione:

- 1) **accertare e dichiarare** il carattere discriminatorio ai sensi e per gli effetti degli artt. 43 e 44 d.lgs n. 286/98 e 4 D.Lgs 215/03 del comportamento del Comune di Roma che si è concretizzato nella prosecuzione dei lavori di ultimazione e assegnazione del *villaggio attrezzato* La Barbuta;
- 2) **ordinare al Comune di Roma** di cessare il comportamento discriminatorio e di rimuoverne gli effetti e, in particolare, di interrompere definitivamente i lavori di ultimazione e assegnazione del *villaggio attrezzato* La Barbuta.
- 3) **ordinare la pubblicazione**, a cura e spese dell'amministrazione convenuta, dell'emanando provvedimento su un giornale a tiratura nazionale.

In via istruttoria

Si chiede di essere ammessi a prova per testi sulle circostanze di fatto di cui in narrativa da intendersi qui capitolate precedute dalle parole vero.

Si indicano a testi e comunque a sommarie informazioni il signor Andrea Anzaldi (ricercatore e autore di diversi rapporti sui temi in oggetto), con riserva di indicarne altri.

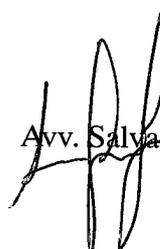
Si producono i seguenti documenti:

1. *copia dello Studio sugli Effetti del Rumore Aeroportuale- S.E.R.A. del Dicembre 2009;*
2. *copia dell'articolo "Ciampino, voli pericolosi. Inquinamento acustico e smog da record" di Vincenzo Bisbiglia del 16/01/2012;*
3. *mappa dell'area ove sorge il villaggio attrezzato de la Barbuta;*
4. *il video della prosecuzione dei lavori del villaggio attrezzato La Barbuta è disponibile sul sito del Messaggero : http://www.ilmessaggero.it/articolo.php?id=173856&sez=HOME_ROMA&ssez=CITTA*

5. *copia della "Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, per l'attuazione della comunicazione, Commissione Europea n.173/2011" adottata dall'UNAR;*
6. *copia della sentenza n.6050/2011 del Consiglio di Stato;*
7. *copia degli stralci delle dichiarazioni del vice sindaco di Roma Sveva Belviso;*
8. *copia della diffida inviata dal Sindaco di Ciampino in data 7/12/2011;*
9. *copia della diffida inviata dall'Antenna Territoriale Anti-discriminazione in data 20/12/2011;*
10. *copia della decisione del CEDS del 25.06.2010;*
11. *copia della decisione del CEDS del 7.12.2005;*
12. *copia della decisione del CEDS del 28.06.2011;*
13. *copia del rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa a seguito della visita in Italia del 19 e 20 giugno 2008;*
14. *copia dell'Assessment of the human rights situation of Roma and sinti in Italy dell'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali del marzo 2009;*
15. *copia delle Conclusioni del 2011 sull'Italia (pubblicate nel gennaio 2012) del CEDS;*
16. *copia del Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e camminanti in Italia, approvato il 9 febbraio 2011 dalla Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato;*
17. *copia del report del 2011 di Amnesty International: "La risposta Sbagliata, Italia: Il "Piano Nomadi"viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma";*
18. *copia del rapporto del 7 settembre 2011 del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa;*
19. *copia del memorandum del 2009 dell' Open Society Institute, Osservazione Onlus e ERRC alla Commissione Europea;*
20. *copia dell'ordinanza n.12913/2011 del Tribunale civile di Milano;*
21. *copia della sentenza della Corte europea di Strasburgo Orsus c. Croazia, de 17 luglio 2008;*
22. *copia dell'ordinanza del 24.01.2011 del Tribunale di Milano;*
23. *copia del report "Esclusi e ammassati" dell'Associazione 21 luglio;*
24. *copia dello statuto dell'ASGI- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione;*
25. *copia dell'iscrizione dell'ASGI nel "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni"*

26. *copia dello statuto dell'Associazione 21 Luglio;*
27. *copia dell'iscrizione dell'Associazione 21 Luglio nel "Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni".*

Roma, 05.03.2012


Avv. Salvatore Fachile