



**PARERE SULL'APPLICAZIONE DELLE NORME DI DIRITTO INTERNAZIONALE SUL DIRITTO AD UN ALLOGGIO ADEGUATO E SUL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE E SEGREGAZIONE AL CASO DEL CAMPO AUTORIZZATO DELLA BARBUTA, ROMA, ITALIA.**

**SOMMARIO**

1. Questo parere, redatto dal Segretariato internazionale di Amnesty International, si propone di contribuire ad una valutazione circa l'adeguatezza e la natura discriminatoria e segregatoria degli alloggi forniti alla popolazione rom presso il campo autorizzato di La Barbuta, a Roma:

- esponendo importanti norme internazionali sul diritto ad un alloggio adeguato;
- evidenziando il divieto di discriminazione e il dovere di non segregare in base all'origine etnica; e
- mostrando come la segregazione residenziale sia stata ripetutamente condannata da una serie di organismi internazionali e regionali di tutela dei diritti umani come violazione dei diritti fondamentali ad un alloggio adeguato e alla non discriminazione, utilizzando anche il caso dell'Italia con particolare riferimento alla politica dell'alloggio dei rom nei campi.

2. In particolare, Amnesty International sosterrà che un campo in cui sono alloggiate solo persone di etnia rom, cui non sia offerta nessun'altra possibilità di alloggio integrata; un campo nel quale queste persone sono recintate e controllate da telecamere di sicurezza, il cui ingresso è attraverso un cancello sorvegliato e l'accesso dei non residenti è possibile solo su invito da parte di un residente o autorizzazione da parte del comune; che è isolato dai quartieri residenziali in cui vive la maggioranza della popolazione a causa di trasporti pubblici carenti e della mancanza di anche soltanto un marciapiede lungo una strada a scorrimento veloce che lo collega al quartiere residenziale più vicino, distante circa 2,5 km; un campo che quindi manca di ragionevole accesso a negozi, studi medici, scuole e altre infrastrutture, non rispetta il diritto ad un alloggio adeguato ai sensi del diritto internazionale e costituisce segregazione.

## **STATUS, INTERESSE E COMPETENZA DI AMNESTY INTERNATIONAL**

### **Status di Amnesty International**

3. Amnesty International (AI) è un'organizzazione internazionale non governativa, fondata nel 1961, dedicata a tutelare e promuovere i diritti sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e di altri trattati internazionali. AI ha quasi tre milioni di associati in oltre 150 paesi, tra cui circa 63,000 associati in Italia. L'organizzazione ha relazioni formali con il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione degli Stati Americani, l'Organizzazione dell'Unità Africana e l'Unione Interparlamentare. Nel 1977 AI ha ricevuto il premio Nobel per la pace.

4. AI svolge attività di ricerca e guida gli sforzi per il progresso del diritto internazionale sui diritti umani sia a livello nazionale sia internazionale; con riferimento a queste attività l'organizzazione è riconosciuta globalmente come una fonte di ricerca e analisi delle condizioni dei diritti umani nel mondo seria, imparziale e credibile. Le sue competenze in materia di diritti umani includono gli obblighi degli Stati, secondo il diritto internazionale, a proteggere e soddisfare il diritto a un alloggio adeguato e a garantire la non discriminazione e l'uguaglianza nel godimento di tutti i diritti.

5. AI è da sempre all'avanguardia nella protezione in tutto il mondo dei diritti sociali ed economici riconosciuti a livello internazionale. Per esempio, con la sua campagna globale "Io pretendo dignità", AI aiuta a rafforzare l'attuazione dei diritti economici, sociali e culturali e, in particolare, a far valere il diritto a un alloggio adeguato per i membri più poveri ed emarginati della società. In Europa, oltre che in Italia, AI ha effettuato ricerche e ha condotto campagne sul diritto all'alloggio adeguato dei rom in diversi paesi tra cui Francia, Romania e Serbia.

### **Interesse e competenza sulla questione dinanzi alla Corte**

6. AI ha un interesse reale e sostanziale nella materia che oggetto di questo procedimento. L'organizzazione ha dimostrato questo interesse attraverso il suo vasto lavoro a livello globale – con attività come il monitoraggio, la ricerca e documentazione e la partecipazione in procedimenti giudiziari e legislativi – rispetto al diritto a un alloggio adeguato in generale ed in Europa, in particolare in relazione ai rom.

7. AI ha studiato e documentato l'impatto dell' "Emergenza nomadi" sui rom in Italia fin dal 2008, in particolare nelle città di Roma e Milano.<sup>1</sup> AI ha criticato l'uso dei poteri d'emergenza e ha evidenziato la mancanza di giustificazione per la dichiarazione dell' "Emergenza nomadi", così come la sua natura discriminatoria, anche attraverso un'analisi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.<sup>2</sup> Il rapporto del marzo 2010, *La risposta sbagliata - Italia: Il 'Piano nomadi' viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma*, costituisce l'esito di missioni di ricerca a Roma, dove nel 2009 furono visitati diversi campi, tra cui Tor de' Cenci, Centocelle e La Monachina.

8. Spinta da notizie di ripetuti sgomberi forzati a Milano, AI ha condotto due missioni di ricerca in questa città nel 2011. I delegati hanno intervistato funzionari, il personale di varie organizzazioni non governative e residenti dei campi autorizzati e non autorizzati. I delegati hanno visitato i campi autorizzati in Via Idro, Via Impastato, Via Novara e Via Triboniano/Barzaghi. Nella relazione del novembre 2011, *Italia: 'Tolleranza zero per i rom' – Sgomberi forzati e discriminazione contro i rom a Milano*, Amnesty International descrive come l' "Emergenza Nomadi" abbia esposto migliaia di rom a violazioni gravi dei diritti umani, a discriminazione aggravata contro i rom, ivi compresa la

<sup>1</sup> Cfr. *The wrong answer: Italy's Nomad Plan violates the housing rights of Roma in Rome*, Amnesty International Index: EUR 30/001/2010; e *Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan*, Amnesty International Index: EUR 30/022/2011.

<sup>2</sup> Cfr. *Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan*, Amnesty International Index: EUR 30/022/2011.

discriminazione nel godimento del loro diritto a un alloggio adeguato, consentendo maggiore impunità per violazioni intenzionali delle norme sui diritti umani.

9. Più recentemente AI ha documentato la situazione d'alloggio dei rom sia a Roma sia a Milano, dopo la fine dell' "Emergenza Nomadi" a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del novembre 2011. Nel rapporto *AI margins: sgomberi forzati e segregazione dei rom in Italia*, pubblicato il 12 settembre 2012 e allegato a questa presentazione (Allegato 1), AI ha concluso che le violazioni del diritto dei rom a un alloggio adeguato continuano. Nei dieci mesi successivi alla cessazione dello stato di emergenza, centinaia di rom sono stati forzatamente sgomberati e lasciati senza tetto. Piani per la chiusura di diversi campi autorizzati e "tollerati" hanno continuato ad essere attuati nonostante l'assenza di adeguate garanzie e procedure. Le condizioni di vita nella maggior parte dei campi autorizzati rimangono molto scadenti, visto che le autorità non hanno preso provvedimenti per migliorarle; le condizioni nei campi informali sono perfino peggiori, con scarso accesso ad acqua, servizi igienici ed energia. La segregazione etnica nei campi continua mentre i rom rimangono in gran parte esclusi dall'accesso agli alloggi sociali.

10. Il rapporto di settembre 2012 mette in evidenza La Barbuta come chiaro esempio di segregazione dei rom. Inoltre, descrive il Piano Nomadi di Roma come "un esempio particolarmente grave di una politica apertamente discriminatoria. I campi 'nomadi' sono l'unica opzione di sistemazione abitativa per i rom e altre opzioni di alloggio, non discriminatorie e non etnicamente segreganti, non vengono offerte. Anche se i rappresentanti comunali sottolineano che i campi sono per tutti i 'nomadi', la realtà è che attualmente ci sono praticamente solo rom che vivono nei campi autorizzati e che il comune ha in programma di alloggiare solo rom nel nuovo campo della Barbuta. Il termine 'nomade' appare neutrale e protegge le autorità dall'accusa di discriminazione etnica, ma rafforza l'idea che la presenza dei rom è temporanea e che queste comunità sono 'estrane' al resto della società italiana. Se i rom sono ritenuti essere tutti indistintamente nomadi, le politiche e le decisioni che li riguardano non andranno a occuparsi realmente delle loro esigenze."<sup>3</sup>

11. Nel luglio 2012, il Segretariato internazionale e l'Ufficio per le istituzioni europee di AI hanno presentato alla Commissione europea una richiesta di apertura di una procedura di infrazione contro l'Italia per violazione della direttiva UE sull'Uguaglianza Razziale che è stata recepita nel diritto nazionale (Allegato 2). La richiesta documenta il trattamento discriminatorio dei rom nel godimento del loro diritto a un alloggio adeguato.<sup>4</sup> La richiesta è attualmente all'analisi della Commissione che ha avviato una procedura Europilot in forma di richieste preliminari al governo prima di decidere di avviare una procedura di infrazione formale.

12. AI può offrire un contributo unico e prezioso sulle questioni dinanzi alla Corte. Come organizzazione non governativa globale, AI è in grado di fornire una prospettiva veramente internazionale sui diritti umani in relazione alle questioni sollevate in questo caso, con vasta conoscenza dei rilevanti standard internazionali e regionali, in particolare il *Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali*, la *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* e la *Carta sociale europea*.

## **NORME INTERNAZIONALI PERTINENTI IL DIRITTO A UN ALLOGGIO ADEGUATO**

13. Il diritto umano a un alloggio adeguato è considerato dalle Nazioni Unite d'importanza centrale per il godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali.<sup>5</sup> In questo senso non deve essere interpretato

<sup>3</sup> Cfr. *On the edge: Roma, forced evictions and segregation in Italy*, Index: EUR 30/010/2012, p. 13.

<sup>4</sup> Cfr. *Italy's discriminatory treatment of the Roma breaches EU Race Directive: Briefing to the European Commission*, Index: EUR 30/011/2012.

<sup>5</sup> Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, Osservazioni Generali, comma 1.

in senso stretto o restrittivo equiparandolo, per esempio, al riparo che si trae da un mero tetto sulla testa o considerandolo esclusivamente come una merce. Piuttosto dovrebbe essere visto come il diritto di vivere in un luogo in condizioni di sicurezza, pace e dignità.<sup>6</sup> In questo senso, il diritto a un alloggio adeguato è stato caratterizzato dal Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali ("il Comitato") attraverso una serie di elementi costitutivi chiave.<sup>7</sup> Questi includono:

**(a) Certezza del possesso**

Tutti devono avere un grado di certezza del possesso che garantisca protezione legale contro lo sgombero forzato, molestie e altre minacce. Gli Stati parte, di conseguenza, dovrebbero prendere misure immediate, volte a conferire sicurezza giuridica del possesso a quelle persone e famiglie che attualmente mancano di tale tutela, in consultazione genuina con i gruppi e le persone interessate.

**(b) La disponibilità di servizi, materiali, strutture e infrastrutture**

Un alloggio adeguato deve contenere alcuni servizi essenziali per salute, sicurezza, benessere e nutrizione. Tutti i beneficiari del diritto a un alloggio adeguato dovrebbero avere accesso sostenibile a risorse naturali e comuni, acqua potabile, energia per cucinare, riscaldamento e illuminazione, servizi igienici e per lavarsi, mezzi di conservazione degli alimenti, smaltitori di rifiuti, sistemi di drenaggio e servizi di emergenza.

**(c) Accessibilità economica**

I costi finanziari personali o familiari associati all'alloggio dovrebbero essere a livello tale che la realizzazione e la soddisfazione di altri bisogni fondamentali non siano minacciati o compromessi. Gli Stati aderenti dovrebbero intervenire per garantire che la quota di reddito destinata ai costi connessi all'alloggio sia, in generale, proporzionata ai livelli di reddito. Gli Stati aderenti dovrebbero stabilire sussidi per l'alloggio per coloro che non riuscissero ad ottenere alloggi a prezzi accessibili, così come forme e livelli per finanziare l'alloggio che riflettano adeguatamente le esigenze abitative.

**(d) Abitabilità**

Un alloggio adeguato deve essere abitabile, in termini di fornitura agli abitanti di uno spazio adeguato e di protezione da freddo, umidità, calore, pioggia, vento o da altri rischi per la salute, da pericoli strutturali e da vettori di malattia.

**(e) Accessibilità**

Un alloggio adeguato deve essere accessibile agli aventi diritto. Ai gruppi svantaggiati deve essere concesso accesso completo e sostenibile a risorse abitative adeguate. Sia la legge che le politiche sugli alloggi dovrebbero tenere pienamente conto delle esigenze abitative particolari di questi gruppi.

**(f) Ubicazione**

Un alloggio adeguato deve essere in una posizione che permetta di accedere a possibilità di lavoro, ai servizi di assistenza sanitaria, alle scuole, agli asili nido e ad altri servizi sociali. Allo stesso modo, gli alloggi non devono essere costruiti su siti inquinati, né nelle immediate vicinanze di fonti d'inquinamento che minaccino il diritto alla salute degli abitanti.

14. Inoltre, riconoscendo l'importanza di un giusto processo e dell'effettiva partecipazione come principi fondamentali per il godimento dei diritti umani, il Comitato ha messo in chiaro che ci deve

---

<sup>6</sup> Ibidem, comma 7.

<sup>7</sup> Ibidem, comma 8.

essere una vera consultazione con tutti i residenti interessati su tutte le possibili alternative prima che qualunque decisione e azione sia adottata dalle autorità in relazione al loro sgombero e rilocazione.<sup>8</sup>

15. Al sostiene, inter alia, che gli elementi della certezza del possesso, dell'abitabilità, dell'ubicazione nonché la consultazione siano particolarmente rilevanti nel caso della Barbuta, in quanto il campo non soddisfa i criteri di adeguatezza previsti dal diritto internazionale.<sup>9</sup> In particolare, per quanto riguarda la certezza del possesso, Al ritiene che ai rom nel campo della Barbuta siano assegnate unità abitative senza adeguate garanzie giuridiche per proteggerli in caso di sgombero, minacce e altre molestie. Per quanto riguarda l'abitabilità, Al rileva che le organizzazioni non governative locali sono preoccupate che l'inquinamento atmosferico e acustico dovuti alla vicinanza dell'aeroporto potrebbero mettere a rischio la salute e la sicurezza degli abitanti, e che tali rischi non sono stati ancora adeguatamente valutati. Per quanto riguarda l'ubicazione, l'organizzazione ritiene che La Barbuta sia isolato dai quartieri residenziali della popolazione maggioritaria, a causa di trasporti pubblici carenti e della mancanza di anche soltanto un marciapiede lungo una strada a scorrimento veloce che collega al quartiere residenziale più vicino, distante circa 2,5 km, e che quindi sia privo di ragionevole accesso a negozi, studi medici, scuole e altri servizi. Tale isolamento, insieme alle recinzioni, la video-sorveglianza e le restrizioni d'accesso per i non residenti lo rende del tutto inadatto a favorire l'inclusione sociale e l'integrazione. Infine, per quanto riguarda la consultazione, Al ritiene che sia mancata una genuina consultazione con i residenti provenienti dal campo di Tor de' Cenci prima del loro sgombero e della loro rilocazione nel campo della Barbuta, come argomentato nel rapporto *Ai margini: sgomberi forzati e segregazione dei rom in Italia* (p. 10, Allegato 1). Di conseguenza, Al ritiene che gli alloggi alla Barbuta costituiscano una violazione del diritto dei residenti ad un alloggio adeguato, così com'è definito dal diritto internazionale.

#### **OBBLIGO IMMEDIATO DI AFFRONTARE IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE IN RELAZIONE AL DIRITTO AD UN ALLOGGIO ADEGUATO**

16. L'obbligo dell'Italia ad assicurare a tutti la non discriminazione nella fornitura di alloggi deriva sia dai suoi obblighi internazionali che regionali, tra cui il diritto comunitario.

17. L'articolo 2, comma 2, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali obbliga gli Stati parte "a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione." Al riguardo, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali ha messo in chiaro che la non discriminazione e l'uguaglianza sono elementi fondamentali della legislazione internazionale sui diritti umani ed essenziali per l'esercizio e il godimento di tutti i diritti economici, sociali e culturali.<sup>10</sup>

18. In particolare, per quanto riguarda l'alloggio, il Comitato ha sottolineato che "il diritto a un alloggio adeguato si applica a tutti .... [e che] gli individui, così come le famiglie, hanno diritto a un alloggio adeguato, indipendentemente da età, status economico, da gruppo o altra affiliazione o da status e altri fattori. In particolare, il godimento di tale diritto, ai sensi dell'articolo 2 (2) del Patto, non deve essere soggetto ad alcuna forma di discriminazione."<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, Osservazioni generali N.7: *The right to adequate housing (Article 11.1 of the Covenant): forced evictions*, 20 May 1997, para. 13.

<sup>9</sup> Cfr. *supra* al briefing n. 3, p. 12.

<sup>10</sup> Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, *Osservazioni generali N. 20: la non discriminazione nei diritti economici, sociali e culturali (art. 2, comma. 2, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali)*, 2 luglio 2009, E/C.12/GC/20 comma 2.

<sup>11</sup> *Supra*, n.5 comma 6.

19. Nella lotta contro la discriminazione e la disuguaglianza, gli Stati hanno il dovere di eliminare ogni forma di discriminazione formale e sostanziale. Nel caso di quest'ultima, ciò richiede il prestare sufficiente attenzione a gruppi di individui che soffrono di pregiudizi storici o persistenti, come i rom, e l'adozione immediata delle misure necessarie per prevenire, ridurre ed eliminare le condizioni e gli atteggiamenti che causano o perpetuano una discriminazione sostanziale o di fatto, facendo ad esempio in modo che tutti gli individui abbiano pari accesso ad un alloggio adeguato.<sup>12</sup>

20. Inoltre, al fine di eliminare la discriminazione sostanziale, gli Stati aderenti possono essere, e in alcuni casi sono, obbligati ad adottare misure speciali per attenuare o eliminare le condizioni che perpetuano tale discriminazione. Tali misure sono legittime nella misura in cui esse rappresentino mezzi ragionevoli, oggettivi e proporzionali per rimediare alla discriminazione di fatto e siano interrotte quando l'uguaglianza sostanziale sia stata raggiunta in maniera sostenibile.<sup>13</sup> Allo stesso tempo, vi è la necessità di prestare particolare attenzione nel porre rimedio a molteplici forme di discriminazione laddove individui o gruppi di individui siano discriminati in base a più di uno dei motivi vietati.<sup>14</sup>

21. In aggiunta ai motivi riconosciuti di discriminazione, come l'etnia, il Comitato delle Nazioni Unite ha sottolineato che individui e gruppi non devono essere trattati arbitrariamente a causa della loro appartenenza ad un determinato gruppo economico o sociale o strato all'interno della società, riconoscendo che la situazione sociale ed economica di una persona che viva in condizioni di povertà o che sia senza casa può portare a discriminazioni pervasive, a stigmatizzazione e stereotipizzazioni negative, che possono a loro volta portare alla negazione o alla disparità di accesso a una serie di diritti economici e sociali.<sup>15</sup>

22. A livello regionale, la Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 (Direttiva sull'Uguaglianza razziale), che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica dell'Unione Europea, è stata recepita nell'ordinamento giuridico nazionale in Italia attraverso l'adozione del decreto legge 215/2003. Ai sensi dell'articolo 3 (1) (h) la Direttiva si applica "a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico", in relazione all'accesso "a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio". Anche se la Direttiva stessa non definisce l'accesso ai servizi di alloggio, si sostiene che esso sia indissolubilmente legato al diritto a un alloggio adeguato, il quale è ampiamente garantito e spiegato dal diritto internazionale dei diritti umani cui l'Italia è soggetta. Va inoltre osservato che l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali interpreta l'articolo 3 (1) (h) della Direttiva alla luce del diritto internazionale dei diritti umani, e in particolare dell'articolo 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, garantendo il diritto al rispetto per la propria casa, e dell'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.<sup>16</sup> La Commissione ha sottolineato che il "rigoroso monitoraggio dell'attuazione della direttiva può costituire un utile strumento per misurare l'integrazione dei Rom".<sup>17</sup>

23. Nella sua recente comunicazione sul quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, la Commissione europea rende chiaro sin dall'inizio che "Prima di tutto, gli Stati membri devono garantire che i Rom non siano discriminati, bensì trattati come ogni altro cittadino dell'UE, con

<sup>12</sup> Supra, n.9 comma 8.

<sup>13</sup> Ibidem, comma 9.

<sup>14</sup> Ibidem, comma 17.

<sup>15</sup> Ibidem, comma 35.

<sup>16</sup> Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, p. 74.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* (Bruxelles, 5 aprile 2011) [COM(2011) 173 definitivo], p. 3.

*pari accesso a tutti i diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*"<sup>18</sup>

## **OBBLIGO DI COMBATTERE ED ELIMINARE LA SEGREGAZIONE IN RELAZIONE AL DIRITTO AD UN ALLOGGIO ADEGUATO**

24. Come parte del dovere generale di lotta contro la discriminazione e la disuguaglianza, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite ha esortato gli Stati aderenti ad adottare un approccio attivo nell'eliminazione effettiva della discriminazione sistemica e della segregazione in relazione a tutti i diritti economici, sociali e culturali.<sup>19</sup>

25. Allo stesso modo, l'articolo 3 della Convenzione internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale (ICERD), anch'essa ratificata dall'Italia, prescrive che gli Stati membri *"condannano in particolar modo la segregazione razziale e l'apartheid e si impegnano a prevenire, vietare ed estirpare tutte le pratiche di tale natura nei territori sottoposti alla loro giurisdizione"*. Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) ha chiarito che l'articolo 3 vieta ogni forma di segregazione razziale in tutti i paesi.<sup>20</sup> A questo proposito gli Stati membri devono garantire l'eguale godimento del diritto a un alloggio adeguato per cittadini e non cittadini, in particolare evitando la segregazione residenziale e garantendo che le agenzie per l'alloggio si astengano da pratiche discriminatorie.<sup>21</sup>

26. In particolare, per quanto riguarda i rom, il CERD richiede che gli Stati sviluppino e attuino politiche e progetti volti ad evitare la segregazione delle comunità rom negli alloggi e che coinvolgano le comunità rom e le associazioni come partner insieme ad altri soggetti nello sviluppo di progetti per la costruzione, la ricostruzione e la manutenzione di alloggi.<sup>22</sup> Al tempo stesso, gli Stati devono agire con fermezza contro le pratiche discriminatorie che riguardano i rom, siano esse perpetrate da enti locali o da soggetti privati, in relazione all'ottenimento della residenza, all'accesso agli alloggi e alla negazione della residenza ai rom e all'espulsione illegale degli stessi, **e astenersi dal sistemare i rom in campi fuori dalle aree popolate, in luoghi isolati e senza accesso alla sanità e altre strutture.**<sup>23</sup> [grassetto aggiunto]

27. Il CERD ha condannato la segregazione residenziale richiedendo in una serie di occasioni agli Stati di garantire il rispetto delle leggi contro la discriminazione in sede di assegnazione di alloggi.<sup>24</sup> Le pratiche criticate includono la iper-rappresentazione delle minoranze etniche negli alloggi sociali urbani

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>19</sup> Supra, n.9 comma 39.

<sup>20</sup> Raccomandazione generale N.19 del CERD: Segregazione razziale e apartheid (Art. 3): 18/08/1995, comma 2.

<sup>21</sup> Raccomandazione generale N.30 del CERD: Discriminazione contro i non cittadini: 01/10/2004, comma 32.

<sup>22</sup> Raccomandazione generale N.27 del CERD: Discriminazione contro i rom: 16/08/2000, comma 30.

<sup>23</sup> Ibidem, comma 31.

<sup>24</sup> Cfr., per esempio, Osservazioni conclusive sulla Svezia (CERD/C/304/Add.103 1 maggio 2001), par. 14; e sul Lussemburgo (CERD/C/LUX/CO/13 18 aprile 2005), comma 17.

che porta alla segregazione di fatto in alcuni quartieri di città, incidendo negativamente su una serie di diritti economici, sociali e culturali.<sup>25</sup>

28. In particolare, il CERD ha ripetutamente espresso preoccupazione per la segregazione residenziale dei rom in relazione ad un certo numero di Stati tra cui l'Italia.<sup>26</sup> Per quanto riguarda uno Stato, il Comitato, criticando *"l'isolamento della comunità rom in quartieri-ghetto e la loro situazione critica per quanto riguarda le condizioni abitative"*, prosegue fino a raccomandare, *"alla luce della sua raccomandazione generale XXVII ... che lo Stato membro attui in modo efficace politiche e progetti volti a evitare la segregazione delle comunità rom in alloggi e a coinvolgere le comunità rom e le associazioni come partner nella costruzione di case popolari, in progetti di riabilitazione e manutenzione."* In questo modo il Comitato incoraggia gli Stati a *"prendere tutte le misure possibili per migliorare ulteriormente le condizioni abitative per i rom, tenendo anche conto del fatto che per le famiglie, e in particolare per i bambini, vivere in un ambiente adeguato è un prerequisito essenziale per l'accesso all'istruzione e al lavoro su un piano di parità."*<sup>27</sup>

29. In relazione alla sua valutazione più recente sull'Italia, il CERD ha condannato il fatto che *"le popolazioni rom, sinte e camminanti, composte sia di cittadini che di non-cittadini, vivano in una situazione di segregazione de facto dal resto della popolazione in campi che spesso mancano delle strutture per soddisfare i bisogni più elementari. Il Comitato prende atto della dichiarazione della delegazione sulla intenzione di applicare una nuova politica abitativa a favore dei rom e dei sinti (art. 3). Il Comitato invita lo Stato membro ad adottare le misure necessarie per evitare gli sgomberi forzati e a fornire un alloggio alternativo adeguato a queste comunità. Sollecita inoltre la Stato parte ad astenersi dallo sistemare i Rom in campi fuori dalle aree popolate, senza servizi di base come la sanità e l'istruzione. Tenendo conto delle sue raccomandazioni generali n. 27 (2000) sulla discriminazione contro i Rom e n. 30 (2004) sulla discriminazione contro i non-cittadini, così come della strategia nazionale per l'inclusione delle comunità rom, sinte e camminanti, il Comitato incoraggia lo Stato parte a intensificare gli sforzi per evitare la segregazione residenziale delle comunità rom e sinte, sia quelle di cittadini che quelle di non-cittadini, e per sviluppare per loro programmi di social housing."*<sup>28</sup> [grassetto aggiunto]

30. La segregazione è stata condannata inoltre da vari organi del Consiglio d'Europa.<sup>29</sup> Per quanto riguarda l'articolo 31 (1) della revisionata Carta sociale europea che garantisce il diritto all'alloggio, accettato dall'Italia, il Comitato per i diritti sociali (il Comitato) ha chiarito che un alloggio adeguato deve essere in una posizione che consenta l'accesso a servizi pubblici, occupazione, servizi sanitari, scuole e altre strutture sociali. Gli Stati membri dovrebbero prestare attenzione in sede di attuazione delle politiche abitative in modo da evitare la segregazione spaziale e sociale delle minoranze etniche o

---

<sup>25</sup> Osservazioni conclusive sul Belgio (CERD/C/BEL/CO/15 11 aprile 2008), comma 15.

<sup>26</sup> Cfr. Osservazioni conclusive sulla Repubblica Slovacca (CERD/C/65/CO/7 10 dicembre 2004), comma 10; sulla Repubblica Ceca (CERD/C/CZE/CO/8-9 2 settembre 2011), comma 14; e sulla Serbia (CERD/C/SRB/CO/ 10 marzo 2011), comma 14.

<sup>27</sup> Cfr. Osservazioni conclusive sulla Repubblica Slovacca (CERD/C/65/CO/7 10 dicembre 2004), comma 10.

<sup>28</sup> Osservazioni conclusive sull'Italia (CERD/C/ITA/CO/16-18 (CERD, 2012), comma 16.

<sup>29</sup> Cfr., per esempio, la Risoluzione 333 (2011) del Congresso delle autorità locali e regionali su *The situation of Roma in Europe: a challenge for local and regional authorities [La situazione dei rom in Europa: una sfida per le autorità locali e regionali]*: *"per quanto concerne le strategie di sviluppo degli alloggi per porre fine alla segregazione residenziale dei rom, ovvero per permettere ai rom l'accesso ad alloggi provvisti delle necessità di base (acqua potabile, fognatura, gas, elettricità, conferimento rifiuti, strade asfaltate) con lo scopo di facilitare l'integrazione sociale"*; e il doc. 10833 (03/02/2006) dell'Assemblea Parlamentare): *A dynamic housing policy as an element of European social cohesion.*



degli immigrati.<sup>30</sup> Tale segregazione spaziale, vale a dire l'esclusione sociale dei rom nel godimento del diritto all'alloggio, risulterà dalla discriminazione razziale diretta per quanto riguarda l'alloggio. Vivere in tali contesti differenziati significa che ci sarà un accesso inadeguato alla scuola, minori opportunità di impiego o un accesso più difficile alle strutture sanitarie. Allo stesso modo, standard inadeguati degli alloggi portano a cattive condizioni di salute e ad una maggiore incidenza di malattie.<sup>31</sup>

31. Applicando questi criteri, il Comitato ha condannato la creazione di quartieri di fatto segregati per i rom da parte delle municipalità, in combinazione con pratiche discriminatorie come la costruzione di muri di cemento e la sospensione della fornitura idrica e la mancata fornitura di elettricità, acqua e servizi igienici. Questo approccio, in assenza della possibilità di trovare soluzioni durature al deterioramento delle condizioni residenziali nei quartieri rom informali, può mettere uno Stato in violazione dei propri obblighi relativi all'alloggio e di non discriminazione ai sensi della Carta.<sup>32</sup>

32. Nel caso *COHRE v Italia*, il Comitato, riconoscendo che i rom vivono in "condizioni di vita inferiori in campi segregati",<sup>33</sup> ha ritenuto che questo costituisca una violazione dell'articolo 31 (3), in combinato disposto con l'articolo E della Carta riveduta.<sup>34</sup>

33. Più in generale, per quanto riguarda la proibizione contro la discriminazione dell'Articolo E della Carta, accettato anche dall'Italia, il Comitato ha sottolineato che uno degli obiettivi di fondo dei diritti sociali tutelati dalla Carta è quello di rafforzare la solidarietà e promuovere l'inclusione sociale, e che pertanto gli Stati membri devono garantire che le disposizioni sociali non siano tali da effettivamente comportare o rafforzare l'esclusione sociale.<sup>35</sup>

34. Il Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani ha sollecitato l'adozione di un approccio socialmente inclusivo per l'alloggio dei rom in modo da assicurare un'interazione sufficiente tra comunità rom e non:

*"Ho parlato con molti rom che hanno sottolineato come in ogni programma globale per il miglioramento della loro situazione, la priorità dovrebbe essere data ad alloggi e condizioni di vita. Vivere in insediamenti fatiscenti isolati dal resto della popolazione non solo mette in pericolo il diritto ad uno standard di vita adeguato e il diritto alla salute, ma ha anche un effetto negativo sulla realizzazione di vari altri diritti. Per esempio, la mancanza di mezzi di trasporto spesso significa che i bambini non possono frequentare le scuole e gli adulti hanno difficoltà ad accedere ad impieghi al di fuori degli insediamenti. Inoltre, vivere in un insediamento segregato diminuisce in modo significativo la possibilità di prendere parte ad attività economiche, sociali e politiche della società. Oltre alla necessità di porre fine alle politiche di segregazione, è importante prestare sempre maggiore attenzione ai modi in cui l'interazione tra comunità rom e non-rom possa essere migliorata. Tali iniziative possono essere efficaci in termini di aumento della fiducia reciproca."*<sup>36</sup> [grassetto aggiunto]

35. La Commissione europea ha dichiarato apertamente che "Le politiche che mantengono o promuovono la segregazione delle comunità Rom o la fornitura di alloggi, istruzione o altri servizi

---

<sup>30</sup> *ERRC v Portogallo* (61/2010), comma 41.

<sup>31</sup> *Ibidem*, comma 66.

<sup>32</sup> *Ibidem*, comma 48.

<sup>33</sup> *COHRE v Italia* (58/2009), comma 103.

<sup>34</sup> *Ibidem*, comma 91.

<sup>35</sup> *Supra* n.29 comma 18.

<sup>36</sup> Commissario per i diritti umani, *Rapporto finale sulla situazione dei diritti umani di rom, sinti e nomadi in Europa* (Comm DH (2006)1, comma 33 e 34.

*separati per i Rom devono essere terminate*".<sup>37</sup> In particolare, nel contesto del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, la Commissione ha stabilito che le strategie nazionali degli Stati membri dovrebbero perseguire un approccio mirato che, in linea con i Principi di base comuni sull'inclusione dei rom, contribuisca attivamente<sup>38</sup> all'integrazione sociale dei rom nella società convenzionale e all'eliminazione della segregazione nei casi in cui esista.<sup>39</sup> La Commissione prosegue raccomandando, per quanto riguarda l'alloggio, che "gli interventi nel settore abitativo devono far parte di un approccio integrato comprendente, in particolare, l'istruzione, la sanità, l'assistenza sociale, l'occupazione e la sicurezza, nonché provvedimenti contro la segregazione."<sup>40</sup> [grassetto aggiunto]

36. Amnesty International ritiene che l'isolato ed inaccessibile campo per sole persone di etnia rom della Barbuta, come argomentato sopra al paragrafo 15, costituisca edilizia segregata su base etnica in violazione del diritto internazionale.

## CONCLUSIONI

37. Amnesty International rispettosamente sostiene che l'adeguatezza e l'idoneità delle politiche abitative municipali debbano essere valutate sulla base di un quadro normativo e obiettivo basato sugli obblighi di diritto internazionale e regionale dello Stato al fine di assicurare (a) un alloggio adeguato per tutti, senza discriminazioni e (b) che la segregazione residenziale contro una minoranza particolare non sia attuata.

38. A questo proposito, Amnesty International ritiene inoltre che il campo della Barbuta non sia conforme ai criteri per un alloggio adeguato, come definiti dal diritto internazionale, e costituisca segregazione residenziale.

Londra, 22 ottobre 2012



Iain Byrne

Head of the Economic, Social and Cultural Rights Team

International Secretariat

---

<sup>37</sup> Commissione europea, *L'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa*, COM(2010) 133.

<sup>38</sup> Il Principio n. 4 mira all'integrazione generale e afferma che: "Tutte le politiche d'inclusione mirano all'inserimento dei rom nel tessuto sociale (integrazione negli istituti d'istruzione, integrazione nell'occupazione e integrazione negli alloggi). Laddove esistano ancora un'istruzione o alloggi parzialmente o interamente separati, le politiche per l'inclusione dei Rom devono mirare a superare tale retaggio" e che "sostenere il rinnovo degli alloggi per i Rom potrebbe, a prima vista, contribuire a combatterne l'esclusione sociale. Tuttavia, se le abitazioni in questione sono geograficamente isolate (se lontane ad esempio, dai collegamenti dei trasporti pubblici), esse nella realtà contribuiscono a mantenere i Rom segregati rispetto al resto della società."

<sup>39</sup> Supra, n.16 p. 8.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 7.