IO PRETENDO DIGNITÀ IO PRETENDO DIGNITÀ IO PRETENDO DIGNITÀ IO PRETENDO DIGNITÀ IO P



DUE PESI E DUE MISURE

LE POLITICHE ABITATIVE DELL'ITALIA DISCRIMINANO I ROM

AMNESTY INTERNATIONAL

Amnesty International è un movimento globale che conta più di 3 milioni di sostenitori, membri e attivisti che si mobilitano in oltre 150 paesi e territori del mondo per porre fine a gravi abusi dei diritti umani.

La visione di Amnesty International è quella di un mondo in cui ad ognuno sia assicurato il godimento di tutti i diritti sanciti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e da altri strumenti internazionali.

Amnesty International è indipendente da qualsiasi governo, ideologia politica, interesse economico o religioso, ed è finanziata principalmente dai propri membri e grazie a donazioni del pubblico.

AMNESTY
INTERNATIONAL

Prima edizione 2013
Amnesty International Ltd
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom

© Amnesty International 2013

Indice: EUR 30/008/2013 Italian
Lingua originale: inglese
Stampato da Amnesty International,
Segretariato Internazionale, Regno Unito

Tutti i diritti sono riservati. Questa pubblicazione è coperta da copyright ma può essere riprodotta con ogni metodo, gratuitamente, per scopi di advocacy, per fare campagne e per scopi educativi, ma non per la vendita. I proprietari del copyright chiedono che tutti gli utilizzi vengano loro comunicati per valutarne l'impatto. Per la riproduzione in altre circostanze o per l'utilizzo in altre pubblicazioni, o per traduzione o adattamenti, deve essere ottenuta un'autorizzazione scritta dagli editori, ed è possibile che venga richiesto un compenso.
Per la richiesta di autorizzazione, o per altre richieste, scrivere a: copyright@amnesty.org

Copertina: Il campo di Castel Romano è situato accanto ad una strada trafficata a scorrimento veloce, fuori Roma, senza collegamenti con i trasporti pubblici. Vi sono alloggiati circa 1,000 rom, molti dei quali vi sono stati trasferiti a seguito di sgomberi forzati da altri campi.
© Amnesty International

amnesty.org

INDICE

1. Introduzione 5

2. Il “Piano nomadi” di Roma 9

3. Alloggi sottostandard e segregazione nei campi autorizzati 12

Certezza del possesso 14

Ubicazione 19

Servizi, materiali, strutture e infrastrutture 21

Abitabilità 22

Accessibilità 25

Adeguatezza culturale 25

Segregazione 25

4. Sgomberi forzati dei rom a Roma 29

5. Esclusione dei rom dall’edilizia residenziale pubblica a Roma 34

Come funziona il sistema di assegnazione delle case popolari 38

Roma: discriminazione nei bandi generali per le case popolari del 2000 e 2012 39

6. Il diritto all’alloggio nella legislazione italiana 46

La riforma costituzionale del 2001 47

7. Conclusioni 49

8. Raccomandazioni 50

Note 52

1. INTRODUZIONE

"Il mio piccolo continua a chiedermi: 'quand'è che ce ne andiamo via di qui? Perché noi non abbiamo una casa?' Sono una cittadina italiana…Non possiamo vivere in queste condizioni. Che cosa dovrei dire a mio figlio? Che gli altri sono meglio di noi?"

Miriana Halilovic, residente nel campo autorizzato di Salone, a Roma

Nella città di Roma si applica un sistema a due binari per chi necessita di un sostegno abitativo. Unicamente sulla base della loro origine etnica, i rom che non possono permettersi una casa sono collocati nei cosiddetti campi autorizzati, allestiti e gestiti dalle autorità municipali. Le persone di etnia non rom che non possono permettersi una casa sono sistemate in dormitori e centri di accoglienza temporanea. Mentre alcune famiglie rom sono state ospitate in dormitori e strutture di alloggio temporaneo, le famiglie di etnia non rom non vengono mai alloggiate nei campi autorizzati. Mentre le persone appartenenti a etnie non rom possono, almeno in linea di principio, sperare di poter accedere all'edilizia popolare, i rom sono sistematicamente discriminati quando cercano di farlo.

Secondo dati ufficiali forniti dalle autorità municipali, i rom che vivono nei campi autorizzati della capitale sono più di 4000. Etichettati come "nomadi" dalle autorità, essi sono collocati in questo sistema di alloggio separato, pensato unicamente per loro. Un container prefabbricato o una roulotte all'interno di un campo segregato, circondato da recinzioni, lontano dai quartieri abitati e dai servizi essenziali è l'unica opzione abitativa messa a loro disposizione. La maggior parte delle famiglie di etnia rom sono state spostate in queste strutture dopo essere state vittime di sgomberi forzati da altri campi. Da oltre un decennio, è impossibile per queste famiglie migliorare le loro condizioni di vita in quanto, senza un reddito sicuro proveniente da un lavoro regolare su cui poter contare, esse non possono permettersi di pagare un affitto a quote di libero mercato.

I rom che vivono nei campi sono esclusi anche dalle case popolari. Malgrado le loro numerose e ripetute domande, ad oggi, soltanto un numero esiguo di famiglie di etnia rom risultano registrate come residenti in alcuni dei 50.000 alloggi di proprietà dell'ente case popolari di Roma. Da oltre un decennio, l'assegnazione di case popolari a Roma ignora la deplorevole condizione di migliaia di famiglie di etnia rom sistemate in alloggi sottostandard

nei campi autorizzati . La priorità data, all'interno del sistema di assegnazione degli alloggi, a criteri che essi non possono essere in grado di soddisfare, di fatto impedisce loro di accedere in maniera paritaria all'assegnazione delle case popolari. Uno dei criteri cui è data priorità in questo sistema è costituito dalla prova che il richiedente sia stato legalmente sfrattato da un'abitazione in affitto. Poiché essi non sono in grado di accedere a questo genere di abitazioni, non sono mai in grado di dimostrare di essere stati legalmente sfrattati da esse. Ciò nonostante sia obbligo dello stato fornire un'abitazione a prezzo accessibile ad ognuno nel contesto del suo obbligo di realizzare il diritto ad un alloggio adeguato senza discriminazione.

Ad aggravare la discriminazione cui sono sottoposti i rom, vi sono le condizioni di vita nei campi autorizzati, che sono e restano assai carenti, come più volte evidenziato dagli organismi internazionali sui diritti umani. Nei campi autorizzati, il grave sovraffollamento priva le persone della propria vita privata, le famiglie della loro intimità e i bambini della possibilità di giocare e di concentrarsi sui loro compiti. Le carenti, in molti casi terribili, condizioni di vita, come per esempio un inadeguato accesso all'acqua e all'elettricità, fognature ostruite, un'insufficiente rimozione dei rifiuti, strutture abitative danneggiate e infestazioni di insetti, minacciano la salute e compromettono la dignità umana degli abitanti. Regolamenti e prassi non trasparenti applicabili all'interno dei campi privano i residenti del diritto a una uguale protezione della legge e del livello minimo di certezza di possesso della propria casa, in quanto essi possono essere espulsi o sgomberati senza alcun tipo di tutela legale. Cancelli piantonati da guardie all'entrata dei campi autorizzati, collegamenti ai trasporti pubblici molto carenti e autobus per soli bambini rom per il trasporto giornaliero dal campo alla scuola e ritorno, contribuiscono ad assicurare e perpetuare l'esclusione sociale di queste famiglie.

Questo sistema di alloggi segregato e sottostandard viene impiegato non soltanto per fornire un riparo provvisorio ai rom rimasti senza casa a seguito di uno sgombero, ma in pratica anche per dare loro un alloggio a medio o lungo termine. Molte famiglie vivono in campi autorizzati da più di 15 anni. I trattati internazionali, cui l'Italia ha aderito, proibiscono la discriminazione sulla base della razza e dell'etnia e impongono all'Italia di rispettare determinati standard in relazione al diritto a un alloggio adeguato. La sistemazione dei rom in campi segregati, descritta in precedenza, costituisce una grave violazione di questi obblighi legali. Questi obblighi vincolano le autorità statali a ogni livello, comprese le regioni,e i comuni.

L'esclusione discriminatoria dei rom da un alloggio adeguato deve essere considerata nel contesto più ampio della crescente mancanza di abitazioni a prezzo accessibile in tutto il paese. Anche migliaia di famiglie di etnia non rom stanno subendo l'erosione del loro diritto a un alloggio adeguato a Roma, così come in altre parti del paese.

L'attuale crisi economica in l'Italia ha gettato in condizioni di povertà un numero crescente di famiglie.[1] Per circa tre milioni di famiglie i costi degli alloggi sono arrivati a superare il 40% del loro reddito.[2] Gli sfratti sono aumentati drammaticamente, in maggioranza provocati dall'impossibilità per gli inquilini di continuare a corrispondere l'affitto concordato in seguito a disoccupazione o perdita di altre entrate.[3] Le misure di austerità varate dal governo comprendono tagli al fondo di sostegno all'affitto, il cui ammontare è divenuto irrisorio nell'ultimo biennio.[4]

La richiesta di case popolari è perciò in crescita, a fronte di una contrazione del settore dell'edilizia residenziale pubblica. Da decenni ormai, l'Italia ha lasciato che il proprio patrimonio di alloggi popolari si riducesse progressivamente.[5] Questo settore rappresenta attualmente in Italia circa il 5% dello stock abitativo totale, rispetto al 17% della Francia, il 18% di Regno Unito e Svezia, il 23% dell'Austria e il 32% dei Paesi Bassi.[6] Attualmente l'edilizia popolare non riceve fondi su base stabile e regolare [7] e gli enti per il diritto all'alloggio faticano ad assicurare la manutenzione ordinaria e la gestione del patrimonio residenziale pubblico.[8]

È indubbiamente difficile riuscire a soddisfare il diritto di ognuno ad un alloggio adeguato. Tuttavia, non possono esserci scuse per il perpetuarsi di condizioni di segregazione e per il mantenimento di un sistema di edilizia popolare a due binari. Da troppo tempo in Italia i rom sono oggetto di discriminazione e violazione dei loro diritti fondamentali. Essi continuano a essere tra le persone maggiormente penalizzate da condizioni di alloggio gravemente inadeguate, a Roma come in molte altre città italiane. Da oltre un decennio, il trattamento riservato dall'Italia ai rom, e nella fattispecie la mancanza di un alloggio adeguato, riceve le ripetute e dure critiche delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e degli organismi sui diritti umani dell'Unione Europea. Le legittime richieste delle numerose famiglie di etnia non rom in condizioni abitative fortemente disagiate non possono essere sfruttate come scusa per perpetuare la discriminazione nei confronti dei rom.

Come ha dichiarato il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali: "[gli obblighi sanciti dal Patto] sono e restano da applicarsi e sono se possibile ancor più rilevanti nei periodi di contrazione economica". Lo stato deve sostenere i principi di uguaglianza e di non discriminazione in tutte le circostanze e nello stanziare le proprie limitate risorse, lo stato ha l'obbligo di dare priorità a quei gruppi sociali che vivono in condizioni disagiate dedicando loro una particolare attenzione.

Il presente rapporto dimostra come nel creare un sistema separato di fornitura degli alloggi basato sull'etnia e non provvedendo a risolvere la mancanza di un accesso paritario all'edilizia popolare da parte dei rom, le autorità perpetuino la loro esclusione dai servizi abitativi destinati alla generalità. Amnesty International chiede un intervento urgente da parte delle autorità a livello nazionale e locale. È tempo di:

- smettere di usare due pesi e due misure nel fornire alloggi ai rom ed eliminare gli ostacoli che li discriminano nell'accesso a un alloggio adeguato, comprese le case popolari
- porre fine alla segregazione dei rom nei campi
- porre fine agli sgomberi forzati.

Amnesty International inoltre chiede alla Commissione europea di avviare una procedura d'infrazione contro l'Italia per sanzionarne l'inadeguata applicazione della Direttiva sull'uguaglianza razziale rispetto all'accesso a un alloggio adeguato da parte dei rom.

METODOLOGIA

Questo rapporto è basato sui risultati di due visite effettuate da delegati di Amnesty International in Italia a marzo e giugno 2013, oltre che su altre ricerche condotte in precedenza e in seguito alle stesse. Amnesty International ha visitato i campi di Nuova Barbuta, Candoni, Castel Romano e Salone nel 2013, oltre che i campi River, Nomentano (Cesarina) e Tor de' Cenci nel 2012, e ha intervistato abitanti e operatori impegnati presso tali strutture. I ricercatori hanno inoltre intervistato le associazioni sindacali degli inquilini Feder.casa, Sicet, Sunia e Unione Inquilini, e funzionari del comune di Roma, dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (Unar), della Regione Lazio, dell'Agenzia territoriale per l'edilizia residenziale del comune di Roma (Ater Roma), e organizzazioni non governative (Ong) locali. I nomi di alcune delle persone intervistate sono stati cambiati su loro richiesta.

2. IL "PIANO NOMADI" DI ROMA

"Qui dentro non c'è futuro, c'è spaccio di droga, tossicodipendenza. Dentro al campo non c'è vita. È impossibile migliorare la vita dentro al campo, perché saresti ancora qui dentro. Qui."

Kinta, un abitante di Castel Romano, intervistato nel giugno 2013

In Italia le violazioni del diritto a un alloggio adeguato delle famiglie rom sono diffuse. In molti comuni italiani esiste un sistema separato per dare alloggio ai rom, basato sulla loro origine etnica. Questo sistema separato ha potuto svilupparsi liberamente senza essere ostacolato dalle autorità, che, sia a livello locale che nazionale, hanno l'obbligo di tutelare il principio di non discriminazione. A Roma, la situazione è particolarmente rilevante a causa del numero delle persone coinvolte e a causa della pressoché totale esclusione delle famiglie rom dall'accesso alle case popolari. Il modo diverso con cui vengono trattate le loro necessità abitative è alla base delle molteplici violazioni del diritto a un alloggio adeguato cui sono soggetti migliaia di rom: essi sono costretti a vivere in condizioni sottostandard e in ambienti segregati; sono maggiormente esposti agli sgomberi forzati (rispetto alle persone che abitano in case private o alloggi pubblici); e non hanno parità di accesso all'edilizia residenziale pubblica proprio perché la loro stessa condizione di essere alloggiati nei campi li rende inidonei a soddisfare i criteri stabiliti per poter accedere all'assegnazione delle case popolari.

Nel maggio 2008, la precedente amministrazione comunale di Roma, guidata dall'allora sindaco della città, Gianni Alemanno, decise di affrontare la situazione degli alloggi dei rom che abitano nella capitale tramite il cosiddetto "Piano nomadi".[9] Tale piano fu concepito nell'ambito dell'"emergenza nomadi", che era stata dichiarata nel 2008 allo scopo di gestire una "situazione di grave allarme sociale, con possibili ripercussioni per la popolazione locale in termini di ordine pubblico e sicurezza" che secondo la tesi sostenuta dalle autorità i rom stavano causando. Il decreto fu in seguito dichiarato infondato e illegittimo dal Consiglio di stato nel novembre 2011 e dalla Corte di cassazione nell'aprile 2013.[10]

Tramite l'impiego dei poteri di emergenza e dei fondi resi disponibili grazie al decreto dello stato di emergenza, il piano prevedeva la riorganizzazione degli insediamenti abitativi rom presenti nella capitale. I campi "informali" sarebbero stati chiusi e la popolazione rom, fino a un massimo di 6000 persone, sarebbe stata reinsediata, o avrebbe continuato a risiedere, all'interno di un totale di 13 campi autorizzati, due dei quali di nuova costruzione e svariati altri già esistenti da ristrutturare. Obiettivo a lungo termine del piano era la promozione della dignità umana delle persone coinvolte e la loro inclusione sociale. Tuttavia, nella realtà le

conseguenze del piano sono state l'esatto opposto.

L'attuazione del "Piano nomadi" ha finora provocato lo sgombero degli estesi insediamenti abitativi di Casilino 900 nel febbraio 2010 (riguardante oltre 600 persone), La Martora nel luglio 2010 (che ha coinvolto all'incirca 350 persone), e di via del Baiardo nel luglio 2012 (riguardante almeno 300 persone), oltre alla chiusura del campo autorizzato di Tor de' Cenci nel settembre 2012 (in cui vivevano circa 380 persone).[11]

Amnesty International ritiene che tutti questi sgomberi siano stati degli sgomberi forzati, attuati senza adeguate garanzie procedurali e senza un'autentica consultazione né considerazione di possibili alternative con le comunità coinvolte.[12] Ben oltre un migliaio di persone, sgomberate da altri insediamenti abitativi, sono state trasferite presso i campi di Candoni, Castel Romano e Salone, o sistemate in tre centri di accoglienza solo per rom in via Amarilli, via Salaria e via Visso. In questi campi autorizzati, che Amnesty International ha visitato più volte tra il 2010 e il 2013, le condizioni di vita si sono significativamente deteriorate a causa del crescente sovraffollamento e dell'inadeguatezza delle infrastrutture. Anche le condizioni di vita nei tre centri di accoglienza segregati, che ospitano attualmente circa 680 persone di etnia rom all'interno di strutture comuni, sono riferite essere gravemente inadeguate.[13] Nuova Barbuta, un nuovo grande campo segregato aperto nel giugno 2012, ospita famiglie che erano state sgomberate dal campo di Tor de' Cenci e da un insediamento abitativo già esistente da tempo nelle vicinanze del campo di nuova costruzione.

Il discriminatorio "Piano nomadi" di Roma non è costato poco. Organizzazioni non governative locali hanno calcolato che tra il 2009 e il 2013 siano stati spesi oltre 32 milioni di euro per l'attuazione del "Piano nomadi" a Roma. Inoltre, è stato calcolato che nello stesso arco di tempo siano stati spesi circa 30 milioni di euro per la manutenzione ordinaria, la gestione e vari servizi legati ai campi autorizzati (come il trasporto di andata e ritorno dai campi alla scuola per i bambini, i corsi professionali per i rom che vivono nei campi, e la rimozione dei rifiuti) e agli sgomberi.[14] Nel febbraio 2012 il governo ha presentato alla Commissione europea (Ce) una nuova Strategia nazionale d'inclusione dei rom.[15] La Ce l'ha approvata nel maggio 2012. Tale strategia considera l'alloggio una delle aree che necessita di nuove soluzioni per i rom, e riconosce senza ambiguità che la politica dei "campi nomadi" non dà risposte alle reali necessità di persone ora divenute stanziali ed è essa stessa divenuta causa di emarginazione sociale.

A fine settembre 2013, l'assessore alle politiche sociali e altri esponenti della nuova amministrazione comunale di Roma, entrata in carica a giugno, ha dichiarato che la nuova amministrazione intende dare attuazione alla Strategia nazionale d'inclusione dei rom a Roma tramite un approccio su quattro fronti relativamente a istruzione, casa, lavoro e salute.[16] Amnesty International apprezza questo nuovo approccio e attende con interesse di conoscere i dettagli delle nuove linee d'intervento. L'organizzazione esorta la nuova amministrazione ad assicurare che qualsiasi piano sia elaborato in piena consultazione con le comunità rom e la società civile e che questo sia del tutto coerente con gli obblighi assunti dall'Italia in base al diritto internazionale sui diritti umani, con particolare riguardo al principio di non discriminazione.

Tuttavia, finché le nuove linee d'intervento non saranno adottate e attuate, la vita dei rom

nella capitale continuerà a risentire dagli effetti negativi del "Piano nomadi" e della perdurante segregazione dei rom in alloggi inadeguati all'interno di campi specificamente creati per loro.

3. ALLOGGI SOTTOSTANDARD E SEGREGAZIONE NEI CAMPI AUTORIZZATI

Gli organismi internazionali sui diritti umani descrivono che cosa s'intende per alloggio adeguato. Secondo il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali (Cescr) "il diritto all'alloggio non deve essere interpretato in senso limitato o restrittivo tale da riferirsi, ad esempio, alla mera fornitura di un tetto sulla testa o tale da considerare il riparo esclusivamente come un bene materiale. Dovrebbe essere visto piuttosto come il diritto a vivere in un luogo in sicurezza, pace e dignità. [...] il diritto all'alloggio dovrebbe essere garantito a tutte le persone indipendentemente dal reddito o dall'accesso alle risorse economiche".[17] Il Cescr ha elencato e descritto dettagliatamente le caratteristiche di "alloggio adeguato" nel proprio Commento generale n.4: certezza del possesso; disponibilità di servizi, materiali, strutture e infrastrutture; accessibilità economica; abitabilità, accessibilità, ubicazione; e adeguatezza culturale.[18] Analogamente, per il Comitato europeo per i diritti sociali, per "alloggio adeguato" s'intende: "un'abitazione strutturalmente sicura, salubre sotto il profilo igienico-sanitario e non sovraffollata, con un livello minimo di certezza del possesso sostenuto dalla legge. Tale definizione significa che:

- Un'abitazione è salubre sotto il profilo igienico-sanitario se è dotata di tutti i confort essenziali, come acqua corrente, riscaldamento, eliminazione dei rifiuti, servizi igienici, elettricità, ecc. e se determinati pericoli come, ad esempio, la presenza di piombo o asbesto sono sotto controllo.

- Per sovraffollamento s'intende che le dimensioni dell'abitazione non sono adatte in rapporto al numero di persone e alla composizione del nucleo familiare che vi risiede.

- Per certezza del possesso legale s'intende l'essere protetti dalla legge contro lo sgombero forzato e altre minacce...".[19]

Gli stati parte della Convenzione internazionale sull'eliminazione della discriminazione razziale (Icerd), ratificata dall'Italia nel 1976, si impegnano a condannare in modo particolare la segregazione razziale e a impedire, proibire e sradicare qualsiasi pratica di questa natura nei territori sotto la loro giurisdizione (articolo 3). Essi inoltre si impegnano a proibire ed eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme e a garantire il diritto di chiunque, senza distinzione di razza, colore, od origine nazionale o etnica, di essere uguale di fronte alla legge, specialmente nel godimento di una serie di diritti, che comprendono espressamente il diritto all'alloggio (articolo 5).[20]

L'Italia è inoltre vincolata dalle disposizioni contenute nella Direttiva dell'Ue 2000/43/Ce che proibisce "la discriminazione diretta o indiretta sulla base dell'origine razziale o etnica"

(art.2(1)) nell'"accesso ed erogazione di beni e servizi di pubblica fruibilità, alloggi compresi" (art.3(1)h).



Il campo di Castel Romano si trova fuori Roma, accanto ad una strada extraurbana molto trafficata, e non è servito da mezzi pubblici. Vi abitano circa 1000 rom, molti dei quali vi sono stati trasferiti dopo essere stati sgomberati forzatamente da altri campi. © Amnesty International

La cronica incapacità dell'Italia di rispettare il diritto all'alloggio e alla non discriminazione in relazione ai rom da diversi anni ormai viene condannata dai meccanismi internazionali sui diritti umani. Nel marzo 2012, il Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale (Cerd), nelle proprie osservazioni conclusive sull'Italia, dichiarava: "Come già indicato nelle sue precedenti osservazioni conclusive, il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che persone rom, sinte e camminanti, sia che si tratti di cittadini italiani o meno, vivono in una situazione di segregazione *de facto* rispetto al resto della popolazione in campi che spesso mancano dell'accesso ai servizi più elementari [...] il Comitato sollecita inoltre lo stato parte ad astenersi dal collocare i rom in campi situati al di fuori delle zone residenziali prive di strutture essenziali come servizi medico-sanitari e scuole."

Già nel 2005, il Comitato europeo per i diritti sociali aveva ritenuto che l'Italia violasse la Carta sociale europea riveduta nella causa intentata contro il paese dall'Errc (European Roma Rights Centre), tra le varie motivazioni per l'inadeguatezza degli alloggi riservati ai rom.[21]

Nel 2010, il Comitato europeo per i diritti sociali in una causa intentata contro l'Italia dal Cohre (Centre on Housing Rights and Evictions), aveva ritenuto che "le condizioni di vita dei

rom e dei sinti nei campi sono peggiorate a seguito dell'adozione delle contestate 'misure di sicurezza' [...] la situazione si configura come stigma che costituisce un trattamento discriminatorio [...] il Comitato ritiene che la situazione delle condizioni di vita di rom e sinti nei campi o in analoghi insediamenti abitativi in Italia costituisca una violazione dell'art.E assieme all'art.31§1 della Carta riveduta".[22]

Nel 2011, il Comitato, nelle sue conclusioni concernenti l'art.31 della Carta sociale europea riveduta nel riferirsi all'Italia, osservava: "la situazione in Italia non è conforme all'art.31§1 della Carta poiché le misure adottate dalle autorità pubbliche per migliorare le condizioni abitative sottostandard della maggior parte dei rom in Italia sono inadeguate. Tale motivazione di non conformità è la stessa che portò a rilevare una violazione nel caso Errc vs. Italia. Il Comitato ritiene che nel periodo in riferimento la risposta data ai propri pronunciamenti sia stata insoddisfacente. Tale motivazione di non conformità è inoltre la stessa che portò a rilevare una violazione nel caso Cohre vs. Italia".[23]

Lungi dall'affrontare le suddette preoccupazioni, le attuali politiche riguardanti l'alloggio dei rom nella città di Roma non fanno che perpetuare le inadeguate e segregate condizioni di alloggio in cui vivono da decenni migliaia di rom.

Secondo dati forniti dalle autorità municipali, attualmente a Roma vivono 4351 rom in otto campi (172 nel campo Nomentano, 527 nel campo River, 820 a Candoni, 150 a Casal Lombroso, 989 a Castel Romano, 243 a Gordiani, 550 a Nuova Barbuta, e 900 a Salone).[24] Si ritiene che all'incirca la metà di essi siano cittadini italiani, mentre gli altri comprendono rifugiati riconosciuti provenienti dall'ex Jugoslavia, migranti provenienti da paesi dell'Ue ed extra Ue (in maggioranza dalla Romania e dai Balcani), e persone apolidi, riconosciute o di fatto (in larga parte dall'ex Jugoslavia, molti di questi rom non possiedono documenti d'identità dei loro paesi di origine e non sono stati ancora riconosciuti come apolidi dalle autorità italiane). Si calcola che oltre la metà di essi non raggiungano i 19 anni di età e si calcola che di questi più del 40% non abbiano più di 14 anni.[25]

Tra il 2009 e l'agosto 2013, Amnesty International ha visitato sei degli otto campi autorizzati di Roma, alcuni di essi più volte, oltre al campo di Tor de' Cenci, che è stato chiuso nel settembre 2012.[26] (L'organizzazione non ha visitato Casal Lombroso e Gordiani). I ricercatori hanno documentato le condizioni di vita in questi campi e le violazioni dei diritti umani delle comunità rom che vi abitano in diversi rapporti e nella corrispondenza tenuta con le autorità nazionali e gli organismi internazionali di tutela dei diritti umani.[27]

Sebbene le condizioni di vita e la qualità degli alloggi varino da campo a campo, nessuno dei campi visitati dall'organizzazione forniva un alloggio adeguato se posti in relazione con i requisiti stabiliti dagli standard internazionali.[28]

CERTEZZA DEL POSSESSO

Secondo il Cescr, un alloggio non è adeguato se i suoi occupanti non dispongono di un livello minimo di certezza del possesso che garantisca loro protezione legale contro sgomberi forzati, vessazioni e altre minacce.[29]

La maggior parte degli abitanti dei campi autorizzati di Roma vi sono stati trasferiti in seguito a sgomberi forzati da altri luoghi. Non ebbero scelta relativamente alla destinazione dove

vennero trasferiti. Sebbene sistemati nei campi dalle autorità, essi rimangono a rischio di essere sgomberati nuovamente in quanto le autorità possono decidere di chiudere il campo o espellere singoli individui o interi nuclei familiari tramite prassi che mancano di trasparenza e che non rispettano i requisiti di diritto internazionale in relazione al diritto a un alloggio adeguato.

ESPULSIONI DAI CAMPI

L'alloggio in campi autorizzati viene fornito a titolo gratuito come forma di servizio sociale dal dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute – ufficio nomadi del comune di Roma. L'accordo in base al quale una famiglia riceve un modulo abitativo (nella maggior parte dei casi un container prefabbricato o una roulotte) è il comodato d'uso temporaneo, tramite il quale le autorità municipali prestano il container o la roulotte alla famiglia, generalmente per un periodo rinnovabile di due anni. L'accordo elenca i termini d'uso del modulo e impone al nucleo familiare l'accettazione delle norme generali di condotta elencate nell'accordo stesso oltre che del regolamento comunale in vigore nei campi autorizzati di Roma.

Tuttavia, secondo le informazioni fornite dal dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute in una lettera datata 12 settembre 2013, attualmente non esiste alcun regolamento comunale applicabile nei campi autorizzati. Il più recente era il regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella regione Lazio del 18 febbraio 2009. Da quando, nel novembre 2011, il Consiglio di stato dichiarò illegittima l'"emergenza nomadi", tutti gli atti e le delibere adottate sulla base dello stato di emergenza, compreso il regolamento della regione Lazio del 2009, sono stati invalidati. Da allora vige un considerevole grado d'incertezza su quale tipo di regolamento sia applicabile nei campi autorizzati del Lazio, Roma compresa (e nelle altre regioni coperte dallo stato di emergenza). A Castel Romano, Salone e Candoni, Amnesty International ha riscontrato che le guardie dei campi autorizzati non erano sicure di quale fosse il regolamento che avrebbero dovuto applicare e non erano in grado di esibirne una copia.

Il dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute, nella lettera citata in precedenza, ha riferito ad Amnesty International che il regolamento del 2009 non è più in vigore, a seguito del termine dell'"emergenza nomadi", e che il comune non si è ancora dotato di un regolamento comunale per i campi autorizzati (che richiede l'approvazione del consiglio comunale). Nel frattempo, continuano ad applicarsi le norme di base comprese nell'accordo stipulato dalle famiglie quando viene loro assegnato un modulo abitativo.

Amnesty International ritiene che alcune delle norme contenute nell'accordo in base al quale le famiglie ricevono un modulo abitativo limitino il godimento di alcuni diritti fondamentali come il diritto alla vita familiare e alla privacy. Ad esempio, i visitatori sono ammessi nel campo soltanto tra le 7 e le 22, e soltanto se il loro ingresso è stato autorizzato dal servizio di sorveglianza che controlla l'entrata del campo. Inoltre, gli abitanti possono far pernottare ospiti soltanto fino a sette giorni e soltanto se il numero totale di persone presenti nel nucleo familiare non supera il numero massimo di persone per le quali è concesso il modulo abitativo.

L'accordo stabilisce espressamente che chiunque violi le norme contenute nello stesso o nel regolamento del campo può essere soggetto a immediata espulsione dal campo autorizzato e

alla perdita del diritto a essere ospitato in qualsiasi altro centro di raccolta del comune. L'accordo non descrive la procedura in base alla quale può essere decisa un'espulsione né cita la possibilità di contestare tale decisione.

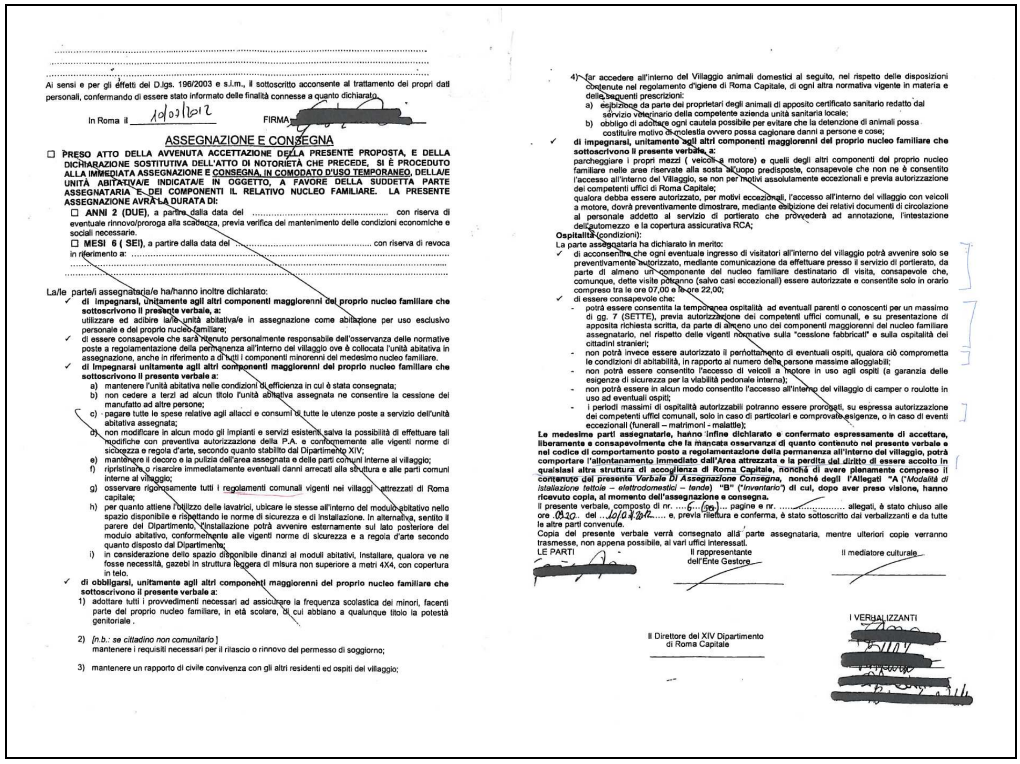
Il dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute ha riferito ad Amnesty International di avere, negli ultimi due anni, ritirato l'assegnazione di moduli abitativi nei campi autorizzati in alcune occasioni e di aver espulso dagli stessi sia singoli individui che famiglie.[30] Poiché l'accordo per l'assegnazione dei moduli abitativi non prevede una procedura per espellere o sgomberare una famiglia da un modulo, e poiché non è in vigore alcun regolamento comunale che dia istruzioni su come procedere all'espulsione, è assai probabile che le espulsioni decise dal dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute siano state attuate senza garanzie di tutela legale in possibile violazione del diritto di uguaglianza di fronte alla legge e del principio che vieta ogni discriminazione.

Un residente del campo di Nuova Barbuta, intervistato nel marzo 2013, ha spiegato che, nell'accettare il modulo abitativo, alla famiglia è richiesto di sottoscrivere una serie di dichiarazioni. Una di queste è che la famiglia non possiede beni ed effetti per un valore superiore a 5,165 euro. Egli ha affermato di non aver compreso che sottoscrivendo quella dichiarazione nel modulo, egli esponeva se stesso e i suoi figli a essere espulsi dal campo in quanto proprietari di un vecchio furgoncino che utilizzano per raccogliere e vendere ferrovecchio. Il valore complessivo del furgoncino e del ferro che raccoglie in determinati giorni potrebbe eccedere il limite ed egli potrebbe essere espulso dalle guardie del campo. "Ho rischiato di essere espulso già una volta. Ora se ho del ferro nel furgoncino, dormo fuori dal campo. Ho paura che le guardie possano espellermi sul serio. È molto difficile lavorare in questo modo. Sono sempre in ansia."

La continua mancanza di una procedura da seguire per dare attuazione alle espulsioni e l'incertezza riguardante le norme la cui infrazione potrebbe innescare l'espulsione - a causa del fatto che il contratto tramite il quale viene assegnato un modulo abitativo fa riferimento a regolamenti comunali da rispettare e che invece non sono attualmente disponibili - espongono le persone a decisioni arbitrarie, rendendole vulnerabili a vessazioni e altre minacce, ad esempio da parte degli altri residenti del campo o delle guardie.

Amnesty International ha documentato un caso nel campo di Nuova Barbuta, in cui un individuo in seguito a una lite con le guardie del campo ha rischiato di essere espulso in assenza di qualsiasi tutela legale, assieme alla sua famiglia. Dopo l'episodio, occorso nell'agosto 2012, l'individuo in oggetto ha sporto denuncia alla polizia contro le guardie e ha dovuto farsi medicare a seguito delle ferite riportate nel corso della rissa. Una settimana dopo egli ha ricevuto una lettera dal dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute che lo avvisava che in caso di altro comportamento contrario alle norme di condotta del campo egli avrebbe potuto essere sanzionato con l'espulsione dell'intera famiglia. Due giorni dopo aver ricevuto la prima lettera, gli è stato recapitato un secondo avviso dallo stesso dipartimento che gli notificava l'espulsione e il divieto di entrare nuovamente nel campo, ma che consentiva alla sua famiglia di rimanere al suo interno. Questo provvedimento di espulsione è stato in seguito ritirato dal dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute, a quanto pare in seguito a trattative con il residente, il quale ha ritirato la denuncia formale presso la polizia relativa all'episodio. L'ordinanza di espulsione, custodita negli archivi di Amnesty International, non contiene alcuna informazione sulle possibilità di

presentare ricorso contro la decisione.[31] L'assenza di procedure chiare e di garanzie legali espone i residenti a decisioni arbitrarie da parte del comune. Qualsiasi reato che sia commesso all'interno del campo deve essere ovviamente oggetto di indagini da parte della polizia. I provvedimenti di espulsione non devono essere utilizzati come meccanismo alternativo all'applicazione della legge.



ASSEGNAZIONE E CONSEGNA

L'accordo che le famiglie rom devono firmare quando viene loro assegnato alloggio, in un container prefabbricato o in una casa mobile, in un campo autorizzato a Roma. © Amnesty International

La procedura che sarebbe stata seguita nel caso sopra descritto ha caratteristiche riconducibili al regolamento della regione Lazio del 2009 per i campi autorizzati, che era stato emanato dal prefetto di Roma in qualità di commissario per l'emergenza e che era stato dichiarato illegittimo dai tribunali in quanto conteneva norme che violavano il diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scegliere la propria occupazione.[32] Tale regolamento conteneva una procedura per ritirare l'autorizzazione a rimanere in un campo autorizzato. Secondo questa procedura, la decisione di ritirare un'autorizzazione, e pertanto di espellere un individuo o una famiglia, veniva adottata dal dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute. Alla persona o alla famiglia venivano date 48 ore di tempo per andarsene. Essi potevano chiedere un riesame della loro situazione e ottenere un breve periodo per contestare la violazione delle norme del campo che avevano portato alla revoca della loro autorizzazione a rimanere. Lo stesso dipartimento avrebbe allora riesaminato la loro situazione. In caso di rigetto della richiesta di riesame, la persona o famiglia avrebbero avuto

altre 48 ore di tempo per andarsene, dopo di che il sindaco aveva facoltà di chiedere l'intervento delle forze di polizia. L'assenza di garanzie in questa procedura e in quella che sembrerebbe essere stata seguita nel caso sopra descritto contrasta nettamente con le procedure previste dalla legge per sfrattare inquilini da un'abitazione privata – in cui viene seguito un procedimento giudiziario, nell'ambito del quale l'inquilino può opporsi alla decisione e presentare ricorso in un procedimento che può durare anche molti mesi.[33] Così com'è, il procedimento ufficiale per espellere i rom dai campi autorizzati si configura come una ulteriore manifestazione di discriminazione nei loro confronti.

ASSENZA DI GARANZIE LEGALI NELLA DECISIONE DI CHIUDERE I CAMPI

La mancanza di certezza del possesso nei campi autorizzati si evince anche dal fatto che i residenti dei campi autorizzati sono esposti a un elevato rischio di essere assoggettati a sgomberati forzati nel caso in cui il comune decida di chiudere o spostare un campo. Il caso del campo autorizzato di Tor de' Cenci costituisce un esempio tipico di quanto le famiglie rom nei campi autorizzati siano esposte al rischio di subire sgomberi forzati dalle loro abitazioni senza garanzie procedurali, senza essere realmente e genuinamente consultate e senza che vengano loro offerte adeguate alternative.

Il 31 luglio 2012 l'allora sindaco di Roma firmò un'ordinanza per la chiusura del campo di Tor de' Cenci a causa della mancanza di igiene e dei relativi rischi per la salute degli abitanti. Fu affisso un avviso all'entrata del campo che informava i residenti che il campo sarebbe stato chiuso entro il 28 agosto 2012. L'unica alternativa abitativa offerta ai residenti erano i campi di Nuova Barbuta e Castel Romano. L'amministrazione aveva tentato di chiudere il campo fin dal 2009, senza mai fornire una valida giustificazione per tale decisione fino all'ordinanza del sindaco del 31 luglio 2012 che sollevava questioni di mancanza d'igiene e correlati rischi per la salute. Fino ad allora, non erano state fornite ai residenti informazioni scritte riguardo il fondamento legale a giustificazione della chiusura del campo. Nel giugno 2012, qualche settimana prima dell'ordinanza del sindaco, rappresentanti del comune avevano dichiarato che non avevano in programma di emanare alcuna informativa ufficiale riguardante la chiusura del campo, a meno che i residenti non rifiutassero di andarsene, cosa che continuarono a fare.

Il campo di Tor de' Cenci era stato aperto dal comune di Roma nel 1995 ed era stato dotato di moduli abitativi in container e di infrastrutture di base per alloggiare 350 rom provenienti dalla Bosnia e dalla Macedonia, i quali erano stati sgomberati da un insediamento abitativo informale. Nel 2009, tuttavia, l'amministrazione aveva iniziato a riferirsi al campo di Tor de' Cenci come ad un campo "tollerato" che avrebbe dovuto essere chiuso nel contesto del "Piano nomadi" di Roma del 2009.[34] All'epoca dello sgombero definitivo di Tor de' Cenci, alcuni dei residenti vi abitavano da più di 15 anni. Infrangendo il proprio obbligo di assicurare un alloggio adeguato, il comune di Roma trascurò il campo in vista della sua prossima chiusura. Amnesty International è stata testimone del progressivo deterioramento delle condizioni di vita nel campo. Le autorità omisero di impegnarsi in una genuina consultazione sulle motivazioni per la chiusura del campo o su possibili alternative di alloggio.

I colloqui con la comunità si svolsero sotto la costante minaccia di uno sgombero forzato imminente, presentato come inevitabile e in assenza di adeguate informazioni riguardo alle alternative a disposizione.[35] Nel giugno 2012, quando la costruzione del nuovo campo di

Nuova Barbuta vicino all'aeroporto di Ciampino era ormai ultimata, ai residenti di Tor de' Cenci fu offerta questa alternativa. Essi la rifiutarono, per timore che si sarebbero trovati lontani dal centro della città e in posizione isolata rispetto ai servizi.[36] Alcune famiglie avevano presentato domanda per ottenere una casa popolare e non volevano spostarsi in un nuovo campo. Circa 200 persone furono trasferite a Nuova Barbuta nell'ultima settimana del luglio 2012. A metà agosto, a Tor de' Cenci rimanevano circa 180 persone. In seguito a una richiesta avanzata da alcune delle famiglie rimaste, il 27 agosto 2012, il Tribunale amministrativo del Lazio ordinò cautelativamente la temporanea sospensione dello sgombero e che venissero migliorate le condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza del campo in attesa di una decisione definitiva da parte del tribunale.[37] Il 26 settembre 2012 lo stesso tribunale sentenziò che l'ordinanza del sindaco di Roma del 31 luglio 2012 che prevedeva la chiusura del campo di Tor de' Cenci per motivi igienico-sanitari e di sicurezza poteva essere attuata.[38] L'unica soluzione abitativa offerta in alternativa fu – ancora una volta – il trasferimento verso uno tra due possibili campi autorizzati, entrambi strutture isolate e segregate situate fuori Roma. Nonostante i residenti avessero il diritto di presentare ricorso contro la decisione del tribunale di primo grado, l'attuazione dello sgombero, iniziato dalle autorità immediatamente dopo il pronunciamento della corte, di fatto determinò l'impossibilità per i residenti di opporvisi ulteriormente. Amnesty International ritenne che questo trattamento potesse presentare caratteristiche discriminatorie se raffrontato con le procedure che verrebbero applicate in caso di uno sfratto da una abitazione privata o altro alloggio pubblico. Le modalità con cui fu attuato lo sgombero finale di Tor de' Cenci destarono preoccupazione e alcune organizzazioni locali le guidicarono particolarmente e ingiustificabilmente dure. Il 28 settembre 2012, alle 8 del mattino circa, senza preavviso, agenti della polizia nazionale e municipale arrivarono al campo assieme ai bulldozer dicendo alle famiglie di affrettarsi a radunare le proprie cose e ad abbandonare le loro abitazioni. La demolizione delle case iniziò senza attendere che le famiglie se ne fossero andate. Una delle organizzazioni dichiarò: "I bulldozer distruggevano ogni cosa davanti agli occhi dei bambini i quali appena un'ora prima stavano dormendo in quelle "case", scioccati, arrabbiati, spaventati, in lacrime. […] abbiamo un'amara certezza: se ci fossero stati degli altri bambini in quel campo, invece di bambini rom, il metodo, l'attenzione e il linguaggio sarebbero stati differenti".[39] Amnesty International ritiene che i residenti di Tor de' Cenci furono vittime di uno sgombero forzato.[40]

UBICAZIONE

Secondo il Cescr, un alloggio non è adeguato se è isolato rispetto a opportunità d'impiego, servizi medico-sanitari, scuole, asili d'infanzia e altre strutture sociali o se è situato in zone inquinate o pericolose.[41]

L'ubicazione della maggior parte dei campi autorizzati di Roma determina l'esclusione dei loro residenti da opportunità di lavoro, servizi medico-sanitari, scuole, asili d'infanzia e altre strutture sociali. Sei dei campi autorizzati (tutti tranne Candoni e Gordiani) sono situati al di fuori del Grande raccordo anulare di Roma, ben lontani dalle zone residenziali della capitale. Al Nomentano e a Candoni nelle vicinanze del cancello d'entrata al campo c'è una fermata d'autobus. Tuttavia, dai campi River e Salone è necessario percorrere a piedi un tratto della strada principale senza marciapiede per poter raggiungere la fermata d'autobus più vicina, da dove passa un servizio poco frequente e irregolare. Davanti a Nuova Barbuta c'è una fermata d'autobus, ma il servizio è infrequente. Castel Romano è completamente tagliato fuori dal trasporto pubblico, ubicato lungo la via Pontina, una via ad alto scorrimento notoriamente pericolosa. Il campo è più vicino al comune di Pomezia e a 20-30 minuti di auto dalla più

vicina fermata della metropolitana. La fermata d'autobus più vicina al campo fu soppressa anni fa. Secondo una Ong locale, la distanza media da un campo autorizzato alla fermata d'autobus e al quartiere più vicino è di due chilometri. Nel caso di Salone, il supermercato più vicino è a tre chilometri, e non può essere raggiunto facilmente con i mezzi pubblici.[42]

In tutti questi campi, Amnesty International ha raccolto le lamentele dei residenti più anziani che si sentono completamente tagliati fuori dai servizi, specialmente da quelli medico-sanitari, e delle donne, le quali considerano molto faticoso andare a fare la spesa e trasportarla per lunghe distanze (con inevitabili problemi di conservazione dei cibi nelle calde estati romane) quando non si dispone di un'auto (sono molto rare le donne rom che guidano, il che rende il loro isolamento ancor più marcato, in quanto devono dipendere da un passaggio).

Inoltre, i residenti protestano che i bambini non riescono a socializzare con i loro coetanei non rom e non possono andare da nessuna parte a giocare. Il trasporto da e verso la scuola è disponibile a bordo di autobus speciali e segregati, che stando a quanto si riferisce sono spesso in ritardo, determinando una significativa perdita di ore di scuola e l'esclusione dei bambini rom dalle relazioni sociali con i compagni di scuola non rom, e dalle attività di doposcuola al di fuori del campo.[43]

IL CASO DI HANIFA

Hanifa è una ventitreenne che vive a Castel Romano da tre anni. "Hanno eliminato la fermata dell'autobus. Se ci fosse un mezzo di trasporto, si potrebbe andare in un parco o altrove, ma qui è come essere in prigione. Se non hai un'auto, puoi persino morire di fame! Chi ha una macchina, ti chiede anche 10 euro per portarti ai negozi, ed è giusto che glieli paghi, perché la benzina costa cara. Ci tocca andare a Pomezia per fare la spesa, a 10 chilometri di distanza.

Hanifa è di Sarajevo. Ha lavorato come mediatrice culturale per l'Unhcr, Save the Children e Worldvision: "Se l'Unhcr venisse qui, denuncerebbe l'Italia! Volevo farlo io, ma non so parlare così bene. Volevo girare un filmato". Hanifa parla serbo-croato e tedesco. È cresciuta in Germania e ha studiato scienze politiche per un anno. Lei e suo marito si sono sposati a Sarajevo. Hanno due figli, rispettivamente di 19 e sei mesi. La bambina soffre di gravi problemi cardiaci e della sindrome di Turner. "Ha bisogno di cure mediche e farmaci. La sua medicina per il cuore costa 10 euro a confezione. Deve inoltre essere regolarmente sottoposta a monitoraggio cardiaco. Non abbiamo un'auto, per andare in ospedale dobbiamo farcene prestare una. Andare e tornare dall'ospedale, a Palidoro, costa 50 euro."

Il marito di Hanifa vive in Italia dal 1990. Tornava in Bosnia ogni tanto, ma quando è scoppiata la guerra, nel 1992, è rimasto definitivamente qui. Ha avuto tre figli da una precedente relazione e, con Hanifa e i cinque figli vive in un container a Castel Romano. "Non ho mai cercato di abitare fuori dal campo". Lavora part-time per l'Arci[44], l'organizzazione che fornisce aiuti e servizi per garantire la frequenza a scuola dei bambini rom. Aiuta a portare i bambini a scuola a bordo degli autobus che servono il campo. Guadagna 590 euro al mese. "Vorrei prendere in affitto un appartamento, ma non posso permettermelo."



Hanifa e la sua bambina nel campo di Castel Romano, Roma, 2013. © Amnesty International

SERVIZI, MATERIALI, STRUTTURE E INFRASTRUTTURE

Secondo il Cescr, un alloggio non è adeguato se i suoi occupanti non dispongono di acqua potabile, servizi igienici adeguati, energia per cucinare, riscaldamento, illuminazione, conservazione dei cibi o smaltimento dei rifiuti.[45]

Nonostante la disponibilità di servizi, materiali, strutture e infrastrutture nei campi visitati da Amnesty International vari, nella maggior parte di essi i servizi igienici, l'energia e lo smaltimento dei rifiuti sono inadeguati e insufficienti per rispondere alle necessità dei residenti.

Nel campo Nomentano, visitato da Amnesty International nel marzo 2012, i container e le roulotte non disponevano né di acqua potabile né di servizi igienici se non tramite una piccola fontana e servizi igienici e lavatoi comuni. Questi erano del tutto inadeguati, con all'incirca 200 persone che dividevano otto servizi igienici e otto docce. All'epoca della visita di Amnesty International, quattro delle docce erano rotte. L'acqua calda era disponibile soltanto tre giorni alla settimana per tre ore – tempi insufficienti per rispondere alle necessità di tutti i residenti. La scarsa illuminazione disponibile nei servizi igienici e nelle docce rendeva pericolosi i pavimenti, già sconnessi, sporchi e scivolosi. Il suolo del campo non era lastricato, caratteristica che in caso di pioggia determinava la formazione di ampie pozzanghere e fango. In tutto il campo la fornitura d'energia elettrica era insufficiente ed erogata a intermittenza, rendendo estremamente difficile l'illuminazione di abitazioni e sentieri, riscaldare, lavare, cucinare, conservare i cibi e persino seguire terapie mediche.

Molte famiglie cucinavano all'aperto, in quanto le loro roulotte erano troppo piccole.[46] Mentre veniva redatto questo rapporto, oltre 18 mesi dopo la visita di Amnesty International, una organizzazione non governativa locale ha riferito ad Amnesty International che la situazione nel campo rimane profondamente inadeguata, e che l'acqua viene fornita soltanto tramite autobotti.

In tutti gli altri campi visitati dall'organizzazione vi è fornitura di acqua potabile, per lo più tramite tubature che raggiungono i singoli container e le roulotte, sebbene diversi residenti dei campi River, Castel Romano, Nuova Barbuta e Salone abbiano riferito che la qualità dell'acqua è scadente e che preferiscono bere acqua imbottigliata.

Nella maggior parte dei campi, i servizi igienici sono disponibili all'interno dei singoli moduli abitativi. Tuttavia, i residenti di Salone e Candoni lamentano che l'inadeguatezza degli scarichi provoca frequenti rotture e allagamenti di zone del campo, specialmente dopo che vi sono stati trasferiti centinaia di altri residenti dagli insediamenti abitativi informali di Casilino 900 e La Martora.

Lo smaltimento dei rifiuti è un problema evidente all'interno e nei dintorni di tutti i campi. La rimozione dei rifiuti solidi appare estremamente inadeguata. Amnesty International ha osservato che sono frequenti le proteste dei residenti che riferiscono di avere bisogno di ampi spazi per separare i rifiuti che raccolgono allo scopo di riciclarli, rivenderli e per separare e rivendere il ferro che riescono a trovare. Nel caso di Nuova Barbuta, un residente intervistato nel marzo 2013 ha riferito che il comune aveva loro promesso, prima che si spostassero, che a coloro che come lui lavoravano nella raccolta e rivendita del ferro sarebbe stato dato un permesso speciale per portare i rifiuti in discariche ufficiali o grandi container industriali metallici per gettare i loro rifiuti, che il comune avrebbe provveduto a vuotare periodicamente. Nessuna delle opzioni era stata attuata.

"Ci avevano promesso che ci avrebbero dato un permesso per portare i rifiuti in discariche ufficiali, o che avrebbero messo dei cassonetti per noi davanti ai campi, ma non l'hanno mai fatto. Molte famiglie mantenevano i figli con la raccolta del ferro ma è sempre più difficile. Ora come ora, occorre avere un permesso ed essere registrati come attività commerciale per poter vendere il ferro, ed è tutto molto costoso. Se ti trova con del ferro nel furgone, la polizia può perfino sequestrartelo e poi devi pagare una multa, e se non puoi farlo, allora ti perseguono penalmente. Ho lavorato per due anni e mezzo come muratore, ma evitiamo di dire che siamo rom. Ora faccio qualche trasloco e ripulisco le cantine a Roma. La scorsa settimana è venuta qui una troupe televisiva, hanno ripreso la spazzatura. Ma non sono venuti dentro al campo a parlare con noi, a chiederci perché c'è così tanta immondizia."

ABITABILITÀ

Secondo il Cescr, un alloggio non è adeguato se non garantisce la sicurezza fisica dei suoi occupanti o non dispone di spazi adeguati, o non fornisce protezione contro il freddo, l'umidità, il caldo, la pioggia, il vento, altre minacce alla salute e rischi strutturali.[47] Gli alloggi all'interno dei campi non soddisfano in alcun modo i requisiti di abitabilità.

Nei campi gli alloggi consistono in container metallici prefabbricati o roulotte, che spesso versano in condizioni fatiscenti. I moduli abitativi del campo Nomentano erano particolarmente carenti all'epoca della visita di Amnesty International nel marzo 2012, con

grossi buchi, pannelli che si staccavano, finestre rotte tenute insieme con nastro adesivo per pacchi. Secondo un'organizzazione non governativa locale queste non sono state sostituite né riparate.

Molti residenti hanno raccontato ad Amnesty International che i container sono molto freddi in inverno e insopportabilmente caldi d'estate. A Nuova Barbuta, Castel Romano e Salone non ci sono alberi o zone verdi che forniscano un po' d'ombra d'estate. D'altro canto, nel campo Nomentano i moduli abitativi sono situati sotto alberi altissimi e incolti. I residenti hanno riferito che a seguito di una copiosa nevicata nell'inverno 2012 diversi rami caddero tra i container e le roulotte.

I residenti dei campi di Castel Romano e Salone hanno raccontato ad Amnesty International di non sentirsi tranquilli a lasciare il loro container o la loro roulotte, per paura che qualcuno possa entrarvi, aspetto che li fa vivere in costante ansia. Una donna intervistata a Salone nel giugno 2013 ha affermato: "Nel campo ci sono anche persone che non sarebbero autorizzate a stare qui. Se lasciamo il container per un attimo incustodito, ho paura che qualcuno possa rubare le mie cose od occuparlo. Prego Dio che i miei figli trovino un lavoro e guadagnino abbastanza per pagarsi un affitto, così possiamo andarcene di qui."

A Castel Romano, diversi residenti intervistati da Amnesty International nel giugno 2013 hanno affermato di aver paura di gruppi di cinghiali che girano nelle vicinanze del campo, e di aver trovato bisce all'interno del campo stesso.

In quasi tutti i campi visitati prevalgono condizioni di sovraffollamento. Non c'è privacy. Tutti i residenti intervistati da Amnesty International hanno denunciato le esigue dimensioni dei moduli abitativi in rapporto alle necessità della propria famiglia. Accade spesso che famiglie con figli cresciuti, sposati e con nipoti vivano insieme in un container con due camere da letto. I reinsediamenti attuati a seguito dell'attuazione del "Piano nomadi" hanno aggravato il sovraffollamento a Candoni, Castel Romano, e Salone. Salone era stato originariamente costruito per ospitare 600 persone mentre secondo dati delle autorità ne ospita attualmente 900, e secondo altri calcoli non ufficiali, circa 1200.[48]

L'art.20 del regolamento regionale del Lazio per l'assegnazione e la gestione delle case popolari n.2 del 20 settembre 2000[49] descrive un alloggio adeguato come un'abitazione con una superficie abitabile non inferiore a 45m² e il cui numero di stanze, calcolate dividendo la superficie abitabile per 14m², è pari o superiore al numero dei componenti della famiglia.[50] Se è inferiore, stando al regolamento, vi è sovraffollamento. Secondo questa definizione, la stragrande maggioranza dei moduli abitativi nei campi autorizzati sono sovraffollati. Nel campo di Nuova Barbuta, di più recente costruzione, i container misurano 24, 32 e 40m² per famiglie di quattro, sei od otto componenti.[51]

La notte, per assicurare a tutti i membri della famiglia spazio sufficiente per coricarsi, spesso l'intero pavimento del modulo abitativo viene coperto di materassi. Le famiglie con una persona malata o disabile di cui prendersi cura incontrano particolari difficoltà.



Il campo autorizzato di Salone, Roma, 2013. Secondo i dati ufficiali circa 900 persone sono alloggiate nel campo, ma si stima che il numero reale possa essere fino al 30 per cento superiore. Decine di famiglie sono state trasferite a Salone dalle autorità municipali a seguito di sgomberi forzati da altri campi, inclusi Casilino 900 e La Martora, aumentando il sovraffollamento. © Amnesty International

Giovanna, a Salone, così descrive i suoi preparativi per la notte: "In questo container viviamo in sei: mio marito, i miei quattro figli e io. I miei figli hanno rispettivamente 22, 19, 18 e otto anni. Il più grande è sordo ed è difficile stargli intorno. Può diventare aggressivo. Così, in una stanza, dormiamo io e mio marito e il nostro figlio più piccolo. I due mediani dormono nel soggiorno/cucina, utilizzando un letto che viene "parcheggiato" fuori, davanti al container, durante il giorno, altrimenti dentro non ci si potrebbe muovere. Nostro figlio sordo dorme nell'altra stanza. Vorrei che si sposasse, ma non c'è spazio per una ragazza che possa vivere insieme a lui. Siamo in Italia dal 2003. Veniamo da Craiova, in Romania. Tutti i miei figli sono andati scuola qui. Parlano poco il romeno, è questa la loro casa. In Romania abbiamo una casa, ma lì non si può vivere, non c'è lavoro, non riesci nemmeno a pagare le bollette. Quando siamo arrivati in Italia, nel 2003, stavamo in un insediamento, vicino a Villa Troili. Abbiamo costruito una baracca e iscritto i bambini a scuola. Ogni notte lavavo i miei figli, perché volevo che fossero puliti vicino ai loro compagni di classe italiani, che non puzzassero, altrimenti avrebbero detto che c'è puzza di zingari. Nel 2004 ci siamo spostati a Cesarina[52] e ci siamo rimasti fino al 2007. Poi il comune ci ha fatti spostare qui. Non ci piace qui. C'è troppa gente. Vorrei vivere in pace e tranquillità e qui è impossibile. Se qualcuno si ammala, si ammalano anche gli altri. Siamo in troppi. È per questo che ho fatto domanda per una casa popolare, quattro anni fa. Gli altri residenti del campo ci prendevano in giro. Adesso abbiamo presentato una nuova domanda per una casa popolare. L'abbiamo consegnata e ora aspettiamo una risposta."

I rischi per la salute a causa del sovraffollamento e delle carenti condizioni igieniche e infrastrutturali sono difficili da gestire. Secondo quanto riferito, nel novembre 2012, nel campo di Salone, una decina di bambini hanno contratto l'epatite A e un'ottantina di residenti sono stati messi sotto osservazione medica.[53] L'inadeguatezza delle infrastrutture e le carenti condizioni igieniche sarebbero state tra i fattori che contribuirono all'epidemia.[54]

ACCESSIBILITÀ

Secondo il Cescr, un alloggio non è adeguato se le specifiche necessità dei gruppi svantaggiati ed emarginati non sono prese in considerazione.[55]

Nei campi visitati da Amnesty International non pare siano state adottate misure per assicurare che i gruppi svantaggiati, come persone disabili e anziane, dispongano di un accesso facilitato ai moduli abitativi e di idonee attrezzature per vivere dignitosamente. Tuttavia, secondo un rappresentante del comune, nel campo di Nuova Barbuta alle famiglie con un membro disabile è stato assegnato maggiore spazio. Nei campi visitati, i sentieri e l'accesso ai container e alle roulotte appaiono impraticabili per chi è su una sedia a rotelle.

ADEGUATEZZA CULTURALE

Secondo il Cescr, un alloggio non è adeguato se non rispetta e tiene conto dell'espressione dell'identità culturale.[56]

Sin dagli anni Ottanta, le autorità di molti comuni e regioni italiane usano l'appellativo di "nomadi" per indicare indifferentemente tutte le persone di etnia rom e da sempre considerano che i campi siano la sistemazione abitativa più appropriata per i rom. Si tratta di un pregiudizio discriminatorio e anacronistico che non tiene conto del desiderio di gran parte dei rom che vivono nei campi, e che Amnesty International ha avuto modo di ascoltare negli ultimi cinque anni, di voler vivere in una casa regolare, come qualsiasi altra persona. A livello nazionale, il governo ora accetta che l'appellativo di "nomadi" non può essere applicato indiscriminatamente alle persone rom, e che di fatto soltanto il 3% delle persone rom che vivono in Italia conduce uno stile di vita tipicamente nomade.[57]

La Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti[58] riconosce che la vasta maggioranza delle famiglie rom desidera vivere in una casa, affermando che è necessario superare la politica dei grandi campi segregati. Tuttavia, a Roma, come documentato nei capitoli successivi di questo rapporto, i campi "nomadi" continuano a essere l'unica forma di assistenza all'alloggio offerta ai rom dalle autorità e di fatto i campi sono abitati soltanto da rom. A Roma, e in molte altre città italiane, i campi autorizzati sono pensati tutti con le stesse caratteristiche, con lunghe file di moduli abitativi fatte di container squadrati e roulotte, nessun spazio verde e scarsissime aree comuni (ospitate in container leggermente più ampi). Essi sono circondati da recinzioni, spesso sorvegliate da telecamere puntate anche all'interno del campo. Non viene fatto alcuno sforzo per prendere in considerazione l'identità culturale degli abitanti, a parte il fatto di costringerli a vivere permanentemente in condizioni segregate e sottostandard con il falso pretesto che vogliono condurre uno stile di vita nomade.

SEGREGAZIONE

"Non vedo tutta questa integrazione [...] il primo italiano non rom è a tre chilometri di

distanza. Qui siamo circondati da telecamere di sicurezza, sorvegliati 24 ore al giorno."
Un residente di Nuova Barbuta, marzo 2013

Un alloggio adeguato significa, tra le altre cose, un alloggio che non sia discriminatorio in alcuno dei suoi elementi e che non sia segregato su base razziale.[59] Amnesty International ritiene che la segregazione renda i campi una forma di abitazione intrinsecamente discriminatoria e inadeguata.

La segregazione colpisce la vita dei rom che vivono nei campi ad ogni livello e impedisce il godimento di molti diritti fondamentali.

Un residente di Candoni, originario della Romania, ha raccontato ad Amnesty International di essere stato licenziato dal lavoro dopo quattro anni, perché ripreso in un filmato girato all'interno del campo e trasmesso da un notiziario:

"Il mio datore di lavoro ha visto che abitavo in un campo. Sono andato da un avvocato ma non avevo il denaro necessario per fare causa al mio datore di lavoro. Lavoravo da mezzogiorno alle 17. Ora sono disoccupato da due anni. Se ci ferma la polizia, ci controllano più a fondo. Una volta mi ha fermato la polizia e la prima domanda che mi hanno fatto è stata: 'Quanti anni di carcere?' Vi immaginate? Questa è stata la prima domanda. Ho detto: 'Otto'. Hanno controllato e hanno visto che non avevo precedenti penali. Mi hanno stretto la mano per farmi i complimenti. Che effetto vi avrebbe fatto se questa fosse la prima domanda che vi fanno?

Vogliamo andare via di qui perché è difficile con i bambini. Dobbiamo allontanarli dalle cattive influenze. Ci sono molti bambini qui che non vanno a scuola. Ma abbiamo bisogno di un lavoro, altrimenti non ce la facciamo. Non possiamo andare avanti senza un lavoro. Se ci integrano, tra una trentina d'anni ci saranno 300 'zingari' in meno! Non possiamo portare amici qui. Quando i giornalisti vengono qui con le telecamere, le ragazze scappano dentro, temono che i loro compagni di scuola vedano dove vivono e se ne vergognano."

I governi e le amministrazioni comunali che si sono succeduti non sono intervenuti concretamente per combattere la segregazione nei campi. A Roma, il "Piano nomadi" è servito solo a radicarla. Tali inadempienze costituiscono gravi violazioni delle norme internazionali ed europee.

Come già menzionato sopra, nella Strategia nazionale d'inclusione dei rom, il governo ha criticato l'impiego dei campi e ha affermato che essi dovrebbero essere in futuro smantellati a causa del fortissimo impatto negativo che hanno avuto sulla discriminazione e l'esclusione dei rom. La Commissione europea ha espressamente individuato tra gli elementi chiave della Strategia nazionale dell'Italia "la chiara e netta posizione contro il 'sistema dei campi' (riconosciuto come soluzione inadatta in termini di desegregazione ed esclusione sociale)".[60] Tuttavia, l'adozione di questo impegno a porre fine al sistema dei campi non sembra essere stata efficacemente trasmessa a livello regionale e comunale, dove le decisioni riguardanti i campi vengono prese.

Un mese dopo l'entrata in vigore della Strategia nazionale, il sindaco di Roma ha aperto il campo di Nuova Barbuta, l'ennesimo vasto campo monoetnico che ospita esclusivamente

rom. Nuova Barbuta ha tutte le caratteristiche di un tipico vasto campo segregato. Collocato tra i binari ferroviari, il Grande raccordo anulare di Roma e la pista dell'aeroporto di Ciampino, si trova lontano da quartieri abitati e in una zona in cui non potrebbero essere costruiti edifici residenziali. Negozi, scuole e i servizi medico-sanitari più vicini si trovano nella città di Ciampino, a circa due chilometri e mezzo di distanza. Per andare da qualsiasi parte al di fuori del campo, i residenti devono percorrere a piedi una strada a scorrimento veloce priva di marciapiede. Ong locali hanno espresso la loro preoccupazione per i possibili effetti nocivi sulla salute degli abitanti a causa dell'inquinamento dell'aria e acustico dovuto alla vicinanza con l'aeroporto.

Ad accrescere ancora di più il senso di separazione, il campo è chiuso tutt'attorno da una recinzione sulla quale sono poste telecamere di sorveglianza puntate sia all'esterno che all'interno. Dal campo si può entrare o uscire soltanto da un cancello sorvegliato. Ospita circa 880 persone in 160 moduli abitativi, il più grande dei quali misura 40m². Non ci sono alberi o spazi ombreggiati. Attorno sono presenti cumuli di rifiuti, un inevitabile sottoprodotto di uno dei pochissimi modi con cui le persone rom si guadagnano da vivere, ovvero riciclare i rifiuti per rivendere il ferro o altri metalli utili che trovano.



Il campo Nuova Barbuta, 2013. Il campo è stato aperto nel giugno 2012 accanto all'aeroporto di Ciampino, fuori Roma, per ospitare rom precedentemente residenti in altri campi, compreso Tor de' Cenci. Il campo è completamente circondato da recinzioni e da telecamere a circuito chiuso, che puntano tanto all'interno quanto all'esterno del campo. © Amnesty International

IL CASO DI NORIS

Noris è stato tra i primi a spostarsi a Nuova Barbuta con la sua famiglia. Ha vent'anni ed è l'ottavo di 15 figli. La sua famiglia è originaria della Bosnia. Abitava a La Barbuta anche prima, ma all'interno di un insediamento informale. Quando fu costruito il campo, alla sua famiglia fu assegnato un modulo abitativo al

suo interno. "L'aspetto positivo del campo è che possiamo stare insieme, ma è importante uscire dal campo, guadagnarsi da vivere, entrare a far parte della società. Per cambiare la mentalità degli altri, dobbiamo prima cambiare la nostra.

"Il lavoro è molto importante. Abbiamo bisogno di lavorare per risparmiare denaro per pagare un affitto. Mi piacerebbe avere un lavoro stabile e lasciare il campo. Ho terminato la scuola dell'obbligo ai corsi serali. Lavoro come agente commerciale per una società che vende aspirapolveri, ho un contratto e mi pagano su commissione. Ho appena vinto una borsa di studio per un corso di 16 mesi per diventare mediatore culturale. Scelgono 16 persone in tutt'Italia. Spero sia una bella esperienza personale, che mi faccia crescere e forse trovare un lavoro stabile. Come agente non ho certezze.

"Mi piacerebbe anche essere d'esempio per altri giovani rom, i quali dovrebbero credere in se stessi, malgrado i pregiudizi degli altri. Credo che dobbiamo dimostrare di essere in grado di lavorare, di integrarci. È brutto non poter spiegare chi sei veramente. La gente ha pregiudizi. Alcuni colleghi mi davano un passaggio dopo il lavoro. Per molto tempo, ho chiesto loro di farmi scendere in città, e poi camminavo per altri due chilometri fino a La Barbuta. Non volevo che i miei colleghi venissero a sapere che vivevo in un campo. Non l'avrebbero mai saputo in altro modo, perché sono vestito in giacca e cravatta ogni giorno. Alla fine, ho detto ai miei capi che volevo lasciare il lavoro, perché abitavo in un campo e non volevo più nascondermi. Mi hanno risposto che non gli importava chi ero, che ero un bravo agente, e mi hanno convinto a restare. Un collega è persino venuto a cena qui e ha cambiato la sua opinione sui rom. Ma dobbiamo cambiare le opinioni di molti, non di uno solo. Un qualche aiuto per trovare una casa, in affitto o una casa popolare, sarebbe una bella cosa. La gente mi vedrebbe come come Noris, non come 'Noris lo zingaro'."

Nel 2012, prima che fosse aperto il campo, Ong locali hanno intentato una causa giudiziaria perché venga dichiarata la natura discriminatoria dell'alloggio fornito ai rom a Nuova Barbuta. La causa è pendente.

Amnesty International esprime preoccupazione per il fatto che l'Italia continui a violare i propri obblighi derivanti dal diritto internazionale di assicurare che l'alloggio fornito ai rom dalle istituzioni pubbliche abbia uno standard adeguato e non sia segregato, così privando intere comunità del loro diritto a vivere in dignità.

Amnesty International ritiene che a prescindere dalla qualità dell'alloggio materiale, dei servizi e delle infrastrutture, i campi costituiscano un sistema di alloggio parallelo discriminatorio basato sull'etnia e siano pertanto da considerasi una soluzione abitativa intrinsecamente inadeguata.

Amnesty International pertanto esorta il governo nazionale ad assicurare che le regioni e i comuni adottino misure per porre fine all'impiego di campi segregati, anche nel contesto della Strategia nazionale, e forniscano ai loro residenti alternative adeguate a medio e lungo termine. La chiusura dei campi autorizzati dovrebbe essere avviata coerentemente con gli standard internazionali sugli sgomberi, in genuina consultazione con le comunità interessate e senza limitare in alcun modo le loro garanzie legali. Fino a quando non sarà completata la loro chiusura, le autorità municipali sono tenute ad assicurare che le condizioni di vita nei campi siano conformi agli standard internazionali di abitabilità.

4. SGOMBERI FORZATI DEI ROM A ROMA

Gli sgomberi forzati sono una grave violazione dei diritti umani.[61] Il Cescr definisce gli sgomberi forzati come "la rimozione permanente o temporanea contro la propria volontà di individui, famiglie e/o comunità dalle case e/o terreni che occupano, senza che possano disporre di o accedere a forme appropriate di protezione legale o di altro tipo".[62] Secondo le parole del Relatore speciale sull'alloggio adeguato: "Quando avviene uno sgombero, spesso le proprietà personali vengono distrutte, la stabilità della famiglia è messa a repentaglio, e sono minacciati mezzi di sussistenza e istruzione. I bambini colpiti descrivono la violenza, il panico e la confusione causati dallo sgombero e l'esperienza dolorosa di dormire e gestire la propria vita fuori all'aperto. Essi inoltre affrontano la difficoltà di ristabilire una vita regolare e di far fronte alle frequenti separazioni nelle relazioni familiari come conseguenza dello stress e delle difficoltà economiche che derivano dal non avere più un tetto sulla testa".[63]

Gli sgomberi forzati sono proibiti in base al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - Icescr). Gli sgomberi forzati possono inoltre determinare la violazione di altri diritti umani, compreso il diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza della persona, alla libertà dai trattamenti crudeli, disumani e degradanti, alla privacy, alla famiglia e alla casa, e al pacifico godimento dei beni.

Amnesty International documenta da più di quattro anni la pratica degli sgomberi forzati in Italia, specialmente a Roma e Milano. L'organizzazione continua a ricevere notizie di sgomberi di insediamenti condotti in violazione degli standard internazionali,[64] e che lasciano le persone senza un tetto. Nell'esperienza dell'organizzazione, queste famiglie finiscono col ricostruire le loro baracche da qualche altra parte, spesso in condizioni ancor più precarie. I residenti dei campi autorizzati non sono immuni dal divenire vittime di sgomberi forzati, come dimostra il caso di Tor de' Cenci, riportato in precedenza. Gli sgomberi forzati colpiscono in maniera sproporzionata i rom, 40.000 dei quali, secondo alcune stime, vivono in campi. Secondo l'esperienza dell'organizzazione, gli sgomberi dei campi in Italia tendono a essere sgomberi forzati, attuati in violazione degli standard internazionali.[65]

A Roma, la vasta maggioranza dei residenti dei campi autorizzati vi è stata trasferita nell'arco degli ultimi 15 anni per decisione delle autorità municipali di Roma, in genere dopo uno sgombero forzato.[66] Dalle interviste raccolte da Amnesty International con alcuni ex residenti di Casilino 900, un ampio insediamento sgomberato e smantellato nel febbraio 2010 nel contesto del "Piano nomadi", si evince come essi siano stati vittime di uno sgombero forzato. A dispetto dei mesi di trattative intercorse, molte famiglie che vivevano lì da decenni furono trasferite senza le garanzie procedurali che avrebbero permesso loro di opporsi allo sgombero, e fu loro offerto come unica alternativa di insediarsi in uno degli esistenti campi autorizzati e in un centro di raccolta (i campi di Salone, Candoni, River e Gordiani e il centro di raccolta di via Amarilli). Ai campi preesistenti vennero aggiunte oltre 600 persone provenienti da Casilino 900.[67] Gli sgomberi degli insediamenti di La Martora nel luglio 2010 (circa 350 persone), di Tor de' Cenci, descritto in precedenza (circa 380 persone), e di Tor di Quinto nel

luglio 2012 (circa 300 persone), furono tutti attuati senza una genuina consultazione, senza garanzie procedurali e senza che fosse offerta una sistemazione adeguata. Tutte queste persone, molte delle quali erano cittadini italiani, cittadini dell'Ue e migranti regolari, furono arbitrariamente segregate in campi autorizzati.

IL CASO DI KATY

Katy, una residente di Castel Romano è stata intervistata da Amnesty International nel giugno 2013. La sua storia non fa eccezione:

"Sono della Bosnia. Vivo in Italia da 40 anni. I miei nove figli sono italiani, hanno ottenuto la cittadinanza a 18 anni. Il più grande ha 32 anni e il più piccolo otto. Viviamo in tre container, cinque per ognuno, comprese le mie nuore. Le mie figlie, che sono sposate, abitano a Castel Romano in altri container assieme alle famiglie dei loro mariti. Porto i bambini a scuola con l'Arci. Una volta vivevo sotto ponte Marconi, poi ho abitato in vicolo Savini. E poi siamo stati sgomberati e portati qui il 14 settembre 2005, il giorno più brutto della mia vita.

Pioveva. Abitavamo in vicolo Savini da 18 anni! Non avevano il diritto di mandarci via. Stavano costruendo Roma 3 e ci promisero un lavoro per convincerci ad andare via. Ci hanno dato tende della 'protezione civile'. C'era fango dappertutto. Eravamo come animali. E gli animali c'erano, li abbiamo ancora qui intorno, i cinghiali! Avevo una bambina di tre mesi. Pioveva dentro la tenda, il letto era traballante. Abbiamo vissuto in tenda per sette-otto mesi. Poi hanno messo su gli uffici del campo, lastricato l'area e portato i container. Per tre anni ci hanno dato qualche lavoretto per la manutenzione del campo, 400 euro al mese per una famiglia di sette od otto persone. Andava bene, i prezzi erano più bassi.

Siamo rom, ma non nomadi. Siamo a Roma da tanto tempo. Abbiamo sofferto già abbastanza. Desideriamo avere una casa, vogliamo pagare per la raccolta dei rifiuti, l'elettricità, come tutti i cittadini, ma anche vivere in dignità."

Il divieto di sgombero forzato è un elemento essenziale del diritto a un alloggio adeguato, riconosciuto all'art.11 dell'Icescr. Il Patto impone agli stati di impiegare tutti i mezzi appropriati per promuovere i diritti sanciti dal Patto, compreso il diritto a un alloggio adeguato. La protezione contro gli sgomberi forzati è inoltre prevista dall'art.8(1) della Convenzione europea sui diritti umani che afferma: "Ognuno ha il diritto al rispetto per la propria vita privata e familiare, casa e corrispondenza."

L'incapacità dell'Italia di rispettare il divieto di sgombero forzato è stata più volte criticata dagli organismi internazionali sui diritti umani. Il Cerd nelle proprie osservazioni conclusive sull'Italia nel marzo 2012 osservava: "Il Comitato deplora gli sgomberi mirati delle comunità rom e sinte che hanno luogo dal 2008 nel contesto del Decreto sull'emergenza nomadi e rileva con preoccupazione l'assenza di rimedi nei loro confronti malgrado la sentenza del Consiglio di stato del novembre 2011 che annulla il suddetto Decreto. Esprime preoccupazione che gli sgomberi forzati abbiano lasciato numerose famiglie rom e sinte senza tetto [...] il Comitato incoraggia lo stato parte a intraprendere le misure necessarie per evitare gli sgomberi forzati e fornire adeguate alternative abitative a queste comunità".[68]

Il Comitato europeo per i diritti sociali del Consiglio d'Europa, nel pronunciarsi in merito al caso del Centre on Housing Rights and Evictions (Cohre) vs. Italia del 25 giugno 2010, ha

rilevato: "[…] in Italia gli sgomberi di rom e sinti continuano a essere attuati senza rispetto per la dignità delle persone interessate e senza che sia resa disponibile una sistemazione alternativa".[69]

Il Cescr ritiene che l'adozione di una normativa contro gli sgomberi forzati sia un elemento essenziale per garantire una protezione efficace. Secondo il Cescr, "tale legislazione dovrebbe comprendere misure che (a) forniscono la massima certezza del possesso possibile agli occupanti delle case e dei terreni, (b) siano conformi al Patto e (c) siano tese a circoscrivere dettagliatamente le circostanze in base alle quali si possono effettuare sgomberi. La normativa deve inoltre applicarsi a tutti gli agenti che agiscono sotto l'autorità dello stato o che sono tenuti a rispondere ad esso. Inoltre, in prospettiva della crescente tendenza in alcuni stati verso una notevole riduzione delle responsabilità del governo nel settore degli alloggi, gli stati parte devono assicurare che le misure legislative e di altro tipo siano adeguate a prevenire e, laddove necessario, sanzionare gli sgomberi forzati che siano stati condotti da parte di soggetti privati od organismi senza le dovute garanzie di tutela. Gli stati parte dovrebbero pertanto rivedere norme e procedure in materia al fine di assicurare che siano in linea con gli obblighi derivanti dal diritto a un alloggio adeguato e abrogare o emendare qualsiasi norma o procedura che non sia conforme con i requisiti stabiliti dal Patto".[70]

L'Italia non è dotata di una normativa contenente gli elementi identificati dal Cescr, né esistono nel paese linee guida e indicazioni procedurali indirizzate agli agenti che effettuano gli sgomberi che li richiamino ai loro obblighi. L'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (Unar) ha pubblicato un articolo nel 2013 in cui vengono elencati parametri e obblighi in materia, che potrebbe fornire la base per questo tipo di linee guida ufficiali.[71]

È importante sottolineare che l'obbligo dello stato di garantire il rispetto del diritto a non essere assoggettati a sgomberi forzati non dipende dalle risorse disponibili da parte dello stato ed è un obbligo immediato. Se da un lato la messa in atto degli sgomberi è costosa e le autorità locali utilizzano somme notevoli per sgomberare le famiglie rom, dall'altro esse sostengono che la mancanza di fondi impedisce loro di fornire un sostegno all'alloggio a coloro che ne hanno bisogno.

Amnesty International esorta con urgenza l'Italia a porre fine agli sgomberi forzati. Inoltre, l'organizzazione raccomanda che l'Italia adotti una legislazione e linee guida ufficiali che siano conformi con gli standard internazionali per la messa in atto di quegli sgomberi che non possono essere evitati. Le linee guida, la cui adozione non dovrebbe richiedere molto tempo, dovrebbero essere ufficialmente distribuite a tutti quegli agenti dello stato che potrebbero essere coinvolti nella messa in atto degli sgomberi.

SGOMBERI FORZATI ANCORA IN CORSO

La pratica degli sgomberi forzati continua anche con la nuova amministrazione comunale di Roma. Il 12 settembre 2013 Amnesty International e altre Ong sono state testimoni dello sgombero di un insediamento abitativo di circa 120 persone rom, tra cui decine di bambini, in via Salviati, nella zona est di Roma. Nel luglio 2013, queste persone avevano lasciato il campo di Castel Romano, il quale era stata l'unica sistemazione offerta loro in seguito al loro sgombero forzato dall'insediamento di La Martora, avvenuto nel luglio 2010. Essi si erano stabiliti in baracche nei pressi del campo "tollerato" di via Salviati. Il 5 agosto 2013, il sindaco di

Roma emanò un'ordinanza in cui si disponeva la rimozione del nuovo insediamento di baracche per motivi igienico-sanitari e in cui veniva nuovamente offerta alle famiglie come unica alternativa quella di ritornare a Castel Romano. Nelle settimane successive, le famiglie scrissero al sindaco chiedendogli un'opzione differente, spiegando di non poter accettare di vivere a Castel Romano, a causa della sua posizione isolata e delle tensioni esistenti tra le differenti comunità rom. Alla fine, le autorità municipali ordinarono il via libera allo sgombero. Le opzioni offerte alla comunità al momento dello sgombero, il 12 settembre 2013, prevedevano ancora una volta il suo ritorno a Castel Romano dove il comune si impegnava ad accrescere le misure per garantirne la sicurezza, o lo spostamento in un centro di accoglienza temporaneo del comune. La comunità rifiutò entrambe le opzioni e, dopo la demolizione delle loro baracche, i rom dormirono all'aperto. Mentre viene redatto il presente rapporto, numerose famiglie si trovano ancora lì, senza un tetto.



In questa pagina e nella precedente: sgombero forzato degli abitanti dell'insediamento informale di via Salviati, a Roma, 12 Settembre 2013. Oltre 500 sgomberi forzati sono stati segnalati a Roma nei 5 anni passati. Entrambe le foto © Amnesty International



5. ESCLUSIONE DEI ROM DALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA A ROMA

"Dopo 12 anni, non so più qual è il problema. Ho fatto tutto quello che era richiesto, presentato tutte le domande."

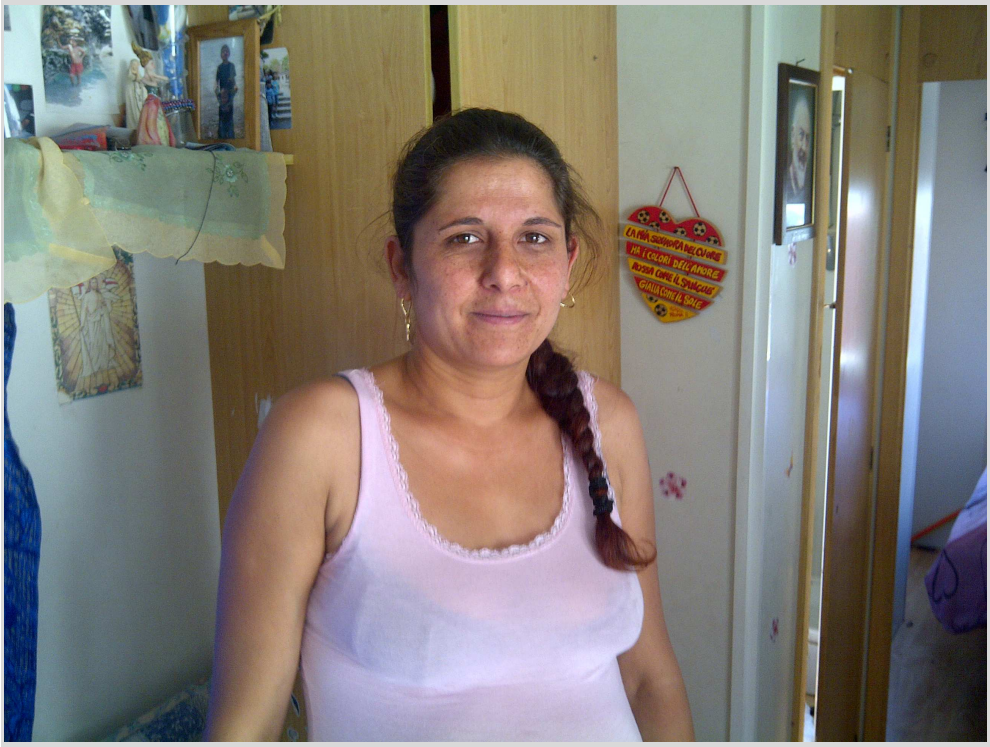
Georgescu Vassile, un residente del campo autorizzato di Candoni, a Roma

Per oltre un decennio, le famiglie rom residenti nei campi che hanno presentato domanda per ottenere una casa popolare[72] a Roma non hanno in pratica avuto alcuna possibilità di vedersi assegnato un alloggio, malgrado le condizioni abitative gravemente disagiate in cui versano, poiché non erano in grado di raggiungere un punteggio sufficiente in base ai criterio cui veniva data priorità nel bando aperto nel 2000. Benché i criteri per l'assegnazione delle case popolari tra il 2000 e il 2012 a Roma non avessero l'intento di escludere i rom dei campi, è stato proprio questo il loro effetto. La sostanziale esclusione dei rom residenti nei campi dall'edilizia pubblica in questo periodo costituisce pertanto una discriminazione indiretta. Quando nel 2012 furono cambiati i criteri di priorità per l'inserimento in graduatoria, gli ostacoli indirettamente discriminatori furono apparentemente rimossi. Inizialmente, sembrò che i rom residenti nei campi avrebbero finalmente avuto parità di accesso all'edilizia pubblica secondo le loro necessità. La speranza svanì in fretta. Il comune si affrettò a chiarire che il primo criterio riveduto non era in alcun modo applicabile ai rom residenti nei campi. Di conseguenza, quel sistema discriminatorio di assegnazione delle case popolari sviluppatosi forse inavvertitamente, ora rischia di essere perpetuato intenzionalmente.

La stragrande maggioranza dei rom con cui Amnesty International ha potuto parlare negli ultimi anni ne ha avuto abbastanza della vita all'interno dei campi e della discriminazione che li condanna a viverci. Essi desiderano case vere, come dimostrano alcune delle loro storie qui di seguito raccontate.

IL CASO DI MIRIANA

Quando Amnesty International ha intervistato **Miriana Halilovic** nel campo di Salone nel giugno 2013, mancavano due settimane alla nascita dei suoi due gemelli. Aveva altri due figli, di 11 e quattro anni. "Saremo in sei qui", disse, mostrando ai ricercatori due minuscole zone letto e la cucina/soggiorno al centro della sua roulotte. "Volevo chiedere una casa popolare già quando stavo a Casilino 900, ma non avevo tutti i documenti necessari. Poi hanno chiuso le liste per molto tempo. Continuavo ad andare lì e chiedere, da un ufficio all'altro. Ho fatto domanda all'inizio di quest'anno, quando è stato pubblicato il nuovo bando pubblico. Ora ho la ricevuta e devo aspettare. A luglio, aggiornerò la domanda, per dirgli che ho altri due bambini. La roulotte è piccola, sei metri per due. Voglio che i miei figli abbiano una vita stabile, non come la mia. Anche se ci mettono in periferia, ci andrà bene. So che ci sono molte case popolari vuote. Non è giusto."



Miriana Halilovic nella casa mobile dove vive, nel campo di Salone a Roma, giugno 2013. Miriana ha fatto domanda per una casa popolare all'inizio del 2013. © Amnesty International

I genitori di Miriana sono della Bosnia, ma lei è nata in Italia e là non ci è mai stata. Ha completato la scuola dell'obbligo e ha avuto un paio di lavori. "Quando ero una ragazzina, ho fatto la commessa in un negozio, venivo pagata ogni giorno, per 18 mesi. Poi sono diventata gravemente anemica e per due anni non ho potuto lavorare. Poi mi sono sposata. Ho cercato lavoro di nuovo dopo essermi sposata. Ho fatto alcuni colloqui, portato il mio curriculum, ma non mi hanno mai chiamata. Cerco di non sembrare rom. A un colloquio mi hanno chiesto se ero rom. Non mi hanno mai richiamata."

Dopo essersi sposata, a 17 anni, Miriana si è spostata a Casilino 900. È stata sgomberata forzatamente da lì nel febbraio 2010 e trasferita a Salone. "Non volevo andarmene. Ho chiesto di essere spostata al campo di via

Gordiani, perché la scuola di mio figlio è lì vicino. Ma le autorità hanno rifiutato. Qui a Salone non riesco mai a essere tranquilla. Quando ci hanno spostati da Casilino 900 ci hanno detto che era per un periodo breve. Ora sono qui da tre anni e mezzo. Siamo isolati dal resto del mondo. L'aria è cattiva e gli scarichi sono sempre intasati. Abbiamo avuto un'epidemia di epatite A nel 2012. Sono scappata da mia madre. C'erano numerose ambulanze nel campo. Si sono ammalati 15 bambini. Hanno perso scuola. Il problema qui è che non puoi mai lasciare il container. Entrano dentro e rubano. Ho perfino pensato di andare a occupare una casa. Ma devi avere qualcuno dietro, qualcuno che ti sostenga. Il mio piccolo continua a chiedere: 'Quand'è che ce andiamo via di qui? Perché noi non abbiamo una casa?' Sono una cittadina italiana, ho ottenuto la cittadinanza a 18 anni. Non possiamo vivere in queste condizioni. Che cosa dovrei dire a mio figlio? Che gli altri sono meglio di noi?'

IL CASO DEI RESIDENTI DI CANDONI E CASTEL ROMANO

Amnesty International ha visitato il campo di Candoni nel giugno 2013. Alcuni dei rom residenti da tempo nel campo erano impazienti di raccontare che volevano andarsene.

Georgescu Vassile arrivò in Italia dalla Romania, assieme a sua moglie, nel 1999. Ha ottenuto la cittadinanza italiana. Fa il panettiere. "Ho fatto domanda per una casa popolare nel 2001, avevo otto punti nella vecchia graduatoria, troppo pochi. Il problema era che non avevo i punti che vengono dati in seguito a uno sfratto. Ho presentato un'altra domanda quest'anno, con il bando pubblico del 2012 e sono in attesa. Qui i bambini imparano cattive abitudini. Abbiamo tre famiglie in un container, perché due dei miei figli sono sposati e ho tre nipoti. I miei figli hanno la cittadinanza italiana. Quando arrivammo dalla Romania siamo stati a Casilino 700 per un anno.[73] Ho trovato quasi subito un lavoro, come panettiere e fattorino. Dissi la verità al mio datore di lavoro, che ero un rom e che abitavo in un campo. È venuto al campo per raccogliere informazioni su di me. Avevo paura. Abbiamo pensato ad andare in affitto, ma è difficile. Per 11 persone ci servirebbero 1000 euro. Se ci aggiungi le spese, si arriva a 1500 euro. Non possiamo permettercelo. Abbiamo soltanto due salari. Possiamo vivere meglio di così. Non è una vita normale. Non c'è pace qui. Siamo in troppi ora. Marino, il nuovo sindaco, è venuto a Candoni. Mi ha chiesto perché sono ancora qui. Ha detto che è difficile trovare una casa. È importante avere degli obiettivi. Se uno vede che qualcuno di noi riesce a farcela, è un incentivo. Siamo così da migliaia di anni, non siamo di nessuno, siamo e non siamo."

Ion Bambalau, un altro residente di Candoni, anch'egli dalla Romania, ha vissuto a Casilino 700 per sei anni. "La presidente della Camera Boldrini [già portavoce dell'Unhcr in Italia, N.d.R.] venne là in visita. Ci hanno spostati qui a Candoni nel 2000 e abbiamo immediatamente fatto domanda per una casa popolare. In Romania avevamo una casa. Ora a Candoni siamo più di mille persone. Marino mi ha promesso che tornerà a Candoni entro i primi 100 giorni del suo mandato. Se potessimo abitare in un condominio, cercheremmo di guadagnarci il rispetto dei vicini, così prenderebbero le nostre difese."

Nestor, un cittadino bosniaco con permesso di lavoro, residente nel campo di Castel Romano, ha anch'egli presentato domanda per l'assegnazione di una casa popolare, due volte tra il 2000 e il 2006, ma non è mai arrivato abbastanza in alto in graduatoria. Vive con sua moglie e sette figli, compresi due gemelli di un anno: "Voglio fare un'altra domanda, ma non l'ho ancora fatto con il nuovo bando pubblico. Sono stanco. Abito nel campo dal 2005. All'inizio siamo rimasti in una tenda per sei mesi. Eravamo stati sgomberati da un insediamento in vicolo Savini. Ci dissero che se fossimo venuti qui ci avrebbero dato un lavoro. Adesso abbiamo tre container, ma preferirei una casa vera, sarebbe più confortevole. Sono pochissimi i rom che vivono in una casa popolare."



Georgescu Vassile nel campo Candoni, a Roma, giugno 2013. Georgescu ha fatto domanda per un alloggio popolare per la seconda volta all'inizio del 2013. © Amnesty International

L'esclusione di queste famiglie dal sistema delle case popolari è il risultato delle scelte discrezionali del comune di dare priorità a famiglie in determinate condizioni disagiate; nel 2000 il comune di Roma ha fissato criteri che solo in rarissime circostanze si applicano alle famiglie rom. La scelta di dare la priorità alle famiglie legalmente sfrattate tramite procedimento giudiziario o amministrativo ha determinato l'indiretta discriminazione delle famiglie rom. Benché molte siano state sgomberate più volte e vivano in condizioni terribili nei campi, esse di fatto non sono mai state sgomberate tramite procedure legali terminate con un provvedimento amministrativo o giudiziario da poter esibire per provare di aver perso la casa.

Per le autorità romane, i bisogni abitativi dei rom della capitale erano comunque già stati soddisfatti – dai campi. Le amministrazioni che si sono susseguite hanno continuato ad attacarsi alla posizione che i campi siano la soluzione abitativa più appropriata per i rom, i quali – e il titolo del piano del 2008 ne è la dimostrazione – hanno continuato ad essere considerati e trattati come nomadi. Questo conveniente fraintendimento circa lo stile di vita e i desideri dei rom ha facilitato lo svilupparsi di un sistema discriminatorio a due binari di assegnazione degli alloggi, in cui i normali cittadini italiani sfrattati dalla loro casa possono almeno sperare di ottenere un alloggio popolare, mentre i rom che sono stati sgomberati dalla loro non possono farlo.

COME FUNZIONA IL SISTEMA DI ASSEGNAZIONE DELLE CASE POPOLARI

Il sistema di assegnazione delle case popolari è regolamentato a livello regionale. Le regioni determinano nella normativa regionale i requisiti di eleggibilità per presentare domanda, che tendono a essere gli stessi in tutte le regioni, sebbene queste ultime li applichino in maniera più o meno restrittiva: solitamente si tratta di un reddito inferiore a una certa soglia, della residenza nella regione o di un legame occupazionale con questa, e della cittadinanza italiana o dell'Ue o altra cittadinanza purché il richiedente abbia un permesso di soggiorno a lungo termine. Tali requisiti sono necessari affinché la domanda possa essere presa in esame. La normativa regionale inoltre determina le procedure di domanda e di assegnazione delle case popolari, e i criteri secondo cui dare priorità alle famiglie.

La discrezionalità dei comuni assume un ruolo significativo nel funzionamento del sistema di assegnazione delle case popolari in Italia. Ogni comune di una regione applica il regolamento regionale pubblicando periodici bandi pubblici per le case popolari. In base al quadro normativo regionale, è discrezione del comune decidere quale valore attribuire ai vari criteri secondo cui dare priorità alle famiglie, allo scopo di adattarli alle necessità locali. Nei bandi pubblici, ai criteri viene assegnato un valore o un certo numero di punti. È inoltre compito dei comuni pubblicare la graduatoria dei richiedenti in ordine di priorità, dopo che speciali commissioni (generalmente formate da funzionari comunali) hanno esaminato ognuna delle domande e determinato il punteggio complessivo spettante a ogni famiglia. Il punteggio complessivo viene determinato dalla somma dei punti assegnati a ciascuno dei criteri soddisfatti da una famiglia o un individuo. A causa della discrezionalità con cui i comuni classificano i criteri, di fatto essi determinano quali categorie di persone avranno la priorità nell'assegnazione delle case popolari.

La legge regionale del Lazio n.12 del 1999[74] governa i rapporti e le rispettive competenze della regione e dei comuni in riferimento alle case popolari, e il ruolo degli istituti di gestione delle abitazioni popolari. In pratica, la regione ha funzioni di coordinamento, guida e controllo, mentre i comuni esaminano il possesso dei requisiti per presentare domanda di assegnazione degli alloggi, pubblicano i bandi pubblici, creano le commissioni di valutazione delle domande e pubblicano le graduatorie dei richiedenti in ordine di priorità. Gli istituti di gestione delle case popolari sono incaricati della gestione dello stock abitativo pubblico, come la raccolta e conservazione dei dati dei residenti, il controllo periodico dei livelli di reddito e l'avvio delle procedure di sfratto, laddove necessario.

La legge regionale determina i requisiti per accedere alle case popolari e le motivazioni che determinano la perdita del diritto di rimanere in un alloggio popolare. Nel Lazio, i requisiti per presentare domanda sono: avere la cittadinanza italiana o dell'Ue o per i cittadini di

paesi extra Ue, essere in possesso di una carta di soggiorno o l'essere regolarmente soggiornanti e avere un'occupazione o essere registrati come disoccupati; aver registrato la residenza o l'attività lavorativa prevalente nel comune in cui viene presentata la domanda; avere un reddito fino a una certa soglia determinata dalla regione[75]; non possedere o non aver altrimenti una sistemazione adeguata nel comune di presentazione della domanda e non aver assegnata un'abitazione costruita con fondi pubblici.

Il regolamento regionale n.2 del 2000[76] dà applicazione alla legge regionale n.12 del 1999, indicando tra l'altro le procedure secondo cui i comuni pubblicano bandi pubblici per le case popolari e creano le commissioni che esaminano le domande e pubblicano le graduatorie dei richiedenti in ordine di priorità; e descrivendo i criteri di priorità per l'assegnazione delle case popolari. Il comune quindi attribuirà un punteggio a questi criteri nel bando pubblico e darà priorità ai richiedenti in base al punteggio massimo complessivo da essi ottenuto sommando i vari punteggi per ciascun criterio da essi soddisfatto.[77]

ROMA: DISCRIMINAZIONE NEI BANDI GENERALI PER LE CASE POPOLARI DEL 2000 E 2012

"Non c'è una soluzione alternativa ai campi. Inoltre, non c'è alcuna intenzione di creare corsie preferenziali per dare case ai rom, discriminando i cittadini italiani nelle liste. Se le possono scordare".[78]
Sveva Belviso, ex vicesindaco di Roma, settembre 2012

Negli ultimi 13 anni il comune di Roma ha pubblicato due bandi generali per l'assegnazione di case popolari, uno nel 2000, la cui graduatoria è stata chiusa il 31 dicembre 2009, e uno più recente, che è stato aperto il 31 dicembre 2012. Nei tre anni intercorsi tra i due bandi nessuno ha avuto la possibilità di presentare domanda, indipendentemente dall'urgenza del proprio stato di necessità.

Nel 2000, il bando pubblico aveva dato priorità a quelle famiglie che erano state sfrattate legalmente tramite procedimento amministrativo per motivi di pubblico interesse o tramite procedimento giudiziario da un alloggio privato.[79] Era praticamente impossibile per le famiglie che non potevano dimostrare di essere state sfrattate in questo modo ottenere il punteggio necessario per aver una ragionevole probabilità di vedersi assegnata una delle pochissime case popolari disponibili. Amnesty International aveva espresso preoccupazione per gli effetti indirettamente discriminatori di questo criterio sulle famiglie rom già nel 2010, osservando che molti rom subiscono sgomberi dai campi, piuttosto che sfratti da alloggi privati, rimanendo in molti casi senza tetto, e quasi mai tramite un procedimento che preveda delle garanzie legali.[80]

Quando è stato pubblicato il nuovo bando pubblico per le case popolari il 31 dicembre 2012, le famiglie rom e Ong per i diritti dei rom notarono che questa volta i criteri di priorità erano stati classificati in maniera da poter offrire ai rom una concreta probabilità di ricevere una casa. Tra i criteri fissati viene data priorità alle famiglie in condizioni di grave disagio abitativo, e non soltanto a chi è stato sfrattato da un alloggio privato.

Il nuovo bando generale [81] dà massima priorità per l'assegnazione a quei nuclei familiari in situazione di grave disagio abitativo, certificato dall'autorità competente, e che:

(Categoria A1) dimorino con il proprio nucleo familiare in centri di raccolta, dormitori pubblici o comunque in altre idonee strutture procurate a titolo provvisorio da organi, enti e associazioni di volontariato riconosciute ed autorizzate preposti all'assistenza pubblica, con permanenza continuativa nei predetti ricoveri da almeno un anno maturati alla data di presentazione della domanda.

(Categoria A2) siano assistiti economicamente dai servizi sociali e che presentino un grave disagio abitativo determinato da sistemazioni provvisorie, da almeno un anno, in manufatti impropri cioè privi dei servizi essenziali.

Decine di famiglie rom residenti nei campi autorizzati hanno presentato domanda di alloggio. Per molte di loro, questa era la seconda o terza volta.[82] Quando i delegati di Amnesty International hanno visitato i campi di Candoni, Castel Romano e Salone a marzo e giugno 2013, molte famiglie hanno mostrato le lettere raccomandate che avevano ricevuto dal comune in risposta alle loro domande. Secondo una Ong locale, Associazione 21 luglio, centinaia di persone residenti nei campi autorizzati avrebbero potuto essere interessate a far domanda ed avere i requisiti giuridici necessari per poterlo fare. Per altre presentare domanda sarebbe impossibile, in quanto sono apolidi di fatto, o non hanno una residenza registrata, oppure hanno un permesso di soggiorno solo di un anno.

Poco dopo la sua pubblicazione, il bando generale ha suscitato notevole controversia in quanto la Categoria A1, in special modo, apparirebbe, a prima vista, applicabile appieno alle famiglie rom che attualmente abitano nei campi autorizzati di Roma. Esponenti politici locali e rappresentanti delle istituzioni municipali hanno pubblicamente attaccato il bando generale in quanto favorirebbe i rom, malgrado le condizioni di priorità in esso contenute fossero state approvate dalle autorità municipali, tramite la delibera n.302 della Giunta capitolina del 25 ottobre 2012.[83]

Nel tentativo di escludere le famiglie rom abitanti nei campi autorizzati dal rivendicare i punti attribuiti alla Categoria A1, il 18 gennaio 2013 l'ufficio operativo per gli interventi di sostegno abitativo del dipartimento politiche abitative ha pubblicato una circolare interna contenente precisazioni riguardanti i requisiti relativi al bando generale.[84] La circolare affermava che la precedente graduatoria di domande per l'assegnazione delle case popolari restava in vigore e che gli alloggi resisi disponibili sarebbero stati assegnati a turno a coloro che si fossero trovati in testa alle due graduatorie – quella vecchia e quella nuova, non ancora pubblicata, come previsto dalla legge regionale del Lazio n.12 del 2012. Si affermava inoltre che i "campi nomadi" non potevano essere equiparati alla situazione descritta nella Categoria A1 in quanto erano da considerarsi strutture permanenti. Secondo un'organizzazione non governativa locale, gli uffici dei servizi sociali di Roma, sulla base della suddetta circolare, informarono le famiglie rom che chiedevano assistenza per presentare domanda di alloggio popolare che non avevano i titoli per ottenere il punteggio massimo. Tale suggerimento potrebbe aver dissuaso alcune famiglie dal tentare di presentare domanda, poiché è ben noto che i richiedenti che non riescono a raggiungere un punteggio molto alto non hanno concrete probabilità di vedersi assegnata una casa.

Il 30 gennaio 2013, l'allora vice sindaco di Roma Sveva Belviso si spinse oltre, dichiarando pubblicamente: "Per sgomberare dunque il campo da equivoci, mi vedo costretta a dover ribadire e sottolineare che questa amministrazione, fin dall'inizio del suo mandato e ancora

oggi, non ha previsto alcuna corsia preferenziale o accesso diretto alla casa per i cittadini rom. Quanto stabilito dal nostro ordinamento giuridico nazionale prevede invece che qualsiasi cittadino, dotato dei pieni diritti previsti dalla legge e con i requisiti necessari, possa fare domanda per essere inserito in graduatoria. Questi titoli e requisiti indispensabili, allo stato attuale, non risultano essere raggiungibili dalle persone rom".[85] Questa dichiarazione rispecchia quanto aveva già affermato in una precedente dichiarazione del settembre 2012 (sopra).

L'approccio discriminatorio e pregiudiziale nei confronti dei rom ha successivamente assunto ancor più vigore a seguito di dichiarazioni analoghe da parte di alcuni consiglieri comunali dell'allora amministrazione capitolina, i quali hanno voluto reiterare che il comune non aveva in programma e non intendeva permettere ai rom del campi autorizzati di accedere all'assegnazione delle case popolari.[86]

La giustificazione addotta dalla circolare del 18 gennaio 2013 secondo cui i campi autorizzati non rientrano nelle circostanze descritte nella Categoria A1 non basta a mascherare il suo palese intento discriminatorio. L'affermazione secondo cui i "campi nomadi" dovrebbero essere considerati "strutture permanenti" è ambigua. Non chiarisce se il concetto di "permanenza" sia da attribuirsi all'infrastruttura materiale del campo o al diritto ad alloggiare nel modulo abitativo all'interno del campo. Nel primo caso, il definire i campi strutture permanenti è irrilevante rispetto ai criteri stabiliti nella Categoria A1, in quanto i punti attribuiti sono legati alla temporanea assegnazione di un modulo abitativo. Nel secondo caso, se si vuole intendere cioè che la circolare del 18 gennaio 2013 affermi che l'assegnazione di un modulo abitativo in un campo è permanente e offerta come soluzione abitativa permanente, allora tale circolare è in manifesta contraddizione con una serie di documenti ufficiali che sottolineano che l'assegnazione di moduli abitativi nei campi è temporanea, tra cui:

Il Regolamento del 2009 per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella regione Lazio, il cui art.3 afferma: "L'ammissione al villaggio comporta la temporanea assegnazione di una struttura abitativa, anche prefabbricata o realizzata con tecniche di autocostruzione, ovvero di una piazzola di sosta per roulottes e moduli abitativi"; gli artt. 3.4 e 3.5 affermano che: "Le autorizzazioni all'ammissione ed alla permanenza nei villaggi hanno una validità pari ad anni due" e che questa è prorogabile per altri due. Infine, "È fatta salva la possibilità, per il dipartimento delle politiche sociali, di concedere una ulteriore proroga biennale per completare i percorsi di integrazione socio-educativa".[87]

Il Disciplinare sulle modalità di permanenza temporanea nei villaggi attrezzati per le comunità nomadi del comune di Roma del 15 gennaio 2010 che "stabilisce, per le comunità nomadi presenti nel comune di Roma, le modalità di permanenza temporanea nei villaggi attrezzati".[88]

La Convenzione stipulata tra il comune di Roma e l'Associazione Isola verde Onlus per la gestione del villaggio della solidarietà Camping River del 13 novembre 2009, che afferma: "Agli ospiti dovrà essere sempre ricordato che la permanenza al campo assume il carattere della provvisorietà: si tratta di un'accoglienza limitata ad evitare situazioni di emergenza e gli stessi devono utilizzare questo periodo per ricercare una sistemazione definitiva ed autonoma nel rispetto delle norme che disciplinano il soggiorno in Italia. A tal fine il periodo di

accoglienza e permanenza nel centro è fissato da un minimo di sei mesi ad un massimo di dodici mesi, prorogabile in presenza di particolari condizioni degli ospiti concordate con il gestore del centro".[89]

La convenzione del 2012 stipulata dal comune di Roma per la gestione del servizio di accoglienza del campo autorizzato di La Barbuta, che all'art.1 afferma: "La permanenza al campo assume il carattere di provvisorietà. In nessun caso viene data agli ospiti l'assegnazione di una sistemazione stabile e duratura se non per il tempo necessario a consentire ai nuclei ospitati di ricercare soluzioni più autonome, sostenuti, in questo, dagli operatori sociali presenti nel villaggio".[90]

Infine, la natura provvisoria della sistemazione dei rom nei campi è descritta nella Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti: "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".[91]

Amnesty International ha intervistato la direttrice dell'ufficio operativo per gli interventi di sostegno abitativo del dipartimento politiche abitative del comune di Roma, autrice della circolare del 18 gennaio 2013, la quale ha dichiarato: "I campi sono strutture permanenti ma l'assegnazione è provvisoria, e per loro cultura, i nomadi vagano. Le famiglie rom con tanti figli o che vivono nei 'residence' riceveranno comunque un punteggio elevato. I 'residence' non sono strutture permanenti".[92]

La dirigente proseguì indicando il vero motivo che si cela dietro all'esclusione dei rom: "Non ci sono case per noi! E diamo case agli extracomunitari [ai migranti N.d.R.] che hanno un maggior numero di figli e redditi più bassi. Stiamo penalizzando gli italiani! Io non presi neppure in considerazione il problema dei campi nomadi mentre lavoravamo al nuovo bando generale".[93]

Secondo i dati forniti dall'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale del comune di Roma, Ater, che possiede e gestisce 50.000 case popolari nella capitale (altri 10.000 alloggi sono di proprietà del comune e gestiti da una società privata), nell'ultimo censimento del 2012, sui 104.548 residenti delle 50.000 proprietà immobiliari dell'Ater, 3591 erano stranieri (cittadini dell'Ue e di altre nazionalità), pari al 3,43%.

L'Ater ha inoltre riferito ad Amnesty International che nelle proprietà della stessa attualmente non abitano più di 10 famiglie rom (pari allo 0,0002%), tutte a seguito di regolare assegnazione dell'alloggio. L'Ater ha inoltre riferito che esistono problemi di integrazione tra queste famiglie e i vicini di casa e che il comune non adotta alcuna misura per favorire l'inserimento di quelle famiglie che potrebbero averne bisogno quando accedono per la prima volta al sistema delle case popolari.[94]

Mentre si scrive il presente rapporto, le domane di alloggio popolare ricevute nel primo semestre del 2013 sono in corso di valutazione. Non è noto se la commissione incaricata di

esaminare le domande intenda applicare le linee guida contenute nella circolare del 18 gennaio 2013 e rifiutare di attribuire i punti di cui alla Categoria A1 alle famiglie che vivono nei campi autorizzati, o se adotterà un approccio diverso, esercitando la discrezionalità in suo potere. Poiché la competizione per il numero esiguo di alloggi disponibili si prospetta molto forte, questa decisione sarà cruciale.

In media, a Roma negli ultimi anni sono state circa 250 le case popolari assegnate annualmente (compresi i nuovi acquisti e quelle che si rendono disponibili a seguito del ricambio naturale).[95] Il ricambio è molto basso, pari a circa un centinaio all'anno.[96] Inoltre, sono all'incirca 2000 le famiglie ancora in attesa di ricevere l'assegnazione di una casa, stando alla graduatoria più recente dei richiedenti un alloggio, aggiornata al 31 dicembre 2009, malgrado il raggiungimento dei 10 punti massimi spettanti. Si tratta di famiglie che avevano presentato domanda in risposta al bando generale del 2000, secondo cui veniva dato il punteggio massimo a quelle famiglie che erano state sfrattate legalmente dalla loro casa. La dirigente dell'ufficio operativo per gli interventi di sostegno abitativo del dipartimento politiche abitative del comune di Roma ha riferito ad Amnesty International che il bando generale del 2012 non avrebbe mai dovuto essere pubblicato, a causa della mancanza di alloggi da assegnare e del gran numero di persone ancora in attesa dalla lista precedente chiusa: "Per legge siamo tenuti a pubblicare un nuovo bando, ma non si dovrebbe pubblicarne un altro se non ci sono case. Attualmente ci vengono restituite circa due proprietà alla settimana e spesso queste sono già occupate illegalmente".[97]

I sindacati degli inquilini, i rappresentanti del comune di Roma e della regione Lazio, intervistati da Amnesty International, hanno fornito all'organizzazione pareri concordi e in larga parte simili circa la cronica crisi degli alloggi nella città di Roma, che colpisce i rom ma anche migliaia di famiglie non rom.[98] La tutela del diritto a un alloggio adeguato per tutti in circostanze come queste è indubbiamente complessa. Tuttavia, non ci sono scusanti per perpetuare condizioni di segregazione e mantenere un sistema di assegnazione degli alloggi a due binari, come avviene in Italia ormai da parecchi anni.

Già nel 2004 il Cescr aveva espresso la propria preoccupazione "per le crescenti difficoltà affrontate dai gruppi disagiati ed emarginati, in particolare i migranti e i rom, nell'accedere all'affitto di una casa o per ottenere un alloggio pubblico, a causa della discriminazione" ed esortava l'Italia a "varare tutte le misure correttive necessarie per combattere la discriminazione nel settore della casa contro i gruppi disagiati ed emarginati, in particolare migranti e rom" e ad "avviare azioni efficaci per assicurare che gli sgomberi di rom e di inquilini che non riescono pagare l'affitto siano conformi alle linee guida stabilite dal Comitato nel suo Commento generale n.7 e a fornire un maggior numero di moduli abitativi per rispondere alle esigenze dei gruppi disagiati ed emarginati, comprese le persone anziane, le persone con disabilità e i migranti".[99]

Nel 2011, il Comitato europeo per i diritti sociali, nelle sue conclusioni concernenti l'art.31 della Carta sociale europea riveduta, riferendosi all'Italia osservava: "Il Comitato conclude che la situazione in Italia non è conforme all'art.31§1 della Carta in quanto [...] non è stato dimostrato che siano state investite risorse con l'effetto di migliorare in pratica e senza discriminazione l'accesso all'edilizia residenziale pubblica dei rom e dei sinti". Nel proseguire, il Comitato aggiungeva anche che tale motivazione di non conformità era la stessa che aveva determinato il riscontro di una violazione nel caso Errc vs. Italia, risalente al 2005,

quando il Comitato concluse che era stato violato l'art. 31§3 in quanto l'Italia non aveva provveduto a fornire informazioni che dimostrassero che il diritto di accesso all'edilizia residenziale pubblica fosse in pratica reale o che i criteri che regolavano l'accesso all'edilizia residenziale pubblica non fossero discriminatori. Il Comitato inoltre rilevava che tale motivazione di violazione corrispondeva a quella riscontrata in Cohre vs. Italia. Nelle sue conclusioni del 2011, il Comitato aveva ritenuto che nel periodo in riferimento la risposta data alle proprie conclusioni era stata insoddisfacente.[100]

Le reazioni assai negative dei rappresentanti del comune di Roma contro le famiglie rom che cercano di ottenere l'accesso alle case popolari rivelano gli atteggiamenti discriminatori che sono sottesi ai due pesi e due misure applicati ai rom e ai non rom nell'assegnazione degli alloggi popolari e il continuo inadempimento da parte delle autorità dei propri obblighi internazionali.

Amnesty International è profondamente preoccupata per questi indifendibili tentativi da parte delle autorità municipali di perpetuare atteggiamenti discriminatori sulla base dell'etnia nell'assegnazione della casa. Da oltre un decennio, le autorità municipali di Roma hanno sviluppato un sistema segregato di campi autorizzati e sostenuto che questa fosse una soluzione appropriata, e in definitiva l'unica possibile, per la popolazione rom da lungo tempo residente nella città, e che non può permettersi una sistemazione in una casa privata. Esse inoltre hanno indirettamente discriminato i rom non provvedendo a garantire parità di accesso all'edilizia residenziale pubblica tramite il bando aperto tra il 2000 e il 2009, dando priorità a criteri di assegnazione che i rom abitanti nei campi autorizzati non avrebbero mai potuto soddisfare. Infine, dalla pubblicazione del nuovo bando generale di assegnazione delle case popolari del 31 dicembre 2012 in poi, le autorità municipali hanno tentato di discriminare direttamente i rom che presentavano domanda per la casa. Le linee guida della circolare del 18 gennaio 2013, a interpretazione dei criteri di priorità del bando generale, hanno l'obiettivo di impedire il riconoscimento del punteggio relativo alle condizioni di vita fortemente disagiate che i rom subiscono. Amnesty International ritiene che tali atteggiamenti discriminatori contravvengano agli obblighi dell'Italia sanciti dalle norme internazionali sui diritti umani e dalla legislazione antidiscriminazione dell'Ue.

Il popolo rom continua a essere segregato nei campi autorizzati di Roma. La fine di questo tipo di segregazione può essere ottenuta soltanto se le famiglie rom che vivono nei campi autorizzati potranno avere parità di accesso, senza discriminazione alcuna, ad altre forme di alloggio, case popolari comprese.

Amnesty International chiede al sindaco di Roma di assicurare che nessuno sia discriminato nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica nella città, procedendo tra l'altro alla revoca dell'interpretazione del bando generale attualmente aperto fornita con la circolare del 18 gennaio 2013.

Amnesty International chiede al governo nazionale di progredire con l'attuazione della Strategia nazionale del 2012, in particolare adottando misure per rivedere gli ostacoli che impediscono ai rom di accedere all'edilizia pubblica e di varare provvedimenti che garantiscano loro di poter concretamente accedervi (come previsto dall'Obiettivo specifico 4.1 della Strategia nazionale).



Una casa mobile nel campo Candoni, giugno 2013. Quando il campo Casilino 900 fu chiuso, nel 2010, un centinaio dei suoi residenti furono trasferiti a Candoni, dove attualmente sono alloggiate un totale di circa 900 persone. © Amnesty International

6. IL DIRITTO ALL'ALLOGGIO NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

La discriminazione nell'accesso a un alloggio adeguato, comprese le case popolari, cui sono soggette le famiglie rom nella città di Roma è in larga parte causata dalle politiche e dalle prassi attuate dalle autorità municipali della capitale. Tali politiche e prassi sono state tuttavia favorite dall'incapacità del governo nazionale di affermare il diritto a un alloggio adeguato per tutti senza discriminazione alcuna.

Come stato parte del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali[101] e della Carta sociale europea riveduta,[102] l'Italia ha l'obbligo legale di rispettare, proteggere e realizzare il diritto a un alloggio adeguato nel contesto di un adeguato standard di vita. Anche altri trattati internazionali sui diritti umani, di cui l'Italia è stato parte, riconoscono o fanno riferimento al diritto a un alloggio adeguato o ad alcuni dei suoi elementi, con attenzione particolare per specifici gruppi di persone.[103]

Il diritto a un alloggio adeguato impone all'Italia di: garantire che ogni individuo sia in grado di esercitare il proprio diritto a un alloggio senza alcun tipo di discriminazione; far cessare gli sgomberi forzati e la distruzione arbitraria e demolizione di abitazioni; proteggere le persone dalle interferenze arbitrarie con la propria casa, privacy e vita familiare; garantire il diritto di scegliere la propria residenza, di decidere dove vivere e alla libertà di movimento; e adottare appropriate misure legislative, amministrative, economiche, giudiziarie, di promozione e altro tipo per assicurare la piena realizzazione del diritto a un alloggio adeguato. L'Italia deve dare priorità alla realizzazione dei livelli minimi essenziali di alloggio per tutte le persone, e dare priorità ai gruppi più disagiati in tutti i programmi e nello stanziamento delle risorse. L'Italia è inoltre tenuta a garantire il diritto di partecipazione delle persone e il diritto ad essere consultate in merito alle decisioni che influenzeranno la loro vita, e a fornire un rimedio efficace nel caso in cui questi diritti vengano violati.[104]

Questo capitolo analizza la legislazione nazionale sul diritto a un alloggio adeguato a fronte degli obblighi internazionali che vincolano l'Italia.

La Costituzione italiana non cita espressamente il diritto a un alloggio adeguato. Tuttavia, sin dalla fine degli anni Ottanta la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato l'esistenza di un inviolabile diritto all'abitazione, derivante dal principio sancito dall'articolo 47, in cui la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, dalla garanzia generale dei diritti inviolabili all'articolo 2; e ancora, in senso più ampio, dalle caratteristiche fondamentali dello stato democratico, che promuove e protegge il benessere dei propri cittadini.[105] La Corte costituzionale pertanto riconosce il diritto all'alloggio, inteso come il diritto a che vengano disposte misure che favoriscano l'accesso all'alloggio per le persone disagiate, e che deve essere bilanciato con altri diritti, come il diritto di proprietà.

Con riferimento alla tensione tra le implicazioni economiche del diritto all'abitazione e le limitate risorse economiche disponibili, in linea con il diritto internazionale sulla progressiva realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali, la Corte costituzionale, con sentenza

n.252 del 1989, ha affermato il principio della loro realizzazione graduale: "come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente satisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali."

LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Nel 2001, il Titolo V della Seconda parte della Costituzione, intitolato Regioni, Province e Comuni, è stato modificato al fine di rafforzare l'autonomia regionale e decentralizzare il processo decisionale (legge n.3 del 2001). Nel testo modificato, lo stato ha potestà legislativa esclusiva "per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art.117(2)(m)). L'edilizia residenziale pubblica non è elencata tra le materie sulle quali lo stato ha potestà legislativa esclusiva (art.117(2)), o tra le materie di competenza legislativa concorrente di stato e regioni (art.117(3)). Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato (117(4)).

Gli articoli costituzionali emendati lasciarono spazio a interpretazioni differenti da parte delle regioni e del governo nazionale su quale istituzione avesse competenza in determinati aspetti della vasta materia dell'edilizia residenziale pubblica. Finalmente, la Corte costituzionale con la sentenza n.94 del 2007 concluse che la complessa materia dell'edilizia residenziale pubblica (che spazia dalla pianificazione e sviluppo urbanistico, ai lavori pubblici e alla erogazione dei servizi di edilizia residenziale pubblica) comprende differenti aree: la pianificazione delle zone di edilizia residenziale pubblica è di competenza concorrente di stato e regioni, mentre la gestione dello stock abitativo pubblico, tramite organismi facenti capo alle regioni, è competenza esclusiva delle regioni. Da notare che la determinazione dell'offerta minima di abitazioni destinate a soddisfare le esigenze delle persone più disagiate è, secondo la Corte costituzionale, di competenza esclusiva dello stato, ed è parte della determinazione dei principi necessari a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione in tutto il territorio nazionale.[106]

Con la riforma costituzionale del 2001, "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" hanno assunto rilievo costituzionale. Tuttavia, finora lo stato non ha provveduto alla determinazione legislativa dei livelli essenziali, non soltanto nell'ambito degli alloggi ma anche dell'assistenza sociale. La mancata definizione del contenuto di questi livelli essenziali ha determinato l'impossibilità per i singoli individui di far valere i propri diritti. La mancata determinazione legislativa di questi livelli essenziali da parte dello stato ha inoltre consentito alle regioni di esercitare la propria discrezionalità nella fornitura degli alloggi, determinando disuguaglianze che a loro volta hanno portato a disparità di trattamento.[107]

Lo stato ha l'obbligo di bilanciare l'autonomia regionale garantendo un uguale godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale. Spetta allo stato determinare quali siano i livelli minimi essenziali per il godimento di questi diritti affinché la dignità della persona sia preservata. Questa visione è stata confermata dalla Corte costituzionale con sentenza n.166 del 2008, secondo cui: "i livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana" devono essere definiti dallo stato al

fine di evitare sbilanciamenti e disparità nel godimento del diritto all'alloggio da parte delle categorie sociali disagiate. Il parere della Corte costituzionale concorda con l'approccio del Cescr concernente l'obbligo di garantire a tutti un contenuto essenziale minimo di diritti, cosicché nessuno resti escluso dalla rete di sostegno o sia soggetto a discriminazione.[108]

L'individuazione di alcuni criteri di accesso all'edilizia residenziale pubblica, che secondo l'art.60 del decreto legislativo n.112 del 1998 rientra nelle competenze delle regioni, è da considerarsi essenziale per evitare immotivate e ingiustificate disparità di trattamento tra i propri cittadini e tra questi ultimi e gli stranieri. Inoltre, i livelli essenziali delle prestazioni, che dovrebbero definire il contenuto essenziale dei diritti concernenti la dignità della persona, non sono da applicarsi soltanto ai propri cittadini, ma riguardano anche gli stranieri (compresi quei rom che non hanno la nazionalità italiana).

I tribunali amministrativi, come il Tar della Lombardia, hanno ribadito che al fine di garantire un accesso paritario e uniforme ai livelli essenziali delle prestazioni per i più poveri, lo stato dovrebbe stabilire quali siano le persone in condizioni economiche, sociali e abitative disagiate, tenendo conto anche del reddito e della situazione abitativa.[109]

Alcuni pareri attribuiscono la ragione principale per la mancata determinazione da parte dello stato dei livelli essenziali delle prestazioni alla mancanza di risorse economiche e al timore che se le prestazioni essenziali fossero chiaramente determinate, le inadempienze delle istituzioni pubbliche risulterebbero palesi.[110]

La scarsità di risorse economiche impone un'attenta selezione dei livelli di prestazioni offerte sul territorio nazionale, ma non può giustificare la mancata determinazione delle prestazioni che devono essere erogate senza discriminazione secondo le risorse a disposizione. Il dovere di non discriminazione è sancito come diritto ad effetto immediato dal diritto internazionale, indipendentemente dalle risorse. Tutte le disposizioni che accordano vantaggi nell'assegnazione della casa popolare in base alla cittadinanza o che rendono più difficile l'accesso all'edilizia residenziale pubblica tramite requisiti di residenza prolungata dovrebbero essere considerate illegittime, così come quei requisiti apparentemente neutrali che hanno un effetto discriminatorio su determinate categorie di persone.

In materia di edilizia residenziale pubblica, la definizione di principi che informino regolamenti e procedure d'accesso dovrebbe mirare a garantire un uguale ed omogeneo godimento a un livello essenziale del diritto a un alloggio adeguato nel paese e fornire inoltre alle autorità locali un quadro normativo di riferimento affinché le leggi regionali e comunali siano in linea con il diritto internazionale sui diritti umani e la Direttiva sull'uguaglianza razziale dell'Ue.

Amnesty International chiede all'Italia di determinare e garantire l'attuazione dei livelli essenziali di alloggio che dovrebbero essere forniti su tutto il territorio nazionale senza discriminazione. Un primo passo dovrebbe essere una revisione degli attuali requisiti e criteri per l'assegnazione delle case popolari a livello regionale e del loro impatto sui rom e altri gruppi, come previsto dalla Strategia nazionale d'inclusione dei rom all'Obiettivo specifico 4.1.

7. CONCLUSIONI

A giugno 2013, Amnesty International ha chiesto a Katy, una residente di Castel Romano, che cosa avrebbe detto al sindaco appena entrato in carica se lo avesse incontrato. Katy ha espresso alcune chiare raccomandazioni.

1. "I nostri giovani devono avere un lavoro per mantenere la propria famiglia e gli anziani"

2. "A quelli di noi che si sono integrati deve essere data la possibilità di vivere in una casa. Se c'è criminalità, c'è la legge. Ma non si può dare la colpa a tutti i rom per quello che fanno soltanto alcuni di loro. Non tutti gli italiani sono colpevoli!"

3. "Le donne rom anziane, che sono sole, devono essere aiutate con le medicine e l'assistenza sociale"

"Di che cosa dovremmo vivere? Di aria? Di elemosina? Di furti? Il sindaco dovrebbe comprendere che i miei figli hanno votato con il cuore, vogliono una casa, un lavoro. Non è un ricatto. Siamo dei cittadini."

L'esclusione dall'edilizia residenziale pubblica dei rom che vivono nei campi nel territorio comunale di Roma è discriminatoria e deve cessare. La fornitura di alloggi inadeguati all'interno di campi segregati viola gli obblighi dell'Italia sanciti dalla Costituzione italiana e dal diritto internazionale.

Benché la ricerca di Amnesty International si concentri sulla necessità di porre fine alla discriminazione contro i rom nell'accesso a un alloggio adeguato, case popolari comprese, l'organizzazione ritiene che tutte le persone abbiano un uguale diritto a un alloggio adeguato e che le autorità abbiano l'obbligo di rispettare, proteggere e realizzare questo diritto per tutti. La crisi economica in Italia ha determinato un aumento della richiesta di case popolari ma le politiche dello stato e delle regioni negli ultimi 30 anni hanno peggiorato la situazione. C'è molto da fare per riparare alle inadeguatezze delle politiche dell'Italia in materia di edilizia residenziale pubblica ed assicurare che siano garantiti i diritti di tutti coloro che ne hanno bisogno. Nel frattempo, tuttavia, non possono esserci scuse o giustificazioni per politiche discriminatorie sulla casa, radicate nel pregiudizio e che perpetuino l'esclusione sociale dei rom. Il nuovo sindaco di Roma ora ha la possibilità di cambiare questo stato di cose. È un'opportunità da non perdere.

8. RACCOMANDAZIONI

Alla luce dei risultati illustrati nel presente rapporto, Amnesty International formula le seguenti raccomandazioni:

A. AL GOVERNO ITALIANO:

- Porre fine alla discriminazione nella fornitura di un alloggio adeguato, anche tramite la determinazione dei livelli essenziali di alloggio che dovrebbero essere forniti a tutti, rom compresi, su tutto il territorio nazionale, in piena conformità agli obblighi dell'Italia sanciti dal diritto internazionale sui diritti umani

- Rivedere l'attuale piano nazionale di edilizia abitativa e garantire che risponda alle necessità di alloggio, dia priorità alle persone più disagiate, e disponga del massimo finanziamento disponibile al fine di assicurare la progressiva realizzazione del diritto a un alloggio adeguato per tutti

- Rivedere e modificare la legislazione statale sull'edilizia residenziale pubblica, le politiche e le prassi al fine di: rimuovere gli ostacoli discriminatori per i rom e altri gruppi emarginati nell'accesso alle case popolari; garantirne la conformità con gli obblighi dell'Italia in base alla Direttiva sull'uguaglianza razziale dell'Ue che impone che non vi siano discriminazioni nella fornitura dei servizi alloggiativi e affini; garantire che coloro che ne hanno bisogno ricevano assistenza e sostegno nella presentazione della domanda di casa popolare

- Adottare tutte le misure necessarie per assicurare che gli sgomberi forzati cessino immediatamente in tutta Italia anche tramite: l'emanazione e l'applicazione di una legge che proibisca gli sgomberi forzati e preveda garanzie essenziali fondate sui Principi di base e sulle Linee guida delle Nazioni Unite sugli sgomberi e i dislocamenti determinati da progetti di sviluppo e sul diritto internazionale dei diritti umani; l'emanazione di linee guida per rappresentanti dello stato e delle autorità locali, che riconoscano che gli sgomberi devono sempre essere effettuati come ultima opzione, dopo che tutte le alternative possibili siano state esplorate e comunque con tutte le garanzie necessarie; l'istituzione di un meccanismo efficace e indipendente per il monitoraggio degli sgomberi, che garantisca che siano rispettati gli obblighi da parte delle autorità locali e degli altri attori

- Attuare la Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti senza ritardi e con risorse adeguate, anche in relazione all'alloggio

- Adottare e distribuire senza ritardi linee guida per le autorità statali e locali che mirino ad assicurare che le politiche e le prassi riguardanti i rom siano in linea con il diritto internazionale sui diritti umani e coerenti con la Strategia nazionale d'inclusione dei rom

B. ALLA REGIONE LAZIO:

- Concorrere all'applicazione della Strategia nazionale d'inclusione dei rom con particolare riferimento alla revisione dell'accesso dei rom all'edilizia residenziale pubblica e all'eliminazione di qualsiasi ostacolo discriminatorio

- Assicurare che i fondi per l'edilizia residenziale pubblica siano stanziati al massimo delle risorse disponibili al fine di garantire la progressiva realizzazione del diritto a un alloggio adeguato per tutti

- Inserire nella legislazione regionale che ai fini dell'assegnazione delle case popolari lo sgombero da un campo o insediamento abitativo sia da considerarsi parificabile ad uno sfratto da un'abitazione privata

C. AL SINDACO DI ROMA

- Ritirare pubblicamente il "Piano nomadi" ed elaborare un nuovo piano che affronti la situazione abitativa dei rom, nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia sanciti dal diritto internazionale, compresa la Direttiva sull'uguaglianza razziale dell'Ue, e in linea con la Strategia nazionale d'inclusione dei rom dell'Italia. Il comune dovrebbe impegnarsi a elaborare il suddetto piano come provvedimento d'urgenza, con la partecipazione della comunità rom, e in consultazione con la società civile, e avviare le consultazioni senza ritardi. Obiettivo chiave del nuovo piano dovrebbe essere la cessazione della segregazione tramite l'istituzione di un appropriato processo di consultazione con i rom che vivono nei campi e lo stanziamento di fondi per soluzioni concordate per porvi fine. Sia il processo di consultazione sia i piani che ne risultino dovrebbero essere realizzati nel pieno rispetto del diritto internazionale sui diritti umani

- Garantire un accesso effettivo all'edilizia residenziale pubblica da parte di tutti, rom compresi, e che l'assegnazione delle case popolari sia fondata sui principi di non discriminazione, equità, trasparenza, responsabilità e partecipazione

- Eliminare qualsiasi ostacolo discriminatorio nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, anche tramite il ritiro della circolare del 18 gennaio 2013 nella parte in cui si afferma che ai rom residenti nei campi autorizzati non si possa attribuire il punteggio di cui alla Categoria A1 del bando generale pubblicato il 31 dicembre 2012

- Adottare le misure necessarie per accrescere l'offerta di case popolari per le persone più disagiate

- Migliorare con urgenza le condizioni abitative nei campi autorizzati per assicurare che siano conformi agli standard sull'alloggio adeguato stabiliti dal diritto internazionale e in consultazione con i residenti. Benché Amnesty International auspichi la loro cessazione, fino a che i campi segregati rimarranno in uso, le condizioni abitative dovranno rispondere a standard adeguati e dovranno essere adottate misure per alleviare la segregazione delle persone che vi abitano

- Porre fine agli sgomberi forzati e diffondere a tutte le autorità coinvolte negli sgomberi, compresa la polizia municipale, linee guida che descrivano gli standard internazionali previsti per l'attuazione degli sgomberi

D. ALLA COMMISSIONE EUROPEA

- Avviare una procedura d'infrazione contro l'Italia per violazione dell'art.3(1)h della Direttiva sull'uguaglianza razziale.

NOTE

[1] Istat, "La situazione del Paese", *Rapporto annuale 2013*, p.7. Il rapporto annuale 2013 dell'Istat, Istituto nazionale di statistica, osserva che nel 2012 il potere d'acquisto delle famiglie è diminuito del 4,8%, un dato che l'istituto descrive come "un crollo di eccezionale intensità che deriva da quattro anni caratterizzati da una diminuzione costante (nel 2011 il reddito reale risultava del 5% inferiore rispetto al 2007, anno in cui era stata registrata l'ultima dinamica positiva)". L'Istat osserva inoltre che l'accesso al credito delle banche sta diventando per le famiglie sempre più difficile, con una riduzione dei prestiti pari al 20% nel 2012 e dei mutui pari al 35%. L'Istat inoltre sottolinea un ulteriore peggioramento degli indicatori di deprivazione e di disagio economico delle famiglie, già deterioratisi gravemente nel 2011. Nel 2012, le persone appartenenti a famiglie gravemente deprivate erano il 14,3% del totale. Nel 2011 erano l'11,2%, e nel 2010 soltanto il 6,9%. In particolare, le persone che dichiarano di non poter permettersi un pasto adeguato ogni due giorni sono triplicate in due anni, raggiungendo il 16,6%, un dato confermato dalla diminuzione del consumo di carne e pesce da parte delle famiglie. Il numero di persone che dichiarano di non essere in grado di riscaldare adeguatamente la loro abitazione è raddoppiato in due anni, raggiungendo il 21,1%.

La condizione di deprivazione materiale è più diffusa tra le persone che vivono da sole e tra coloro che appartengono alle famiglie più numerose; nelle famiglie con cinque componenti, il 35,3% risulta deprivato e il 22,9% lo è gravemente. La deprivazione è peggiore nelle famiglie in cui la persona di riferimento è giovane, ha conseguito un basso titolo di studio, lavora a tempo parziale o se è disoccupata o in cerca di prima occupazione. Amnesty International osserva che molte famiglie rom rientrano in questa definizione.

In generale, i dati forniti dall'Istat confermano che la grave deprivazione materiale comincia a interessare non solo gli individui con i redditi familiari più bassi ma anche coloro che dispongono di redditi mediamente più elevati.

[2] Cgil, *Costi dell'abitare, emergenza abitativa e numeri del disagio*. La Cgil è la più antica e maggiore organizzazione sindacale italiana, con sei milioni di iscritti.

[3] Secondo uno studio della Cgil, anche gli sfratti per morosità sono vertiginosamente aumentati, raddoppiando il loro numero fino a raggiungere l'87% di tutti gli sfratti esecutivi nel 2011 (240.000 nell'ultimo quinquennio). Secondo lo studio della Cgil, i dati indicano un particolare grave aumento degli sfratti per morosità incolpevole, ovvero l'incapacità di continuare a corrispondere l'affitto concordato. In oltre il 35% dei casi, ciò è dovuto dalla perdita del lavoro della persona di riferimento. Anche i pignoramenti e le esecuzioni immobiliari hanno conosciuto un'impennata, all'incirca del 75%, tra il 2008 e il 2011, toccando quasi quota 38.000.

Inoltre, secondo i dati più recenti forniti dal Ministero dell'Interno, pubblicati a giugno 2013 e relativi al 2012, il numero degli sfratti esecutivi emanati dai tribunali è aumentato del 6,18% rispetto alla cifra già molto elevata del 2011, in totale 67.790 ordini di sfratto. Di questi, 27.695 sono stati eseguiti. Gli sfratti esecutivi per morosità hanno registrato un aumento dell'8,27%. Le cifre del 2011 erano già preoccupanti, con 63.846 sfratti esecutivi emanati, di cui 55.543 erano sfratti per morosità, pari all''87% del totale, o a uno sfratto ogni 394 famiglie. Di questi, 28.641 sono stati eseguiti con

l'intervento dell'ufficiale giudiziario. L'intervento della polizia per dare esecuzione allo sfratto è aumentato dell'11% tra il 2010 e il 2011. Le richieste di sfratto tramite l'intervento dell'ufficiale giudiziario registrate sono state 123.914. Tra il 2011 e il 2007, il numero di sfratti esecutivi emanati dai tribunali era rimasto sostanzialmente stabile, passando da 40.500 a 43.869; mentre tra il 2007 e il 2011, l'aumento è stato marcato, pari al 45,5%. Gli sfratti eseguiti con l'intervento dell'ufficiale giudiziario tra il 2001 e il 2011 mostrano una crescita costante, passando da 20.608 a 28.641, pari al 39%. Gli sfratti eseguiti con l'intervento della polizia o dell'ufficiale giudiziario destano particolare preoccupazione poiché vi è un'elevata probabilità che la famiglia coinvolta stia rifiutando di andarsene spontaneamente perché non ha altro luogo dove andare.

Ministero dell'Interno, Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, Ufficio centrale di statistica, "Gli sfratti in Italia, Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo, aggiornamento 2011*", I quaderni della statistica*, N.1/2012. Documento disponibile su: http://www.camera.it/temiap/dati_interno_sfratti_2011.pdf (accesso del 14 agosto 2013).

Cfr. anche http://www.cgil.it/Archivio/Welfare/Politiche_abitative%5CSfratti_2012.pdf (accesso del 14 agosto 2013).

Cfr. anche comunicato stampa della Cgil, "Sfratti 2012: dai dati diffusi dal ministero dell'Interno aumentano ancora le morosità", disponibile su: http://www.cgil.it/DettaglioDocumento.aspx?ID=21083.

[4] Il contributo integrativo per il pagamento del canone di locazione per le famiglie, istituito con legge n.431 del 1998, è stato tagliato. La cosiddetta "legge di stabilità" del 2012, legge n.183 del 2011, ha azzerato le risorse disponibili per il fondo integrativo per il periodo 2012 al 2014. Il fondo era passato dai 141,2 milioni di euro nel 2010 ai 9,89 milioni di euro nel 2011, fino a raggiungere quota 0 nel 2012. Tuttavia, con decreto legge n.102 del 31 agosto 2013, art.6, il governo ha approvato un nuovo stanziamento pari a 30 milioni di euro l'anno per il 2014 e il 2015. Il decreto prevede anche la creazione di un fondo presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti pari a 20 milioni di euro l'anno per il 2014 e il 2015 destinato agli inquilini morosi incolpevoli nei comuni colpiti da una crisi degli alloggi. I sindacati degli inquilini hanno giudicato queste ultime misure del tutto insufficienti. Cfr. Conferenza delle regioni e delle province autonome, *Documento sulle politiche abitative*, 13/066/CR08/C4, disponibile su: http://www.sunia.it/home/-/asset_publisher/dV4R/content/11-luglio-2013-un-importante-documento-della-conferenza-delle-regioni-sulle-politiche-abitative?redirect=http%3A%2F%2Fwww.sunia.it%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_dV4R%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D3 (accesso del 23 agosto 2013).

Cfr. anche "Decreto Imu: il testo è peggiore dell'annuncio, meno tasse per i proprietari di case sfitte e per gli inquilini la service tax e pochi spiccioli ripartiti in tre anni dal 2014. Gli sfratti per morosità incolpevole aumenteranno ed il contributo ai cittadini interessati forse arriverà quando saranno già usciti di casa da tempo. Tutto questo per togliere l'Imu a chi non ne ha bisogno. Dichiarazione di Daniele Barbieri", segretario generale del Sunia, su www.sunia.it.

[5] Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci) e Cittalia Fondazione Anci Ricerche, *I Comuni e la questione abitativa: Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operative*, seconda edizione, febbraio 2010. Lo studio cita un documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Unità di analisi strategica delle politiche di governo, Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi di intervento,

2007.

[6] *2012 Housing Europe Review*, Cecodhas Housing Europe.

[7] Nel 1998 è stata abolita la cosiddetta "trattenuta Gescal" (Gestione case per i lavoratori). Questa trattenuta fiscale era la principale fonte per il fondo destinato alle case popolari in Italia e non è mai stata sostituita. Il fondo non è mai stato sostituito. Cfr. Conferenza delle regioni e delle province autonome, Documento sulle politiche abitative, 13/066/CR08/C4, disponibile su: http://www.sunia.it/home/-/asset_publisher/dV4R/content/11-luglio-2013-un-importante-documento-della-conferenza-delle-regioni-sulle-politiche-abitative?redirect=http%3A%2F%2Fwww.sunia.it%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_dV4R%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D3 (accesso del 23 agosto 2013).

[8] Federcasa, Convegno "Una casa per tutti, abitazione sociale motore di sviluppo", 30 novembre 2011. Federcasa è la federazione che associa gli enti che gestiscono il patrimonio delle case popolari. Per la maggior parte si tratta di enti facenti capo alle giunte regionali, benché il loro status giuridico possa variare.

[9] Piano regolatore sociale di Roma Capitale, Allegato 7 allo schema di piano regolatore sociale 2011-2015, Interventi per le popolazioni rom.

[10] Il 21 maggio 2008, il governo richiamandosi alla legge n.225 del 1992 dichiarò uno stato d'emergenza in relazione agli insediamenti abitativi delle comunità "nomadi" presenti nel territorio delle regioni Lombardia, Campania e Lazio, estendendolo in seguito a Piemonte e Veneto. Il Consiglio dei ministri sosteneva che la dichiarazione dello stato d'emergenza si era resa necessaria per affrontare una "situazione di grave allarme sociale, con possibili ripercussioni per la popolazione locale in termini di ordine pubblico e sicurezza". Furono conferiti poteri speciali a commissari straordinari incaricati di risolvere l'emergenza, come la deroga dalle leggi ordinarie. Amnesty International ha criticato questa legislazione e i suoi effetti in numerosi documenti, tra cui: *La risposta sbagliata: Italia – Il "Piano nomadi" viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma* (Index: EUR 30/001/2010); e *Italia: "Tolleranza zero verso i rom" – Sgomberi forzati e discriminazione contro i rom a Milano* (Index: EUR 30/020/2011). Nel 2008, la famiglia Sulejmanovic, composta da marito e moglie provenienti dalla Bosnia e dai loro 13 figli (nati tutti in Italia, tranne il primo), assieme all'European Roma Rights Center (Errc), intentò una causa contro l'"Emergenza nomadi" presso il Consiglio di stato. Nell'istanza i ricorrenti avanzarono l'accusa di discriminazione razziale e altri vizi di legittimità contenuti nel decreto e nelle ordinanze dell'"Emergenza nomadi". Il 16 novembre 2011, il Consiglio di stato sentenziò che lo stato d'emergenza che era stato dichiarato in relazione alla presenza delle comunità "nomadi" in Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto era infondato e immotivato. Il governo non aveva individuato i fatti specifici che avrebbero giustificato l'impiego di poteri straordinari in relazione alla presunta emergenza causata dagli insediamenti "nomadi". Tutti i provvedimenti emanati dai commissari straordinari per l'emergenza furono dichiarati illegittimi, comprese le impronte digitali rilevate e le foto segnaletiche scattate a tutte le persone presenti all'interno degli insediamenti "nomadi" in applicazione dell'"emergenza nomadi". I regolamenti emanati nel 2009 dai commissari straordinari per i campi autorizzati del Lazio e della Lombardia furono anch'essi dichiarati illegittimi e in violazione del diritto alla libertà di movimento, al lavoro, alla privacy e alla vita familiare. Il governo presentò ricorso contro la sentenza, individuando un "eccesso di potere giurisdizionale" del Consiglio di stato "per esercizio del sindacato di legittimità esteso alle valutazioni di merito riservate all'autorità amministrativa", ovvero per aver superato i limiti delle proprie funzioni giuridico-consultive sugli atti del governo. Il 22 aprile 2013 la Corte di cassazione ha

confermato la sentenza del Consiglio di stato del novembre 2011 contro lo stato d'emergenza, dichiarandolo illegittimo e immotivato.

[11] Questi sgomberi hanno avuto ampio risalto nei mezzi d'informazione locali. Essi sono inoltre menzionati nell'Elenco campi nomadi inviato ad Amnesty International dal dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute del comune di Roma con lettera datata 12 settembre 2013.

[12] Amnesty International, *Italia: famiglie rom sgomberate illegalmente dal campo di Tor de' Cenci a Roma. La condanna di Amnesty International*, Roma 28 settembre 2012 (Index: EUR 30/017/2012); *Ai margini - Sgomberi forzati e segregazione dei rom in Italia*, settembre 2012, pp6-10; *Italy: Roma at risk of imminent forced eviction in Rome* (Index**:** EUR 30/007/2012), 28 giugno 2012; *Roma evicted from settlements in Rome* (Index: EUR 30/009/2011), *Urgent Action: Ua 121/11,* 21 aprile 2011; *Italy: Stop forced evictions and provide adequate alternative housing for Roma families in Rome* (Index: EUR 30/004/2011), 17 marzo 2011.

[13] Associazione 21 luglio, *Rom(a) underground: Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom a Roma*, febbraio 2013.

[14] "Patto per Roma: scontro sulla sicurezza", La Repubblica, 10 luglio 2008, roma.repubblica.it. "Deportazioni, sprechi e illegittimità. Così è fallito il piano nomadi di Roma", La Repubblica, 2 novembre 2012, inchieste.repubblica.it.

Cfr. anche il recente studio "Segregare costa – La spesa per i 'campi nomadi' a Napoli, Roma e Milano", Cooperativa Berenice, e associazioni Compare, Lunaria e Osservazione, settembre 2013.

[15] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato europeo dei diritti economici e sociali e al Comitato delle regioni, "National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework", COM(2012) 226 final, Bruxelles, 21 maggio 2012.

[16] Notizie di stampa locale. Cfr. ad es. "Cutini: un piano per integrare la comunità rom" www.iltempo.it, 24 settembre 2013; "Rom, Cutini: 'Alleggerire i campi favorendo i piccoli insediamenti'", www.romatoday.it, 24 settembre 2013.

[17] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.4, par.7. Il Cescr è il comitato delle Nazioni Unite incaricato di sovrintendere all'applicazione dell'Icescr e di analizzare i rapporti degli stati parte secondo il Patto.

[18] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.4, par.1.

[19] Comitato europeo dei diritti sociali, Conclusioni 2003, vol.1 (Bulgaria, Francia, Italia), p343.

[20] L'Italia è vincolata anche dalle seguenti disposizioni che vietano la discriminazione: art.2(2) dell'Icescr e art.2(1) dell'Iccpr, che similmente stabiliscono che l'esercizio dei diritti sanciti dai suddetti Patti dovrebbe avvenire senza alcun tipo di discriminazione. Più esplicitamente, per quanto concerne i rom, molti dei quali non hanno la cittadinanza, secondo l'interpretazione del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali il principio di non discriminazione è da applicarsi ai cittadini di altra nazionalità in aree come la salute, la casa e l'istruzione. Analogamente, il Comitato sui diritti umani, nel proprio Commento generale n.15 sulla posizione degli stranieri rispetto al Patto, ha anch'esso affermato che la regola generale è che ciascuno dei diritti sanciti dal Patto deve essere garantito senza che vi sia alcuna discriminazione tra i cittadini di uno stato e cittadini di altra nazionalità. Il Cerd si è pronunciato in maniera simile in riferimento ai diritti tutelati nella XI Raccomandazione generale dell'Icerd sui

cittadini di altra nazionalità. Il Cerd ha inoltre osservato nella XX Raccomandazione generale sull'applicazione non discriminatoria dei diritti e delle libertà che nel caso in cui uno stato imponga una restrizione ai diritti enunciati all'art.5 della Convenzione, che deve intendersi applicata a chiunque sia sotto la sua giurisdizione, lo stato deve assicurare che né l'intento né l'effetto della restrizione siano incompatibili con l'art.1 della Convenzione, in quanto parte integrante degli standard internazionali, e che tale restrizione non implichi una discriminazione razziale. Il divieto di discriminazione è sancito anche dalla Carta sociale europea (riveduta) il cui art.E afferma: Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza qualsiasi distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione". Inoltre, l'Ue ha adottato la Direttiva sull'uguaglianza razziale 2000/43/Ce che all'art.3(1)(h) proibisce la discriminazione "nell'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio."

[21] Comitato europeo dei diritti sociali, Decisione di merito, 7 dicembre 2005, European Roma Rights Centre vs. Italia, ricorso n.27/2004.

[22] Comitato europeo dei diritti sociali, Decisione di merito, 25 giugno 2010, Centre on Housing Rights and Evictions (Cohre) vs. Italia, ricorso n.58/2009.

[23] Comitato europeo dei diritti sociali, Conclusioni 2011, vol.2, Italia, cap.14, p.652.

[24] Lettera da Roma Capitale, dipartimento promozione dei servizi sociale e della salute, datata 12 settembre 2013.

[25] Secondo i dati del comune di Roma emersi da un censimento condotto nella prima parte del 2008, nei 21 insediamenti della capitale vivevano 5652 rom. A causa delle modalità con le quali è stato condotto il censimento, è probabile che la cifra sia sottostimata del 30%. Di questi 5652, il 48,6% era costituito da cittadini italiani, mentre il 37,1% proveniva da paesi dell'Europa orientale. Dei 5652, il 48,7% erano uomini e il 51,3% donne, una percentuale sostanzialmente bilanciata rispetto al genere. Oltre la metà aveva meno di 19 anni e, di questi, più del 40% un'età inferiore ai 14 anni. Meno dell'1% aveva un'età superiore ai 70 anni. Un'altra raccolta di dati era stata condotta nel luglio 2009, quando la polizia di Roma contò 7877 rom, di cui 2241 vivevano nei sette campi allora autorizzati della capitale. Queste cifre sono verificabili nel Piano regolatore sociale di Roma Capitale, allegato 7 allo schema del Piano regolatore sociale 2011-2015, Documento di sintesi "Interventi per le popolazioni rom", aggiornato ad aprile 2011.

[26] Tor de' Cenci era stato aperto dal comune di Roma come campo autorizzato nel 1996. Gli allora sindaco e vicesindaco della capitale iniziarono a riferirsi a Tor de' Cenci come "campo tollerato" nel 2008, invocandone la chiusura nel contesto del "Piano nomadi". Il campo fu infine chiuso da quella stessa amministrazione nel settembre 2012. Cfr. Amnesty International, *Ai margini, sgomberi forzati e segregazione dei rom in Italia* (Index: EUR 30/010/2012), p10.

[27] Amnesty International, *Ai margini - Sgomberi forzati e segregazione dei rom in Italia* (Index: EUR 30/010/2012), settembre 2012; *Italy's discriminatory treatment of the Roma breaches EU Race Directive: Briefing to the European* Commission (Index: EUR30/011/2012), luglio 2012; *Italia: "Tolleranza zero verso i rom"* (Index: EUR 30/020/2011), novembre 2011; *La risposta sbagliata: Italia - Il "Piano nomadi" viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma* (Index: EUR 30/001/2010), marzo 2010.

[28] L'accessibilità economica degli alloggi in relazione al diritto a un alloggio adeguato dei rom e delle altre persone in condizioni economiche disagiate sarà affrontata più avanti.

[29] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.4, par.8.

[30] Lettera da Roma Capitale, dipartimento promozione dei servizi sociale e della salute, datata 12 settembre 2013.

[31] Le lettere del dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute così come la denuncia alla polizia e i referti medici relativi a questo caso sono negli archivi di Amnesty International.

[32] Sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione prima), N. 06352/2009 REG.SEN. Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 06050.

[33] Cfr. Amnesty International, *Italia: "Tolleranza zero per i rom"* (Index: EUR 30/020/2011), novembre 2011.

[34] Cfr. "Sant'Egidio accusa Alemanno sui rom", disponibile su: http://www.globalist.it/Detail_News_Display?ID=31896&typeb=0&Sant-Egidio-accusa-Alemanno-sui-rom, 13 agosto 2013. "Campo rom a Tor de' Cenci, Tar sospende lo sgombero", Il Messaggero, Cronaca di Roma, 28 agosto 2012.

[35] Per tutto il periodo delle trattative, l'unica sistemazione proposta ai residenti di Tor de' Cenci fu il trasferimento in un altro campo, o Castel Romano o in una nuova struttura. Fino al settembre 2011, quando la zona di Barbuta, vicino all'aeroporto di Ciampino, fu alla fine individuata come luogo su cui far sorgere un nuovo campo autorizzato, ai residenti di Tor de' Cenci fu chiesto di accettare di spostarsi in un nuovo campo generico, la cui ubicazione geografica e altre caratteristiche non erano state ancora determinate. Amnesty International intervistò numerosi residenti di Tor de' Cenci nel periodo in cui il campo era a rischio di chiusura raccogliendo testimonianze circa l'inadeguatezza del processo di consultazione. Cfr. notizie di stampa locale, come ad es. "I nomadi non firmano l'accordo sullo sgombero di Tor de cenci", www.romatoday.it, 22 aprile 2010.

[36] I residenti hanno riferito queste preoccupazioni nel corso di numerose interviste.

[37] Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione seconda), decreto n. 02973/2012 Reg.Prov.Cau., 27 agosto 2012.

[38] Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (sezione seconda) ordinanza n. 03420/2012 Reg.Prov.Cau., 27 settembre 2012.

[39] "Tor de' Cenci: l'epilogo peggiore", Comunità di Sant'Egidio, comunicato stampa, 28 agosto 2013.

[40] Amnesty International, *Italia: famiglie rom sgomberate illegalmente dal campo di Tor de' Cenci a Roma. La condanna di Amnesty International*, dichiarazione pubblica (Index: EUR 30/017/2012).

[41] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.4.

[42] Associazione 21 luglio, "Rom(a) underground: Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom a Roma", febbraio 2013.

[43] Ibid.

[44] Associazione ricreativa culturale italiana, www.arci.it.

[45] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.4.

[46] Nel settembre 2012 un articolato rapporto pubblicato dall'organizzazione non governativa

Associazione 21 luglio descriveva le spaventose condizioni di vita presenti all'interno campo, nel disinteresse delle autorità comunali le quali non si erano preoccupate di assicurarsi che i gestori del campo provvedessero alla fornitura dei servizi, specialmente energia elettrica e acqua. Cfr. "Diritti rubati. Rapporto sulle condizioni di vita dei minori rom e delle loro famiglie nel 'villaggio attrezzato' di via della Cesarina a Roma" , disponibile su: www.21luglio.org.

[47] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.4.

[48] Cfr. "'Campo sosta': la quotidianità nel campo più grande d'Europa", disponibile su: www.redattoresociale.it.

[49] Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ai sensi dell'art.17(1) della legge regionale n.12 del 6 agosto 1999.

[50] Art.20, Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ai sensi dell'art.17(1) della legge regionale n.12 del 6 agosto 1999.

[51] Questi dati sono contenuti nell'esposto dell'avvocato depositato nel marzo 2012 presso il tribunale civile di Roma per conto delle organizzazioni non governative Asgi e Associazione 21 luglio. L'istanza si propone il riconoscimento in tribunale della natura discriminatoria degli alloggi per i rom nel campo di Nuova Barbuta.

[52] Camping Nomentano, conosciuto anche come La Cesarina.

[53] Amnesty International ha ricevuto informazioni relative alla diffusione della malattia dall'Ong locale Associazione 21 luglio. Il caso è stato riportato dalla stampa locale. I residenti di Salone hanno inoltre fatto riferimento all'insorgenza dell'epatite mentre venivano intervistati dall'organizzazione. Cfr. "Allarme epatite nel campo nomadi, 10 bimbi ricoverati", disponibile su: www.ilmessaggero.it, 4 novembre 2012.

[54] Cfr. ad es. "Rom di via Salone, è allarme epatite a: 10 bimbi ricoverati, 80 vaccinati", disponibile su: www.romah24.it.

[55] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.4.

[56] Ibid.

[57] Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia*, febbraio 2011.

[58] Presidenza del Consiglio dei Ministri, Strategia Nazionale d' Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti (Comunicazione della Commisione Europea No 173/2011), 28 febbraio 2012, disponibile su http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_it.pdf

[59] Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, artt. 3 e 5. Cfr. anche Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, "The right to adequate housing", foglio informativo n.21, Un Habitat.

[60] La Commissione europea considera inoltre cruciale nella Strategia nazionale d'inclusione dei rom lo sviluppo di politiche locali per fornire un alloggio sicuro alle comunità rom, la costruzione di nuove sistemazioni abitative per i gruppi svantaggiati, la promozione del microcredito, il monitoraggio dei provvedimenti in materia di edilizia popolare, ecc.; e che la copertura finanziaria presentata sia basata su fondi strutturali dell'Ue e su risorse stanziate a livello nazionale, regionale e locale. La Commissione europea ha rilevato la seguente lacuna: "è difficile una quantificazione esatta delle risorse finanziarie in

assenza di obiettivi quantitativi per interventi futuri". Cfr. il foglio informativo sull'Italia della Commissione europea. I fogli informativi sono elaborati dalla Commissione europea per analizzare le strategie nazionali dei singoli paesi. Disponibile su: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/discrimination/news/120523_en.htm.

[61] Commissione sui diritti umani, risoluzione 1993/77, par.1.

[62] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.7.

[63] Consiglio per i diritti umani, Decima sessione, Rapporto del Relatore Speciale sull'alloggio adeguato come componente del diritto umano ad uno standard di vita adeguato, e sul diritto alla non-discriminazione in questo contesto, Raquel Rolnik, A/HRC/10/7, 4 febbraio 2009.

[64] Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali è entrato nel merito degli standard e relativi obblighi riguardanti gli sgomberi forzati nel suo Commento generale n.7: "15. [...] Il Comitato ritiene che le garanzie procedurali da applicarsi in relazione agli sgomberi forzati debbano prevedere: (a) la possibilità per le persone interessate di essere concretamente consultate; (b) un adeguato e ragionevole preavviso per le persone colpite notificato con anticipo rispetto alla data fissata per lo sgombero: (c) che siano rese disponibili in tempi ragionevoli, a tutte le persone coinvolte, informazioni sugli sgomberi prefissati, e laddove possibile, sulla destinazione alternativa di utilizzo del terreno o dell'alloggio; (d) specialmente nel caso in cui siano coinvolti gruppi di persone, la presenza durante lo sgombero delle autorità competenti o dei loro rappresentanti; (e) che tutte le persone preposte all'attuazione dello sgombero siano opportunamente identificate; (f) che gli sgomberi non avvengano in condizioni meteorologiche particolarmente avverse o durante la notte a meno che le persone interessate consentano altrimenti; (g) che siano contemplati rimedi legali; (h) e, laddove possibile, che sia fornita assistenza legale alle persone che abbiano la necessità di rivolgersi ai tribunali ai fini di un risarcimento. 16. Gli sgomberi non devono lasciare gli individui senza tetto o vulnerabili alla violazione di altri diritti umani. Nei casi in cui le persone colpite non siano in grado di provvedere a se stesse, lo stato parte deve adottare tutte le misure appropriate, al massimo delle proprie risorse disponibili, per assicurare che, a seconda dei casi, sia reso disponibile un adeguato alloggio alternativo, reinsediamento o accesso a terreno fertile". Secondo il Cescr, prima di uno sgombero, dovrebbero essere esplorate tutte le possibili alternative in consultazione con le persone interessate, in un'ottica che eviti, o che almeno minimizzi, la necessità di ricorrere alla forza. Gli stati parte dovrebbero inoltre garantire il diritto a un risarcimento adeguato per qualsiasi proprietà, sia personale che immobiliare, interessata dallo sgombero, in linea con l'art.2.3 dell'Iccpr, che impone agli stati parte di assicurare "effettivi mezzi di ricorso" per le persone che siano state vittime di una violazione dei loro diritti e l'obbligo per "le autorità competenti (di) dare esecuzione a qualsiasi pronuncia di accoglimento di tali ricorsi."

[65] Amnesty International, *Ai margini: Sgomberi forzati e segregazione dei rom in Italia* (Index: EUR 30/010/2012), settembre 2012; *Italy's discriminatory treatment of the Roma breaches EU Race Directive: Briefing to the European Commission* (Index: EUR30/011/2012), luglio 2012; Italia: *"Tolleranza zero verso i rom"* (Index: EUR 30/020/2011), novembre 2011; *La risposta sbagliata: Italia - Il "Piano nomadi" viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma* (Index: EUR 30/001/2010), marzo 2010.

[66] Molti rom intervistati da Amnesty International negli ultimi anni hanno dato una descrizione dettagliata della sequenza di sgomberi cui erano stati sottoposti. La documentazione inviata ad Amnesty International dal dipartimento per la promozione dei servizi sociali e della salute fornisce inoltre indicazioni relative alla provenienza dei residenti dei campi autorizzati dagli insediamenti sgomberati.

[67] Associazione 21 luglio, *Report Casilino 900, parole e immagini di una diaspora senza diritti*, 2010.

[68] Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale, Ottantesima sessione, 13 febbraio-9 marzo 2012, Analisi dei rapporti presentati dagli stati parte secondo l'art.9 della Convenzione, Osservazioni conclusive del Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale – Italia, Cerd/C/Ita/Co/16-18.

[69] Comitato europeo dei diritti sociali, Decisione di merito, 25 giugno 2010, Centre on Housing Rights and Evictions (Cohre) vs. Italia, ricorso n.58/2009.

[70] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.7.

[71] Pietro Vulpiani, "Sgomberi: principi e linee guida per la tutela dei diritti umani", Unar, dipartimento per le pari opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Disponibile su: http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/Il_Dipartimento/Pubblicazioni/Articolo_Sgomberi_QuadernoLILn.3_4Gennaio2013.pdf

[72] Di seguito le tre categorie principali di edilizia residenziale pubblica assistita o di edilizia popolare in senso ampio esistenti in Italia:

- edilizia sovvenzionata/edilizia residenziale pubblica: realizzata in via diretta dallo stato e dalle regioni attraverso i comuni o le aziende pubbliche per la casa con mezzi finanziari esclusivamente o prevalentemente pubblici e finalizzata essenzialmente alla locazione a canone contenuto per i ceti più poveri

- edilizia agevolata: realizzata da privati con il concorso di finanziamenti pubblici (mutui a tasso minimo/agevolati o, anche, indicizzati) destinata a fornire alloggi in locazione o in proprietà a categorie sociali a reddito medio/basso

- edilizia convenzionata, a canone sostenibile/sociale: abitazione in locazione o in proprietà, realizzata direttamente dai privati con copertura dei costi a carico degli stessi. Essa è sorretta da apposita convenzione tra soggetto beneficiario dell'area e il comune relativamente alle modalità di utilizzazione della medesima e prevede la concessione ai privati delle aree a costo contenuto e agevolazioni sugli oneri di concessione. Il decreto-legge n.112 del 25 giugno 2008, convertito con modificazioni nella legge n.133 del 6 agosto 2008, denominata Piano nazionale di edilizia abitativa, ha aggiunto una quarta categoria, la cosiddetta edilizia sociale a canone moderato.

  Nel presente rapporto per edilizia residenziale pubblica ci si riferisce alla prima categoria, ovvero all' edilizia sovvenzionata.

È definito "alloggio sociale" l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. Cfr. ministero delle Infrastrutture, decreto del 22 aprile 2008, Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di stato, ai sensi degli artt. 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

[73] Come Casilino 900, Casilino 700 era un grande insediamento informale sgomberato tra la fine del 1999 ed il 2000.

[74] Legge regionale del Lazio n.12 del 6 agosto 1999, Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica.

[75] Secondo la Determinazione del direttore, Direzione regionale piani e programmi di edilizia residenziale, 16 settembre 2011, n. 9037, il limite di reddito per l'accesso è fissato a 19.524,88 euro per il periodo luglio 2011-luglio 2013; il limite per la decadenza a 27.334, 83 con decorrenza 1° agosto 2011.

[76] Regolamento regionale n.2 del 20 settembre 2000, ovvero Regolamento per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa ai sensi dell'art.17, comma 1, della legge regionale n.12 del 6 agosto 1999.

[77] Le condizioni di priorità elencate all'art.2 sono: a) richiedenti senza fissa dimora o che abitino con il proprio nucleo familiare in centri di raccolta, dormitori pubblici o comunque in ogni altro locale procurato a titolo provvisorio da organi, enti e associazioni di volontariato riconosciute ed autorizzate preposti all'assistenza pubblica; b) richiedenti che debbano abbandonare l'alloggio: 1) a seguito di ordinanza di sgombero o comunque di provvedimento per motivi di pubblica utilità, emessi da non oltre tre anni alla data di pubblicazione del bando; 2) a seguito di ordinanza, sentenza esecutiva o verbale di conciliazione giudiziaria di sfratto: 2. 1) il cui termine per il rilascio fissato dal giudice non è ancora maturato; 2. 2) il cui termine per il rilascio fissato dal giudice è già maturato; c) richiedenti che abbiano abbandonato l'alloggio e per i quali sussistano accertate condizioni di precarietà abitativa: 1) a seguito di ordinanza di sgombero o comunque di provvedimento per motivi di pubblica utilità, già eseguiti da non oltre tre anni alla data di pubblicazione del bando; 2) a seguito di ordinanza, sentenza esecutiva o verbale di conciliazione giudiziaria di sfratto già eseguiti da non oltre tre anni alla data di pubblicazione del bando; 3) a seguito di collocamento a riposo in caso di occupazione di alloggio di servizio; d) richiedenti che abitino con il proprio nucleo familiare in alloggio che presenta affollamento; si ha affollamento quando il rapporto di vano-abitante è di 1 a 2. Il numero dei vani si determina dividendo la superficie residenziale utile per quattordici metri quadrati, al netto di una superficie per aree accessorie e di servizio del venti per cento; e) richiedenti che abitino con il proprio nucleo familiare in alloggio il cui stato di conservazione e manutenzione è scadente o mediocre , ai sensi della normativa vigente; f) richiedenti che, alla data di pubblicazione del bando, abitino con il proprio nucleo familiare in un alloggio il cui canone, risultante dal contratto di locazione registrato, esclusi gli oneri accessori, incida sul reddito annuo complessivo del nucleo familiare: per oltre 1/3; per oltre 1/5; per oltre 1/6; Pubblicato sul Bur del 30 settembre 2000, n. 27, s.o. n. 4.g) richiedenti che abitino con il proprio nucleo familiare in uno stesso alloggio con altro nucleo o più nuclei familiari; h) richiedenti il cui reddito annuo complessivo desunto dall'ultima dichiarazione dei redditi, risulti non superiore all'importo di una pensione minima Inps; i) richiedenti con reddito derivante per almeno il novanta per cento da lavoro dipendente e/o pensione; l) richiedenti che facciano parte di uno dei seguenti nuclei familiari: 1) nuclei familiari composti da persone che, alla data di pubblicazione del bando, abbiano superato i sessantacinque anni di età; di tali nuclei possono far parte componenti anche non ultrasessantacinquenni, purché siano totalmente inabili al lavoro ovvero minori, purché siano a carico del richiedente; 2) nuclei familiari che si siano costituiti entro i tre anni precedenti alla data di pubblicazione del bando ovvero la cui costituzione è prevista entro il termine massimo di un anno dalla stessa data ed i cui componenti non abbiano superato, alla data di pubblicazione del bando, il trentacinquesimo anno di età; 3) nuclei familiari composti da persone sole con almeno un figlio convivente a carico; 4) nuclei familiari nei quali uno o più componenti, anche se minori, conviventi o comunque a totale carico del richiedente, risultino affetti da menomazioni di qualsiasi genere che comportino una diminuzione permanente certificata ai sensi della normativa vigente, superiore al

sessantasei per cento della capacità lavorativa; 5) nuclei familiari composti da profughi cittadini italiani; 6) nuclei familiari con un numero di figli superiore a due; 7) nuclei familiari composti da una sola persona maggiorenne.

[78] "[…] una soluzione alternativa ai campi non c'è. Inoltre non c'è alcuna intenzione di creare corsie preferenziali per dare case ai rom, discriminando i cittadini italiani nelle liste. Se le possono scordare", disponibile su: http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/12_settembre_11/nomadi-case-popolari-belviso-2111775738259.shtml

[79] Cfr. sotto Condizioni di priorità per l'attribuzione dei punteggi, Bando pubblico generale per l'assegnazione in locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ubicati nel comune di Roma e limitrofi, ai sensi della legge regionale n.12 del 6 agosto 1999, disponibile su: http://win.inquiliniater.it/documenti/2009/informazioni/bando_casa.pdf.

[80] Amnesty International, *La risposta sbagliata: Italia - Il "Piano nomadi" viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma* (Index: EUR 30/001/2010), marzo 2010.

[81] Bando generale di concorso per l'assegnazione in locazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ubicati nel territorio di Roma Capitale e zone limitrofe, ai sensi della legge regionale n. 12 del 6 agosto 1999.

[82] In ciascuno dei campi visitati da Amnesty International, i ricercatori dell'organizzazione hanno chiesto ai rappresentanti delle organizzazioni non governative che forniscono assistenza sociale e di altro tipo alle famiglie rom quante fossero le famiglie che avevano aiutato a presentare domanda di assegnazione per le case popolari o che, secondo le informazioni di cui disponevano, avevano presentato domanda da sole. Sebbene non siano disponibili dati certi, Amnesty International ha calcolato che i nuclei familiari che avevano presentato domanda di assegnazione per le case popolari ammontavano ad alcune decine.

[83] "Approvazione condizioni di priorità per l'attribuzione dei punteggi per l'indizione del bando pubblico generale per l'assegnazione in locazione di alloggi in Edilizia residenziale pubblica."

[84] Precisazioni su requisiti Bando generale per assegnazione alloggi di edilizia residenziale pubblica, 18 gennaio 2013.

[85] "Per sgomberare dunque il campo da equivoci, mi vedo costretta a dover ribadire e sottolineare che questa amministrazione, fin dall'inizio del suo mandato e ancora oggi, non ha previsto alcuna corsia preferenziale o accesso diretto alla casa per i cittadini rom. Quanto stabilito dal nostro ordinamento giuridico nazionale prevede invece che qualsiasi cittadino, dotato dei pieni diritti previsti dalla legge e con i requisiti necessari, possa fare domanda per essere inserito in graduatoria. Questi titoli e requisiti indispensabili, allo stato attuale, non risultano essere raggiungibili dalle persone rom", disponibile su: http://www.paesesera.it/Societa/Comune-case-popolari-anche-ai-rom-In-1500-hanno-gia-i-requisiti/%28local%29/102.

[86] Il 30 gennaio 2013, l'allora consigliere e presidente della commissione speciale politiche per la sicurezza urbana del comune di Roma ha dichiarato: "Le case popolari devono essere assegnate prima ai cittadini che vivono in difficoltà economica e agli sfrattati [da un'abitazione privata o un alloggio sociale], da sempre considerati assurdamente cittadini di serie B. […] Nel caso in cui il sindaco Alemanno e la sua Giunta avessero preso questa enorme cantonata approvando la delibera n. 302 del 25 ottobre 2012, che detta precisi criteri nell'assegnazione degli alloggi popolari, saranno costretti ad una clamorosa marcia indietro annullando il bando, onde evitare gravi tensioni sociali e tentativi ignobili di saltare gli ostacoli, tagliando la strada ai più deboli e a quegli onesti cittadini che attendono con

pazienza la realizzazione del loro diritto alla casa", disponibile su: http://www.paesesera.it/Societa/Comune-case-popolari-anche-ai-rom-In-1500-hanno-gia-i-requisiti/%28local%29/102.

Il 7 febbraio 2013, un altro ex consigliere e presidente della commissione politiche sociali e famiglia ha affermato: "Credo sia estremamente opportuno, onde evitare spiacevoli conseguenze, revocare immediatamente il bando e chiarire i punti che potrebbero ingenerare confusione. [...] A tal riguardo, convocherò la prossima settimana una commissione per individuare con gli organi competenti le modifiche necessarie ad evitare una volta per tutte interpretazioni fantasiose e fraintendimenti che, stando ad alcune organizzazioni, assegnerebbero il punteggio massimo ai rom che abitano nei campi". Sempre il 7 febbraio, l'allora assessore alle politiche del patrimonio e della casa ha affermato: "Desidero rassicurare tutti i consiglieri che, così come specificato nella circolare inviata a tutti i municipi lo scorso 18 gennaio dal dipartimento delle politiche abitative, i campi nomadi non rientrano nella Categoria A1 in quanto, per il beneficio dei 18 punti, i richiedenti devono risultare ospitati in ricoveri temporanei, ossia strutture dedicate all'accoglienza di persone senzatetto, senza casa o senza fissa dimora", disponibile su: http://www.paesesera.it/Cronaca/Case-popolari-anche-ai-rom-Tredicine-Pdl-Ritirare-il-bando.

[87] Cfr. Commissario delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della regione Lazio, regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella regione Lazio, 18 febbraio 2009, art.3: "L'ammissione al villaggio comporta la temporanea assegnazione di una struttura abitativa, anche prefabbricata o realizzata con tecniche di autocostruzione, ovvero di una piazzola di sosta per roulottes e moduli abitativi"; art.3.4: "Le autorizzazioni all'ammissione ed alla permanenza nei villaggi hanno una validità pari ad anni due e sono prorogabili sulla base dei criteri di cui al successivo art.3.5."; art.3.5: "Le autorizzazioni all'ammissione ed alla permanenza nei villaggi possono essere prorogate, su richiesta dell'interessato, con formale provvedimento del dipartimento delle politiche sociali purché in presenza dei presupposti originari per il rilascio previsti dal precedente art.3.1. La proroga ha una validità biennale. È fatta salva la possibilità, per il dipartimento delle politiche sociali, di concedere una ulteriore proroga biennale per completare i percorsi di integrazione socio-educativa."

[88] Cfr. Comune di Roma, disciplinare sulle modalità di permanenza temporanea nei villaggi attrezzati per le comunità nomadi del comune di Roma, 15 gennaio 2010: "stabilisce, per le comunità nomadi presenti nel comune di Roma, le modalità di permanenza temporanea nei villaggi attrezzati."

[89] Cfr. Convenzione stipulata tra il comune di Roma e l'Associazione Isola verde Onlus per la gestione del villaggio della solidarietà Camping River (Prot. n. 65664), 13 novembre 2009: "Agli ospiti dovrà essere sempre ricordato che la permanenza al campo assume il carattere della provvisorietà: si tratta di un'accoglienza limitata ad evitare situazioni di emergenza e gli stessi devono utilizzare questo periodo per ricercare una sistemazione definitiva ed autonoma nel rispetto delle norme che disciplinano il soggiorno in Italia. A tal fine il periodo di accoglienza e permanenza nel centro è fissato da un minimo di sei mesi ad un massimo di dodici mesi, prorogabile in presenza di particolari condizioni degli ospiti concordate con il gestore del centro."

[90] Cfr. Convenzione stipulata dal comune di Roma – dipartimento V direzione per la gestione del servizio di accoglienza del campo attrezzato Barbuta, 2012, art.1: "La permanenza al campo assume il carattere di provvisorietà. In nessun caso viene data agli ospiti l'assegnazione di una sistemazione stabile e duratura se non per il tempo necessario a consentire ai nuclei ospitati, di ricercare soluzioni più autonome, sostenuti, in questo, dagli operatori sociali presenti nel villaggio."

[91] Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei

caminanti (Comunicazione della Commissione europea n.173/2011), 28 febbraio 2012, par. 2.4.6, p85.

[92] Si tratta di centri di accoglienza temporanea, che sono impiegati dal comune di Roma per ospitare nuclei familiari che necessitano di sostegno abitativo.

[93] Intervista con la dott.ssa Lucietta Iorio, dipartimento per le politiche abitative, ufficio operativo interventi di sostegno abitativo, Roma, aprile 2013.

[94] Intervista con il dott. Renato Panella e l'avv. Stefania Grassia, rispettivamente direttore generale e dirigente di Ater, Roma, giugno 2013.

[95] Intervista con la dott.ssa Lucietta Iorio, dipartimento per le politiche abitative, ufficio operativo interventi di sostegno abitativo, Roma, aprile 2013.

[96] Intervista con il dott. Renato Panella e l'avv. Stefania Grassia, rispettivamente direttore generale e dirigente di Ater, Roma, giugno 2013.

[97] Intervista con la dott.ssa Lucietta Iorio, dipartimento per le politiche abitative, ufficio operativo interventi di sostegno abitativo, Roma, aprile 2013.

[98] Amnesty International ha intervistato rappresentanti dei sindacati degli inquilini Feder.casa, Sicet, Sunia e Unione Inquilini, oltre che rappresentanti del comune di Roma e della regione Lazio ad aprile 2013.

[99] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Osservazioni conclusive sull'Italia, E/C.12/1/Add.103, 14 dicembre 2004, par. 25, 46 e 47.

[100] Comitato europeo dei diritti sociali, Conclusioni 2011, vol.2, Italia, cap.14, p661.

[101] Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, art.11. L'Italia ha ratificato il Patto nel 1978.

[102] L'art.31 della Carta, ratificata dall'Italia nel 1999, sancisce: "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.

[103] Si veda ad es. la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, art.14(2), la Convenzione sui diritti dell'infanzia, art. 16(1) e art.27; la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, art.9 e art. 28; e la Convenzione relativa allo status dei rifugiati, art.21.

[104] Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n.4.

[105] Con la sentenza n.217 del 1988 la Corte costituzionale ha stabilito: "creare le condizioni minime di uno stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo stato non può abdicare in nessun caso". Anche i tribunali ordinari hanno parimenti affermato il diritto all'abitazione, anche un relazione a e in quanto circostanza attenuante nel caso di reati motivati dalla necessità di soddisfare le proprie esigenze abitative (Cass.pen., Sez. III, n.11030/97; e, in merito alle occupazioni, Cass. Pen., Sez. II, n. 35580/07, in Simone Scagliarini, "Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella

giurisprudenza costituzionale"); e di illeciti amministrativi anch'essi motivati da decisioni di assicurare il godimento del diritto all'alloggio ai nuclei familiari in condizioni estremamente disagiate (Corte dei conti, Sez.reg.Sicilia, n.223/09 e Cass.civ., Sez.II, n.9908/11).

[106] La Corte costituzionale ha precisato con la sentenza n.94 del 2007 che il fatto che l'edilizia residenziale pubblica non sia espressamente menzionata all'art.117(2) né all'art.117(3) della Costituzione non deve di per se portare alla conclusione che tutti gli aspetti di questa complessa materia rientrino nella potestà legislativa residuale delle regioni ai sensi dell'art.117(4) Cost.. La Corte, nell'individuare il carattere di trasversalità della materia, che attiene a elementi di pianificazione urbanistica, lavori pubblici e prestazione e gestione di servizi per la casa, ha concluso che "la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello stato ai sensi dell'art.117(2)(m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", ai sensi dell'art.117(3)Cost., come precisato di recente da questa Corte con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante l'art.117(4) Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale". La Corte aveva inoltre stabilito con precedenti sentenze che la determinazione dei principi finalizzati a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione sul territorio nazionale rientrava nella competenza esclusiva dello stato, come già chiarito dalla Corte con le sentenze n.727 del 1988 e n.486 del 1995.

[107] La legge regionale della Lombardia n.1 del 2000 prevede tra i criteri di assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nella regione Lombardia da almeno cinque anni precedenti alla presentazione della domanda. Similmente, l'art.38 della legge regionale del Friuli Venezia Giulia n.16 del 2008 prevede una maggiorazione progressiva nell'attribuzione dei punteggi in base agli anni di residenza anagrafica nel territorio regionale oltre che l'ulteriore requisito della residenza anagrafica ovvero dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale da almeno dieci anni, anche non continuativi, di cui cinque nel territorio regionale.

[108] Veronica Valenti, "L'edilizia residenziale pubblica tra i livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n.166 del 2008", Federalismi.it; Francesca Bioni dal Monte, "I livelli essenziali delle prestazioni e il diritto all'abitazione degli stranieri", Atti del Gruppo di Pisa. "Alcuni comuni hanno condizionano l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica a una condizione di reciprocità [...] nello stato di origine dell'interessato [...], altri hanno introdotto tra i requisiti di accesso la durata della residenza o dell'attività lavorativa sul territorio comunale o regionale" sia per i cittadini italiani che per gli stranieri. "Altri bande e delibere hanno infine previsto l'attribuzione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana o a seconda della durata della residenza". In seguito alla riforma costituzionale del 2001, le regioni hanno inoltre adottato metodi differenti di determinazione del reddito familiare, che è un requisito di ammissibilità essenziale per poter presentare domanda di assegnazione di un alloggio popolare. Questa situazione, secondo Federcasa, la federazione che associa gli enti per la casa, rende difficile confrontare la situazione relativa all'edilizia residenziale pubblica nelle varie regioni; provoca disparità nell'accesso ai servizi di sostegno abitativo nelle diverse parti del territorio nazionale e nella determinazione della decadenza dal diritto di continuare ad abitare in un alloggio residenziale pubblico. Uno studio condotto

da Federcasa nel 2006 ha confrontato i livelli di reddito per poter accedere all'edilizia residenziale pubblica di una famiglia media composta da tre persone con un'unica fonte di reddito e il reddito familiare tipico medio nella stessa regione. La differenza tra i due termini di paragone nelle varie regioni d'Italia era ampia, da +38 a -40.

[109] Tar Lombardia, Milano, Sez. III, n. 2082 del 2008.

[110] Annalisa Gualdani, "Liveas (Livelli essenziali di assistenza sociale)", settembre-ottobre 2011, www.aggiornamentisociali.it.



VOGLIO AIUTARE

CHE SI TRATTI DI UN CONFLITTO SU CUI SIANO PUNTATI TUTTI I RIFLETTORI O DI UN DIMENTICATO ANGOLO DEL MONDO, **AMNESTY INTERNATIONAL** È IMPEGNATA A CHIEDERE GIUSTIZIA, LIBERTÀ E DIGNITÀ PER TUTTI E CERCA DI MOBILITARE L'OPINIONE PUBBLICA PER COSTRUIRE UN MONDO MIGLIORE

COSA PUOI FARE?

Attivisti di tutto il mondo hanno dimostrato che è possible resistere alle pericolose forze che disprezzano i diritti umani. Sii parte di questo movimento. Combatti coloro che disseminano paura ed odio.

- Unisciti ad Amnesty International e diventa parte di un movimento mondiale impegnato per porre fine alle violazioni dei diritti umani. Aiutaci a fare la differenza.
- Fai una donazione per sostenere il lavoro di Amnesty International.

Insieme possiamo far sentire le nostre voci.

☐ Vorrei ricevere ulteriori informazioni per divenatare membro di Amnesty International.

nome

indirizzo

paese

email

☐ Desidero fare una donazione ad Amnesty International (si accettano donazioni in UK£, US$ o €)

ammontare

si prega addebitare la mia Visa ☐ Mastercard ☐

numero

data di scadenza

firma

amnesty.org

Invia questo modulo agli uffici di Amnesty International nel tuo paese.

Una lista degli uffici di Amnesty International in tutto il mondo è disponibile al sito:
www.amnesty.org/en/worldwide-sites
Se non c'è un ufficio di Amnesty International nel tuo paese, invia questo modulo a:

Amnesty International, International Secretariat, Peter Benenson House,
1 Easton Street, London WC1X 0DW, United Kingdom

TENDO DIGNITÀ IO PRETENDO DIGNITÀ IO PRETENDO DIGNITÀ IO PRETENDO DIGNITÀ IO PRETENDO DIGNITÀ

DUE PESI E DUE MISURE

LE POLITICHE ABITATIVE DELL'ITALIA DISCRIMINANO I ROM

Nella capitale d'Italia, Roma, chi ha bisogno di un alloggio viene trattato in modo diverso a seconda della sua etnia. Un sistema di assegnazione degli alloggi a doppio binario sta condannando migliaia di rom a vivere in campi segregati ai margini della città, in abitazioni la cui qualità è ben al di sotto degli standard internazionali.

Erroneamente etichettandoli come "nomadi", per anni le autorità municipali di Roma hanno alloggiato i rom senza casa in container e roulotte sovraffollati all'interno di campi monoetnici, lontani da servizi essenziali e mezzi di trasporto. Se chi non è rom può almeno sperare in una delle poche case popolari disponibili, se ne ha bisogno, per i rom che vivono nei campi autorizzati ciò è praticamente impossibile, a causa di criteri di assegnazione che non possono soddisfare e dai quali sono stati di recente espressamente esclusi.

Questo rapporto mostra come le autorità municipali di Roma abbiano per lungo tempo sviluppato e attuato politiche abitative che discriminano i rom e violano il loro diritto ad un alloggio adeguato. Simili violazioni vengono perpetrate anche in altre città d'Italia. Nel rapporto si illustra come il governo nazionale non abbia fino ad ora attuato misure sufficienti ad assicurare a ciascuno accesso paritario ad un alloggio adeguato in tutto il paese, in violazione del diritto internazionale dei diritti umani e della legislazione anti-discriminazione dell'Unione Europea.

amnesty.org

Indice: EUR 30/008/2013
Ottobre 2013

AMNESTY INTERNATIONAL