



**EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

**TRADUZIONE ITALIANA
NON UFFICIALE**

This is an unofficial Italian translation of the European Court of Human Rights' judgment in *Winterstein v. France*.

The ERRC is grateful to McDermott Will & Emery Studio Legale Associato for their dedication and resources they have committed to preparing this non-official translation. In particular, we would like to thank Latonia H. Keith (Firm-Wide Pro Bono Counsel), Veronica Pinotti (Partner), Nicolò Di Castelnuovo (Associate), Martino Sforza (Associate), Giorgio Santoro (Trainee).

The ERRC and McDermott Will & Emery Studio Legale Associato have created this non-official translation purely to inform and assist readers in understanding the European Court of Human Rights' judgment in *Winterstein v. France* and its protection of the rights of Roma who are evicted from their homes. However, the European Roma Rights Centre and McDermott Will & Emery Studio Legale Associato neither verify the accuracy of, nor assume liability for, the information within this non-official translation.

QUINTA SEZIONE

CAUSA WINTERSTEIN ED ALTRI c. FRANCIA

(Ricorso n° 27013/07)

SENTENZA
(Merito)

STRASBURGO

17 ottobre 2013

DEFINITIVA

17/01/2014

Questa sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa *Winterstein ed altri c. Francia*,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (quinta sezione), riunita in una camera composta da:

Mark Villiger, *presidente*,
Angelika Nußberger,
Boštjan M. Zupančič,
Ann Power-Forde,
André Potocki,
Paul Lemmens,
Helena Jäderblom, *giudici*,

e da Claudia Westerdiek, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato nella camera di consiglio del 24 settembre 2013,
Pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 27013/07) proposto contro la Repubblica francese e con il quale, da un lato, venticinque cittadini francesi, i cui nomi sono allegati alla presente sentenza, in nome proprio e per conto dei loro figli minori, e dall'altro, il Movimento "ATD Quart Monde" ("i ricorrenti"), hanno adito la Corte, il 13 giugno 2007, in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione").

2. I singoli ricorrenti sono stati rappresentati dalle sig.re F. Poupardin e M.-A. Soubré M'Barki, avvocati del foro di Pontoise. "ATD Quart Monde" è stata rappresentata dalla sig.ra A. Leguil Duquesne, avvocato del foro di Lione, sostituita dal sig. C. Gilbert, avvocato del foro di Parigi. Il governo francese ("il Governo") è stato rappresentato dal suo agente, sig.ra E. Belliard, direttrice degli affari giuridici presso il ministero degli Affari Esteri.

3. I ricorrenti lamentano, in particolare, la violazione dell'articolo 8 della Convenzione, per effetto dell'espulsione dalle aree dove si erano stabiliti da lungo tempo e la ritengono una discriminazione incompatibile con l'articolo 14 della Convenzione, in combinazione con l'articolo 8.

4. Il 9 settembre 2008, il ricorso è stato comunicato al Governo.

5. I ricorrenti e il Governo hanno depositato delle osservazioni sulla ricevibilità e sul merito della causa. Parimenti, delle osservazioni sono pervenute dal Centro Europeo per i Diritti dei Rom (European Roma Rights Center - ERRC), che il presidente aveva autorizzato a intervenire nella procedura scritta come parte terza (articolo 36 § 2 della Convenzione e articolo 44 § 3 a) del regolamento).

6. Il 1° settembre 2009, la camera ha deciso che non vi era necessità di tenere un'udienza. I ricorrenti e il Governo hanno presentato informazioni aggiuntive il 13 gennaio e il 20 febbraio 2012.

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

7. I singoli ricorrenti sono per lo più nomadi. Il Movimento ATD Quart Monde (l'associazione ricorrente) è un'associazione di diritto francese, con sede sociale a Parigi. Ai sensi dell'articolo 2 del proprio Statuto "il Movimento ATD Quart Monde raccoglie individui, famiglie e gruppi di persone che rifiutano l'inevitabilità della miseria nella quale sono condannati a vivere e, impegnati al loro fianco, uomini e donne di qualsiasi origine che condividono lo stesso rifiuto (...)".

A. Contesto delle cause

1. Il dipartimento della Val d'Oise

8. La Val d'Oise conosce da tempo la presenza di nomadi. Una ricerca realizzata nel 2001 dalla Association Départementale Voyageurs-Gadjé (ADVOG) ha censito una popolazione di 2.500 caravan, cioè circa 10.000 persone, di cui il 17% appartiene a famiglie nomadi, il 42% a famiglie sedentarie e il 41% a famiglie semi-nomadi, definiti anche nomadi forzati o sedentarizzati forzati.

I nomadi forzati aspirano a sedentarizzarsi ma sono costretti a spostarsi a causa delle espulsioni. I sedentarizzati forzati desiderano mantenere un certo grado di nomadismo ma tendono a stabilirsi in un luogo quando ciò non comporta un rischio elevato di espulsione. Queste famiglie spesso si muovono all'interno di una certa area di alcuni comuni, in funzione delle espulsioni cui sono soggetti, nelle vicinanze di luoghi quali le scuole dove i bambini ricevono un'educazione, gli ospedali dove sono curati i più anziani o i luoghi di esercizio delle attività economiche.

Per quanto riguarda le famiglie stabilite, si tratta di proprietari, locatari o occupanti senza titolo di terreni (privati o comunali) che occupano in modo permanente, così come di famiglie stabilite in modo permanente in un'area che normalmente è un'area di transito (Fonte: Piano dipartimentale di aiuto all'alloggio per le persone svantaggiate nella Val d'Oise (PDALPD) 2004-2007 e 2008-2010).

9. La Val d'Oise dispone di due strumenti applicabili ai nomadi:

- il piano dipartimentale di accoglienza e alloggio per i nomadi (previsto dalle cosiddette leggi "Besson" del 31 maggio 1990 e del 5 luglio 2000,

paragrafi 49-55 di seguito), che identifica, in funzione dei bisogni e delle capacità di accoglienza esistenti, la natura, l'ubicazione e la capacità delle strutture di accoglienza da realizzare per le famiglie nomadi nei comuni con più di 5000 abitanti;

- il piano dipartimentale d'azione per l'alloggio delle persone svantaggiate (previsto dalla predetta legge, del 31 maggio 1990 e della legge contro le esclusioni del 29 luglio 1998), che prende in considerazione il problema delle famiglie sedentarie o semi-nomadi.

10. In applicazione della citata legge del 5 luglio 2000, ed a seguito dell'annullamento di un primo piano dipartimentale da parte dei giudici amministrativi, nel novembre 2004 è stato adottato un piano dipartimentale di accoglienza e di insediamento dei nomadi per la Val d'Oise, relativamente al periodo 2004-2010. Questo prevedeva la realizzazione, da parte dei 53 comuni del dipartimento con più di 5.000 abitanti, di 1.035 spazi caravan nelle aree di accoglienza, di cui 219 posti già esistenti, con un finanziamento da parte dello Stato fino al 70%.

11. Il piano d'azione dipartimentale per l'alloggio per persone svantaggiate (PDALPD) 2004-2007 della Val d'Oise, adottato nel giugno 2004, successivo ad un precedente piano per il periodo 2000-2003, precisava che le azioni in favore dei nomadi dovevano comprendere due aspetti: da un lato, la creazione di aree di accoglienza per le famiglie dei nomadi, dall'altra, la realizzazione di aree da concedere in locazione alle famiglie sedentarie o semi-nomadi già previste dal piano precedente. Si tratta di aree, con o senza strutture, in cui le famiglie possono posizionare i propri caravan e che costituiscono delle abitazioni ad uso permanente. La circolare del 21 marzo 2003 (relativa all'attuazione delle politiche per l'alloggio ed alla programmazione dei finanziamenti agevolati dello Stato) consente il finanziamento da parte dello Stato della realizzazione di aree per famiglie alle stesse condizioni di cui alle aree di accoglienza (ovvero fino al 70% delle spese, tasse escluse, entro i limiti di un massimale); le tensostrutture possono essere finanziate con l'ausilio di aiuti finanziari per gli alloggi (PLAI).

2. Il comune di Herblay

12. Nel territorio del comune di Herblay, sono presenti dai 400 ai 500 caravan, pari a più di 2.000 persone (equivalenti a circa il 10% della popolazione totale), la maggior parte da molti anni. Secondo le informazioni fornite dal Governo, circa i quattro quinti di questi caravan sono in violazione del piano di occupazione dei terreni.

13. Nel 2000, è stato eseguito un progetto di opere urbane e sociali (MOUS) per dare un nuovo alloggio ai nomadi sedentarizzati nel comune (previsti dalla Circolare n. 3465 del 22 maggio 1989, i MOUS hanno come obiettivo quello di promuovere l'accesso all'alloggio per le persone e le famiglie in difficoltà). Il MOUS è stato oggetto, dopo un'indagine sociale

realizzata dall'ADVOG, di un protocollo d'intesa firmato il 23 novembre 2004 dal prefetto della Val d'Oise, dal presidente del consiglio generale e dal sindaco di Herblay. Il progetto prevedeva la sistemazione di quattro siti per un totale di 26 aree per famiglie. Questi siti sono stati oggetto, nel settembre 2005, di procedure semplificate di revisione del piano regolatore (POS). Il primo sito, che contiene otto aree, vale a dire 24 posti, è stato inaugurato nel dicembre 2008.

14. Il piano dipartimentale d'accoglienza e di alloggio per nomadi 2004-2010 (*supra*, paragrafo 10) ha esonerato la città di Herblay dall'obbligo di istituire una zona di accoglienza, in ragione del numero di caravan di famiglie sedentarie già presenti sul territorio e del progetto MOUS in corso (*supra*, paragrafo 13).

15. Ai sensi dell'articolo 9 della citata legge del 5 luglio 2000, il sindaco di Herblay ha adottato nel luglio 2003, e successivamente nel gennaio 2005, dei provvedimenti che vietano ai nomadi il parcheggio di case mobili su tutto il territorio comunale.

B. Il presente ricorso

16. I ricorrenti, tutti di nazionalità francese, vivevano ad Herblay, in un'area conosciuta come "bosco di Trou-Puolet", dove la maggior parte di essi si era insediata da molti anni, o comunque vi era nata (vedi allegato). Essi facevano parte di un gruppo di ventisei famiglie (42 adulti e 53 bambini, per un totale di 95 persone). I ricorrenti si sono stabiliti su terreni di cui erano in genere locatari, in alcuni casi proprietari oppure che occupavano senza titolo. Queste porzioni di terreno erano situate nell'area ND del piano regolatore (POS), pubblicato a maggio 2003, ossia "area naturale che dovrebbe essere protetta per la qualità del paesaggio e le caratteristiche dei suoi elementi". Sono state anche classificate come area ND nel POS precedente. La zona Ndc in cui si erano stabiliti permette la sosta dei caravan a condizione che i terreni siano stati predisposti a tal fine, o che i soggetti interessati dispongano di un'autorizzazione.

1. La procedura di espulsione

a) L'accertamento dell'ufficiale giudiziario

17. Su istanza del comune di Herblay (di seguito il comune) ed in virtù di un'ordinanza del presidente del *tribunal de grande instance* di Pontoise del 19 Novembre 2003, due ufficiali giudiziari, accompagnati dalla polizia, si sono recati sul luogo il 12 febbraio 2004, al fine di accertare l'occupazione dei terreni e per censire le identità di tutti gli occupanti. Gli ufficiali giudiziari hanno redatto un verbale di constatazione nel quale hanno censito, per ogni area, l'identità degli occupanti, il loro contesto abitativo (roulotte, bungalow, caravan, costruzioni permanenti). Il verbale riportava

specificamente: "l'intero sito oggetto del presente verbale è invaso da numerosi residui di automobili, motori, ricambi auto e altri rifiuti che inquinano i boschi circostanti alle aree in cui abbiamo accertato le identità".

b) Procedura d'urgenza

18. Il 30 aprile e l'11 maggio 2004, il comune ha convenuto in giudizio una quarantina di persone, tra cui i ricorrenti, davanti ai giudici della procedura d'urgenza del *tribunal de grande instance* di Pontoise, al fine di veder accertata l'occupazione illegittima dei luoghi e la "sosta vietata dei caravan e delle altre costruzioni" da parte dei convenuti, di far sgomberare tutti i veicoli e i caravan, rimuovere tutti i cantieri senza ritardo, sotto pena di un'ammenda di 200 euro (EUR) per ogni giorno di ritardo, e di veder riconosciuto al comune il diritto di eseguire lo sgombero e la demolizione tramite l'ausilio della forza pubblica, trascorsi due mesi dalla pronuncia dell'ordinanza.

19. L'udienza si è svolta il 18 giugno 2004. Con ordinanza del 2 luglio 2004, il giudice della procedura d'urgenza ha respinto la richiesta del comune. Dopo aver osservato che l'area Ndc, dove si erano insediati gli imputati, consentiva il camping e lo stazionamento dei caravan, ma che lo stazionamento di caravan per più di tre mesi era oggetto di autorizzazione, a meno che l'area non fosse predisposta a tal fine (cosa che non ricorreva nel caso di specie), il giudice ha ritenuto sufficientemente dimostrata la circostanza che gli imputati avevano occupato il sito per molti anni e ben prima della pubblicazione del piano regolatore (POS); che alcuni di essi hanno beneficiato dell'installazione regolare di acqua ed elettricità; che questo lungo periodo di tolleranza da parte del comune, se non costitutivo di alcun diritto, tuttavia impediva di riscontrare la sussistenza dell'urgenza o di una turbativa manifestamente illecita, uniche condizioni suscettibili di fondare la competenza del giudice della procedura d'urgenza.

20. Il giudice ha inoltre osservato che, essendo stato annullato il piano dipartimentale d'accoglienza e alloggio per i nomadi (paragrafo 10, *supra*), il comune era soggetto all'obbligo imposto dalla legge del 5 luglio 2000 di prevedere un'area per lo stazionamento. Infine, sulla base di quanto verbalizzato dall'ufficiale giudiziario, il giudice ha ordinato ai convenuti di sgomberare l'area da tutti i rottami di auto e dai detriti entro il termine di due mesi, con una ammenda di 200 EUR per ogni giorno di ritardo, ed ha stabilito che trascorso inutilmente tale termine, la città avrebbe potuto procedere allo sgombero a spese dei convenuti.

c) Giudizio di merito

i) La sentenza del tribunal de grande instance

21. Nel settembre 2004, il comune ha citato in giudizio quaranta persone, tra cui i ricorrenti, davanti al *tribunal de grande instance* di Pontoise,

formulando le stesse domande che aveva sottoposto al giudice della procedura d'urgenza. Altre due persone (tra cui un ricorrente) sono intervenute volontariamente. I convenuti e gli intervenienti affermavano di essersi stabiliti nei boschi di Trou-Puolet molti anni prima della pubblicazione del piano regolatore (POS), in una zona in cui il camping e lo stazionamento dei caravan era autorizzato; invocavano il diritto alla casa, principio di rilevanza costituzionale, nonché la sentenza *Connors c. Royaume-Uni* (n° 66746/01 del 27 maggio 2004) e invocavano l'obbligo incombente sul comune di mettere delle aree a disposizione dei nomadi. In via sussidiaria, si dichiaravano disponibili alla mediazione giudiziaria.

22. L'udienza si è svolta il 27 settembre 2004. Con sentenza del 22 novembre 2004, il tribunale ha accolto le richieste del comune. Ha stabilito che il POS, pubblicato nel maggio del 2003, era esecutivo, in quanto non annullato; che le aree occupate dai convenuti erano in zona Ndc, che consente in linea di principio la destinazione a camping e area di stazionamento per caravan, ma che non erano state pianificate nel rispetto delle norme del codice urbanistico (articolo L. 443-1 del Codice). Il tribunale ha quindi stabilito che, in assenza di autorizzazione o decreto prefettizio in loro favore, i convenuti avevano violato il POS avendo installato caravan, case mobili e caravan sui terreni, senza che la fornitura di energia elettrica da parte di EDF (*Electricité de France*) possa essere considerata costitutiva di alcun diritto sui terreni. Dopo aver ricordato l'importanza del diritto alla casa e le sue fonti legislative e costituzionali, il tribunale ha ritenuto che, se ciò richiedeva l'intervento del legislatore per l'attuazione e delle autorità pubbliche per il rispetto di tale diritto per quanto possibile, non poteva essere fatto "a discapito della legge e del rispetto delle regole".

23. Il giudice ha poi considerato la citata sentenza *Connors* ed ha concluso che il caso di specie era differente, in quanto non poteva essere invocato alcun procedimento sommario di espulsione (come nella causa *Connors*) né la mancanza di garanzie procedurali, dal momento che i convenuti sono stati in grado di esporre tutti gli argomenti ritenuti necessari per la loro difesa davanti ad un "tribunale indipendente", che ha pronunciato nel merito e nel rispetto di tutte le norme procedurali applicabili in Francia. Il tribunale ha concluso che riteneva non vi fosse una violazione dell'articolo 8 della Convenzione avendo preso una decisione dopo aver preso posizione sui motivi dedotti dai convenuti e che, in uno stato di diritto, l'esecuzione di una sentenza non può essere considerata alla stregua di un "trattamento inumano e degradante". Il tribunale ha aggiunto che certamente, in mancanza di un'esecuzione spontanea della sentenza da parte dei convenuti, il comune, gli ausiliari del giudice e i servizi statali incaricati di procedere all'esecuzione lo faranno nel rispetto della dignità della persona umana.

24. Per quanto riguarda l'obbligo del comune, di mettere a disposizione dei nomadi un terreno, a seguito dell'annullamento del piano dipartimentale

di accoglienza e alloggio per i nomadi, il tribunale ha fatto riferimento ad una lettera del prefetto della Val d'Oise al sindaco, da cui risultava che il comune aveva adempiuto agli obblighi imposti dalla legge del 5 luglio 2000. Il tribunale ha inoltre osservato che la durata della permanenza dei convenuti poteva far dubitare della loro qualità di "nomadi" e che i piani dipartimentali riguardavano la popolazione nomade e non quella sedentaria stabilitasi sul territorio da dieci o a volte venti anni. Il tribunale ha inoltre respinto la domanda di mediazione giudiziaria, in quanto avrebbe poche possibilità di condurre ad un risultato, in considerazione del contesto e del numero rilevante di convenuti.

25. Di conseguenza, il tribunale ha condannato gli imputati e gli intervenienti a rimuovere tutti i veicoli e caravan e a sgomberare tutte le costruzioni che occupavano l'area nel termine di tre mesi dalla notifica della sentenza, con un'ammenda di 70 EUR ciascuno per ogni giorno di ritardo. Trascorso inutilmente tale termine, il comune poteva farsi carico della rimozione e della demolizione a spese dei convenuti, con l'assistenza della forza pubblica. Il tribunale ha inoltre condannato ciascuno dei convenuti a corrispondere 50 EUR al comune per i costi non rimborsabili del procedimento. Il tribunale ha ritenuto che, dato il contesto della controversia e dell'assenza dei presupposti di urgenza risultante da una situazione in essere da diversi anni, non fosse necessario ordinare la provvisoria esecuzione della sentenza.

ii) La sentenza della corte d'appello

26. Trentasei parti interessate, tra cui i ricorrenti, hanno presentato ricorso alla corte d'appello di Versailles. L'associazione ricorrente ha depositato memoria di intervento volontario.

27. L'udienza si è tenuta l'8 settembre 2005. Con sentenza del 13 ottobre 2005, la corte d'appello ha dichiarato ammissibile l'intervento volontario dell'associazione ricorrente e ha confermato la sentenza, fatta eccezione per una coppia (non ricorrente), relativamente alla quale ha disposto una perizia volta a verificare le condizioni della loro abitazione e la sua conformità al POS.

28. La corte d'appello ha ritenuto, in primo luogo, che l'occupazione delle aree, da parte dei ricorrenti, avveniva in violazione del POS, esecutivo di pieno diritto, ed ha così replicato agli argomenti sollevati:

«Considerato che se il diritto alla casa è un principio di valore costituzionale, se l'articolo 3 e l'articolo 8 della Convenzione (...) sanciscono il rispetto della vita privata e familiare di ognuno e l'impossibilità di sottoporre qualsiasi individuo a trattamenti inumani e degradanti, questi principi di natura superiore non sono nel caso di specie aggirati, allorché l'intervento del comune si fonda su una base giuridica, derivata dal rispetto delle disposizioni regolamentari che si applicano a tutti, senza discriminazioni, e che è sufficiente a caratterizzare l'interesse pubblico necessario per eseguire un tale intervento, che dà luogo ad un processo contraddittorio in primo grado ed in appello e che l'esecuzione di una decisione giudiziaria resa nel rispetto del

diritto di difesa non può essere qualificato come un preteso comportamento degradante ed inumano;

Considerato che l'occupazione risalente nel tempo non è costitutiva di diritti, tanto meno la tolleranza prolungata di tale occupazione in contrasto con il piano regolatore del comune, e che è quindi inconferente per alcuni appellanti eccepire la necessità di scolarizzazione per i propri figli, che non è necessariamente compromessa, né il fatto che dispongano della carta di soggiorno, che non li esonera dal rispetto delle disposizioni regolamentari;

Considerato che è altrettanto inoperante il rilievo da parte degli appellanti della malafede del comune e l'inadempimento di questo agli obblighi di cui alla legge Besson;

Risulta dalla lettera della prefettura della Val d'Oise del 18 maggio 2004 che il comune ha rispettato i suoi obblighi ai sensi della legge del 5 luglio 2000 relativa ai nomadi, che sono considerati appunto nomadi e non sedentari, come gli appellanti che rivendicano fortemente la loro sedentarizzazione e la durata della loro occupazione dei terreni (...) ».

29. La corte d'appello ha, inoltre, confermato il rigetto della richiesta di mediazione giudiziaria, in quanto non sembrerebbe costituire la risposta adeguata "per risolvere la controversia attraverso cui il comune si adopera per il rispetto da parte di tutti i suoi abitanti delle leggi e dei regolamenti". Infine, ha respinto la domanda di risarcimento danni formulata da parte del comune e ha condannato gli appellanti al pagamento di una somma di 50 EUR ciascuno per le spese del giudizio d'appello.

I ricorrenti affermano che, dopo la pronuncia di tale sentenza, hanno ricevuto la visita quotidiana di un agente del comune che, menzionando le penalità per il ritardo, li invitava a lasciare l'area.

iii) Il giudizio dinanzi alla Corte di cassazione

30. I ricorrenti, in loro nome e in nome dei loro figli minori, e l'associazione ricorrente, formulavano una richiesta di assistenza legale all'ufficio assistenza legale presso la Corte di cassazione al fine di presentare un ricorso contro la sentenza del 13 ottobre 2005.

31. Il 4 e 5 luglio 2006, l'ufficio assistenza legale ha emesso una serie di decisioni di rigetto delle loro domande, in quanto nessun motivo di ricorso per cassazione poteva essere sollevato contro la decisione impugnata ai sensi dell'articolo 7 della legge del 10 luglio 1991. Con una serie di ordinanze di egual tenore del 23 novembre 2006, il giudice delegato dal primo presidente della Corte di cassazione ha respinto il loro ricorso contro queste decisioni, con le seguenti motivazioni:

«Considerato che la Corte Suprema non esercita un controllo sulla valutazione dei fatti e delle prove compiuta dal giudice di merito;

Che non risulta dall'esame degli atti processuali che una censura riferibile alla non conformità della decisione impugnata alle regole di diritto sia suscettibile di essere sollevata».

32. Il 16 gennaio 2007, i ricorrenti hanno depositato presso la cancelleria della Corte di cassazione una dichiarazione con cui rinunciavano al ricorso in cassazione. Della loro rinuncia è stato preso atto con ordinanza del 7 settembre 2007.

2. La realizzazione di un progetto di opere urbane e sociali (MOUS)

33. A seguito della sentenza della Corte d'appello, le autorità hanno deciso, nel contesto del piano dipartimentale d'azione per l'alloggio delle persone svantaggiate (*supra*, paragrafo 11), di tracciare un progetto urbano e sociale (MOUS) per tutte le famiglie coinvolte nel procedimento giudiziario al fine di accertare lo stato di ciascuna e di valutare possibili sistemazioni alternative.

34. In base ad un accordo siglato con il prefetto della Val d'Oise il 20 febbraio 2006, alla Società Nazionale di Costruzioni di Alloggi per Nomadi (di seguito SONACOTRA) è stata affidata la realizzazione di un'indagine sociale sull'insieme delle famiglie interessate, per valutare, in particolare, le loro esigenze di alloggio. Lo studio, da realizzarsi in un periodo di tre mesi, doveva contenere un'analisi dello stato dei luoghi avente ad oggetto, per ciascuna famiglia, la situazione del terreno in relazione alle norme urbanistiche, gli insediamenti esistenti, il grado di sedentarizzazione, la struttura familiare e la situazione sociale della famiglia. Lo studio doveva, inoltre, indicare le modalità di nuova sistemazione per ogni famiglia (alloggio stabile, alloggio in caravan o misto), le località in cui esse desideravano essere trasferite ed il titolo desiderato (inquilino o proprietario). La convenzione precisava inoltre la composizione del comitato direttivo del MOUS e del comitato direttivo ristretto, e specificava che tale incarico sarebbe stato integralmente finanziato dallo Stato.

35. I risultati dell'inchiesta sono stati presentati al comitato direttivo dalla SONACOTRA il 6 giugno 2006. Nel corso della riunione del 17 novembre 2006 tra il comitato direttivo ristretto e l'associazione ricorrente per illustrare a quest'ultima i risultati dell'indagine sociale, il comitato ha convenuto che le famiglie che avevano nel frattempo lasciato il bosco di "Trou-Poulet" fossero integrate nell'indagine sociale. I rappresentanti di quest'ultimi sono stati ricevuti il 16 gennaio 2007 dal comitato direttivo ristretto ed è stato deciso che venissero ascoltati dal SONACOTRA il 30 gennaio e l'1, il 2 o il 5 febbraio 2007. Un emendamento alla convenzione MOUS è stato introdotto il 29 gennaio 2007 in vista di un'indagine sociale complementare su queste famiglie, il cui costo doveva essere interamente a carico dello Stato. Infine, su richiesta dell'associazione ricorrente, un'ulteriore famiglia che non era stata sentita nell'ambito della ricerca sociale complementare è stata inclusa nel MOUS.

36. Le indagini sociali hanno permesso di mettere in evidenza i seguenti elementi: su trentadue nuclei famigliari sentiti da SONACOTRA, le richieste di sistemazione risultavano suddivise come segue:

- una famiglia era andata a vivere al di fuori del dipartimento, alla fine dell'anno scolastico 2005-2006;
- una famiglia aveva dovuto essere trasferita dal comune in un'abitazione sociale di tipo HLM (abitazione a basso canone di locazione);
- tre famiglie (non ricorrenti) avevano ricevuto delle proposte da parte del comune per l'alloggio su terreni familiari in fase di pianificazione (*supra*, paragrafo 13);
- cinque famiglie (tutte ricorrenti) desideravano una sistemazione sociale di tipo HLM;
- ventuno famiglie (di cui quattordici famiglie ricorrenti) ricercavano una sistemazione di tipo misto (edificio e caravan);
- una famiglia che abitava in un alloggio sociale ad Angers ha richiesto di essere sistemata in un abitazione di tipo HLM nella regione di Angers;
- un solo nucleo familiare ricorrente, quello di Vanessa Ricono, non ha potuto essere sentito durante l'indagine sociale.

37. Il 12 novembre 2007, è stata sottoscritta una nuova convenzione MOUS per un periodo di otto mesi, per dare un nuovo alloggio a cinque famiglie che avevano optato per un alloggio sociale di tipo HLM. L'accordo prevedeva, a spese di SONACOTRA, nel frattempo divenuto ADOMA, l'assistenza a queste famiglie per la sistemazione (informazione, assistenza nella compilazione della documentazione, l'ideazione di strumenti di supporto ed assistenza alla sistemazione sul piano pratico). Le spese del MOUS erano interamente a carico dello Stato.

3. I lavori dell'undicesima strada

38. Nel frattempo, nell'ottobre 2004, erano iniziati i lavori di costruzione di una strada a quattro corsie ("l'undicesima strada") nelle immediate vicinanze delle abitazioni dei ricorrenti, che durarono più di un anno. Il legale di alcuni ricorrenti ed il delegato dell'associazione ricorrente per la Val d'Oise, tra novembre 2004 e luglio 2005, hanno inviato diverse lettere al sindaco di Herblay, al prefetto e al presidente del *conseil général*, richiamando la loro attenzione sui pericoli per i ricorrenti e i loro figli, derivanti dal cantiere. Con lettere di aprile e luglio 2005, il direttore generale aggiunto per l'amministrazione del demanio stradale del dipartimento ha enumerato le varie misure di sicurezza adottate sotto la supervisione di una società di coordinamento (segnaletica, recinzioni, cancelli, chiusura dei pozzetti, ecc.) ed ha sottolineato che, nonostante queste precauzioni, gli impianti e la segnaletica di cantiere erano spesso oggetto di danneggiamenti e furti.

4. Ulteriori eventi

a) Situazione dei ricorrenti

39. Alla data di adozione della presente sentenza, il comune non ha eseguito quanto previsto dalla sentenza del 13 ottobre 2005. Tuttavia, l'ammenda per il ritardo, alla quale non era stato apposto un termine, continua ad essere applicata nei confronti dei ricorrenti che sono rimasti nel bosco di Trou-Poulet.

40. I ricorrenti si dividono in tre gruppi:

i) Famiglie sistemate in alloggi del comune

Quattro famiglie sono state sistemate in alloggi sociali tra marzo e luglio 2008, in seguito all'accordo MOUS del 12 novembre 2007 (*supra*, paragrafo 37): si tratta di Solange Lefèvre, Catherine Lefèvre e dei suoi tre figli, Sandrine Plumerez e i suoi cinque figli, e Sabrina Lefèvre insieme al suo compagno (non ricorrente) e dei suoi tre figli.

ii) Famiglie rimaste o ritornate ad Herblay

Diverse famiglie sono rimaste nel bosco di Trou-Poulet o vi hanno fatto ritorno:

- Martine Payen, ugualmente interessata dal MOUS, ha rifiutato due proposte di alloggio sociale (specificamente, per motivi legati all'ammontare del canone di locazione) e risiede tuttora nel bosco di Trou-Poulet su di un'area di sua proprietà;

- Michèle Perioche e Germain Guiton sono rimasti sui terreni da loro presi in locazione;

- Laetitia Winterstein è rimasta con il suo compagno (non ricorrente) ed i loro cinque figli su un terreno di proprietà della nonna;

- Steeve Lefèvre e Graziella Avisse ed il loro figlio hanno fatto ritorno al bosco di Trou-Poulet dopo aver raggiunto una zia nell'area di accoglienza di Avranches; il loro avvocato ha precisato che al loro ritorno sono stati oggetto di un ordine di espulsione con l'imposizione di un'ammenda di 300 EUR per ogni giorno di ritardo;

- Rosita Ricono ha lasciato il bosco di Trou-Poulet ed ha, in seguito, vissuto in albergo; oggi vive sul terreno di un amico a Herblay.

iii) Famiglie che hanno lasciato la regione

Infine, diverse famiglie hanno lasciato la regione:

- Pierre Mouche è partito nel maggio del 2005 dopo aver subito una delicata operazione chirurgica (secondo quanto indicato dal suo avvocato, a causa delle polveri generate dai lavori per l'undicesima strada). Si è spostato da un posto all'altro con i suoi figli, poi da solo per quattro anni tra Les Mureaux e Saint Ouen l'Aumone. Ha rifiutato nel 2007 un alloggio sociale, in particolare a causa della sua incapacità di vivere in una casa e del suo

desiderio di stabilirsi su un terreno per famiglie. Attualmente vive nel parcheggio di una zona commerciale a Épône, accanto a suo figlio Franck Mouche che gli fornisce l'assistenza sanitaria necessaria per le sue condizioni di salute;

- Gypsy Debarre e Paul Mouche, altri figli di Pierre Mouche, sono partiti anche loro con lui nel maggio 2005 e si sono spostati da un posto all'altro con i loro sei figli, che non hanno potuto quindi frequentare regolarmente le scuole; sono attualmente separati. Gypsy Debarre vive nell'area di accoglienza di Buchelay vicino a Mantes-la-Jolie, con quattro dei suoi figli. Ha rifiutato nell'aprile 2009 un struttura sociale che gli è stata offerta, non essendo in grado di sostenere le spese per la locazione;

- Sophie Clairsin e Thierry Lefèvre, partiti nel gennaio del 2006, hanno vissuto in aree di accoglienza ad Avranches e Saint Hilaire. Dopo la chiusura di queste zone per lavori, Sophie Clairsin ha acquistato a Saints, nell'agosto 2008, un terreno non edificabile sul quale risiedono con i loro tre figli. Secondo le informazioni fornite dal loro avvocato, il comune di Saints aveva notificato loro l'obbligo di lasciare il campo ed aveva agito nei confronti di Sophie Clairsin in qualità di proprietaria;

- Patrick Lefèvre e Sylviane Huygue-Bessin ed i loro sette figli, così come Catherine Herbrecht e i suoi tre figli, ugualmente partiti nel gennaio 2006, hanno vissuto sulle aree di Avranches e Saint Hilaire fino alla loro chiusura; sono quindi tornati al bosco di Trou-Poulet, che il comune ha ordinato loro di abbandonare entro 48 ore. Sono, quindi, alloggiati sull'area di Sophie Clairsin;

- Philippe Lefèvre vive con la sua compagna (non ricorrente) in Mayenne presso i genitori di lei;

- Mario Guiton e Stella Huet vivono con i loro tre figli presso i genitori di lei in Normandia e tornano ad Herblay per dei brevi soggiorni;

- Jessy Winterstein ha lasciato i boschi di Trou-Poulet insieme ai suoi due figli e non si conosce il loro attuale indirizzo;

- Vanessa Ricono ed il suo compagno (non ricorrente) sono egualmente partiti con i loro figli e non si conosce il loro attuale indirizzo.

41. Coloro tra i ricorrenti che sono partiti, affermano che, non appena hanno lasciato il bosco di Trou-Poulet, il comune ha fatto scavare dei fossati, per impedire loro di tornare, ed ha demolito i loro manufatti; che essi non sono stati in grado di recuperare gli effetti personali che non avevano potuto portare con sé, e che sono stati distrutti o rubati.

b) Ricorso ai sensi della legge sul diritto all'alloggio (legge DALO)

42. Alcuni ricorrenti (Michelle Périoche, Germain Guiton, Mario Guiton e Stella Huet, Laetitia Winterstein, Catherine Herbrecht, Sylviane Huygue-Bessin e Patrick Lefèvre, Gypsy Debarre e Paul Mouche, Graziella Avisse e Steeve Lefèvre, Rosita Ricono) hanno depositato nel 2008 e nel 2009 (Rosita Ricono nel 2010) domande per alloggi sociali ai sensi della legge

del 2007 sul diritto all'alloggio (conosciuta come legge DALO, paragrafi 59-61, *infra*), precisando che chiedevano dei terreni familiari. Le loro richieste sono state respinte dal comitato di mediazione (ad eccezione di quella di Gypsy Debarre), perché non erano "applicabili a quanto previsto dal DALO". Il tribunale amministrativo ha rigettato il loro ricorso avverso tali decisioni.

c) Delibera dell' HALDE del 22 febbraio 2010

43. Il 14 febbraio 2006, l'*Association nationale des Gens du Voyage catholiques* (ANGVC) ha adito l'Alta Autorità contro le Discriminazioni e per l'Uguaglianza (di seguito HALDE) in merito al divieto per i nomadi di stazionare su tutto il territorio del comune di Herblay, in virtù del provvedimento comunale del 17 gennaio 2005 (*supra*, paragrafo 15).

44. Con decisione del 22 febbraio 2010, dopo aver considerato in particolare la giurisprudenza della Corte (*Chapman c. Regno Unito* [GC], n. 27238/95, CEDU 2001 I, e la citata sentenza *Connors*), la HALDE ha rilevato che l'effetto combinato del piano dipartimentale per l'accoglienza dei nomadi e del provvedimento comunale, vale a dire due testi di valore regolamentare, valeva ad eludere in maniera chiara ed aperta l'applicazione di un testo legislativo (legge Besson del 5 luglio 2000), destinata a tutelare i nomadi, pregiudicando in tal modo i loro diritti.

La HALDE ha concluso pertanto che l'esenzione concessa al comune di Herblay dal piano dipartimentale non era conforme alla legge sopra citata del 5 luglio 2000 e ha raccomandato al prefetto di riconsiderare le proprie disposizioni. Ha raccomandato, inoltre, al sindaco di Herblay la revoca del provvedimento, la sospensione delle misure di espulsione prese esclusivamente sulla base di tale testo e ha chiesto di essere informato, nel termine di tre mesi, del seguito dato alla sua delibera.

d) Delibera del consiglio municipale di Herblay del 13 settembre 2012

45. In un'intervista al quotidiano *Le Parisien* del 13 dicembre 2010, il sindaco di Herblay ha indicato che l'area di accoglienza per i nomadi previsto dal piano dipartimentale sarebbe stata creata su un'area destinata alla realizzazione di terreni familiari, non potendo il comune occuparsi allo stesso tempo delle due azioni.

46. Il nuovo piano dipartimentale di accoglienza dei nomadi della Val d'Oise, approvato il 28 marzo 2011, prevedeva la creazione ad Herblay di un'area di accoglienza per 25 caravan itineranti.

47. Con decisione del 13 settembre 2012, il consiglio municipale di Herblay ha adottato all'unanimità una revisione semplificata del piano urbanistico locale (PLU) al fine di creare l'area di accoglienza. A verbale è dichiarato che:

«Con delibera municipale del 18 giugno 2009, il comune di Herblay ha prescritto una procedura di revisione semplificata per consentire la realizzazione, nell'ambito del

progetto MOUS [*maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale*], di terreni familiari. Questa procedura non ha più ragione di essere in quanto il comune, essendo obbligato a realizzare una zona di accoglienza per i nomadi, desidera farlo su aree originariamente previste come terreni per famiglie. A seguito della pubblicazione [del piano dipartimentale] del 28 marzo 2011, l'oggetto dello sviluppo del PLU non è quello di permettere la realizzazione di terreni per famiglie, ma di permettere la creazione di una zona di accoglienza (...). La delibera prevista per la revisione semplificata del PLU (...) annulla e sostituisce quella adottata il 18 giugno 2009 (...)"

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNA ED INTERNAZIONALE RILEVANTI

A. Il diritto e la prassi interna

1. I testi

a) Le disposizioni applicabili del codice urbanistico in vigore al momento dei fatti

48. L'articolo L. 443-1 del Codice urbanistico prevede un regime di autorizzazione per la pianificazione dei terreni destinati al camping ed alla sosta dei caravan, nelle forme e dalle condizioni determinate per decreto. L'articolo L. 444-3 dello stesso Codice (introdotto dalla legge Besson del 5 luglio 2000, *infra* paragrafi 50-55) dispone che, nelle aree edificabili, possono essere pianificati dei terreni edificabili o non edificabili, al fine di consentire l'insediamento dei caravan che rappresentano l'alloggio permanente dei loro utilizzatori, previa autorizzazione alla pianificazione rilasciata alle condizioni previste dal decreto di cui all'articolo L. 443-1.

L'articolo R. 443-4 così dispone:

«La sosta di un caravan per più di tre mesi nel corso di un anno, consecutivi o meno, è subordinata all'ottenimento da parte del proprietario, o di qualsiasi altra persona che ha l'uso del terreno sul quale il caravan sosta, di un'autorizzazione rilasciata dall'autorità competente.

Tuttavia, per quanto riguarda i caravan che costituiscono l'alloggio permanente per i loro utilizzatori, l'autorizzazione è richiesta quando la sosta è continua per più di tre mesi.

L'autorizzazione alla sosta dei caravan non è necessaria qualora lo sosta avvenga:

a) su terreni destinati permanentemente all'accoglienza dei campeggiatori e dei caravan, regolarmente autorizzati e censiti (...) »

b) La legge 90-449 del 31 maggio 1990

49. La legge 31 maggio 1990, sull'attuazione del diritto all'abitazione (detta legge Besson n. 1), stabilisce, all'articolo 1, che la garanzia del diritto all'abitazione costituisce un dovere di solidarietà per tutto il paese e dispone che ciascuna persona o famiglia che si trovi in condizioni particolarmente difficili, per mancanza di mezzi o per le condizioni di vita, ha diritto ad un

aiuto della collettività per accedere ad un alloggio decoroso ed indipendente dove risiedere.

L'articolo 2 della legge prevede l'istituzione, in ogni dipartimento, di un piano dipartimentale d'azione per l'alloggio delle persone svantaggiate, con le misure che devono permettere alle persone individuate nell'articolo 1, di ottenere ad un alloggio indipendente o di risiedervi. La legge prevede ugualmente la creazione di un fondo di solidarietà per l'alloggio.

L'articolo 28 della citata legge stabilisce l'obbligo per i comuni con più di 5.000 abitanti di creare delle aree di accoglienza per i nomadi, nonché l'attuazione di un piano dipartimentale che individui le modalità specifiche per l'accoglienza degli stessi, ivi comprese le modalità per la scolarizzazione dei bambini e per l'esercizio di attività economiche.

Ai sensi del medesimo articolo, in seguito alla realizzazione dell'area di accoglienza, il sindaco può vietare con decreto che i nomadi si stabiliscano sul resto del territorio comunale.

c) La legge 2000-614 del 5 luglio 2000

i) Testo in vigore all'epoca dei fatti

50. L'articolo 1 della legge del 5 luglio 2000 (detta legge Besson n° 2) stabilisce che i comuni partecipino all'accoglienza dei nomadi e prescrive l'elaborazione, in seno a ciascun dipartimento, al fine di valutare preventivamente le necessità e l'offerta esistenti (in particolare la frequenza e la durata della permanenza dei nomadi, delle possibilità di scolarizzazione dei bambini, dell'accesso alle cure e dell'esercizio delle attività economiche), di un piano dipartimentale che identifichi le aree geografiche per l'insediamento delle aree permanenti di accoglienza ed i comuni dove queste dovranno essere realizzate.

51. La legge precisa che i comuni con più di 5.000 abitanti rientrano obbligatoriamente nel piano dipartimentale che deve essere sottoposto a revisione almeno ogni sei anni. Essa prevede che i comuni interessati debbano realizzare gli investimenti necessari nel termine di due anni successivi alla pubblicazione del piano dipartimentale. Tale termine é stato prorogato più volte ed, infine, fissato al 31 dicembre 2008, entro cui i comuni potranno beneficiare delle sovvenzioni statali.

La legge 1 agosto 2003, relativa all'orientamento ed alla programmazione della città ed al rinnovamento urbano, ha ridimensionato gli obblighi comunali. L'articolo 15 prevede infatti che i comuni con meno di 20.000 abitanti, in cui metà della popolazione risiede in aree urbane sensibili, possono, su loro richiesta, essere esonerati dall'obbligo di realizzare le aree di accoglienza.

52. Secondo l'articolo 9 della legge 5 luglio 2000, i sindaci dei comuni che risultano conformi alle disposizioni del piano dipartimentale possono adottare un decreto municipale che vieti la sosta delle abitazioni mobili al di

fuori delle aree di accoglienza specificamente realizzate ed, in caso di violazione del decreto, possono adire in via d'urgenza il presidente del tribunale per ottenere l'ordine di sgombero coattivo. Lo stesso articolo precisa che queste disposizioni non si applicano quando le persone interessate sono proprietarie del terreno sul quale sostano, o quando si tratta di un terreno realizzato secondo quanto previsto dall'articolo L. 443-3 del Codice urbanistico (*supra*, paragrafo 48).

53. Come modificato dalla legge per la sicurezza interna del 18 marzo 2003, l'articolo 9 citato dispone che il giudice adito possa estendere gli effetti del provvedimento d'urgenza a tutti gli occupanti del terreno non previsti nell'ordinanza iniziale, qualora il ricorrente dimostri l'impossibilità di identificarli.

54. L'articolo 58 della citata legge del 18 marzo 2003 ha, inoltre, inserito nella legge del 5 luglio 2000 un nuovo articolo 9-1 che prevede che, nei comuni non iscritti nel piano dipartimentale (cioè i comuni con meno di 5.000 abitanti non soggetti all'obbligo di accoglienza dei nomadi), il sindaco possa adire il presidente del tribunale, avendo notificato la richiesta agli occupanti, per ottenere l'ordine di sgombero coattivo delle abitazioni mobili, quando queste siano posizionate su un terreno privato che non appartiene al comune, ed il loro insediamento è di natura tale da arrecare un pregiudizio alla salute, sicurezza ed alla quiete pubblica.

55. Questa legge ha, inoltre, introdotto una nuova disposizione nel Codice penale, per reprimere l'insediamento collettivo illecito su un terreno appartenente a un comune soggetto agli obblighi di cui al piano dipartimentale, oppure non rientrante nel piano dipartimentale, ovvero appartenente a qualsiasi altra persona (nuovo articolo 322-4-1 del Codice penale). La violazione è punita con la reclusione di sei mesi ed un'ammenda di 3.750 EUR, e può comportare la sospensione della patente sino a tre anni, oltre alla confisca del veicolo (o dei veicoli).

ii) Modifiche successive

56. La legge 2007-297 del 5 marzo 2007 relativa alla prevenzione della delinquenza ha modificato gli articoli 9 e 9-1 della legge del 5 luglio 2000.

Nel suo nuovo testo, l'articolo 9 istituisce una procedura di evacuazione accelerata ed amministrativa: dispone, infatti, che in caso di sosta in violazione del decreto municipale (paragrafo 52, *supra*) il sindaco possa, se la sosta è di natura tale da comportare un pregiudizio alla salute, alla sicurezza o alla quiete pubblica, domandare al prefetto di mettere in mora gli occupanti per la liberazione dei luoghi.

La messa in mora prevede un termine che non può essere inferiore a ventiquattro ore. Essa è notificata agli occupanti e pubblicata sotto forma di affissione presso la casa comunale e sui luoghi interessati. Qualora resti ineseguita nel termine previsto, e non sia oggetto di un ricorso (vedasi

infra), il prefetto può procedere all'esecuzione forzata. La mancata osservanza del decreto municipale é punita con l'ammenda di 3.750 EUR.

Le persone destinatarie della messa in mora possono, nel termine in questa indicato, domandarne l'annullamento al tribunale amministrativo. Il ricorso ha natura sospensiva; il presidente del tribunale o un suo delegato provvedono entro il termine di settantadue ore dalla presentazione della domanda.

57. La citata legge del 5 marzo 2007 ha ugualmente modificato l'articolo 9-1, estendendo ai comuni non iscritti nel piano dipartimentale e non menzionati nell'articolo 9, la procedura di messa in mora e di evacuazione che questo articolo prevede nel nuovo testo.

58. Con decisione (n° 2010-13 QPC) del 9 luglio 2010, il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato gli articoli 9 e 9-1 citati conformi alla Costituzione, nei seguenti termini:

« Considerato che l'evacuazione forzata delle abitazioni mobili introdotta dalle disposizioni contestate non può essere eseguita dai rappresentanti dello Stato se non in caso di sosta irregolare di natura tale da arrecare pregiudizio alla salute, alla sicurezza ed alla quiete pubblica; che essa non può essere proposta che su istanza del sindaco, del proprietario del titolare di un diritto di uso sul terreno; che essa non può intervenire se non a seguito di messa in mora degli occupanti alla liberazione dei luoghi; che gli interessati dispongono di un termine non inferiore a ventiquattro ore dalla notifica della messa in mora per evacuare spontaneamente i luoghi occupati illegalmente; che questa procedura non si applica ai titolari dei terreni sui quali essi risiedono, né a coloro che dispongono di un'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo L. 443-1 del Codice urbanistico, né a coloro che risiedono su un terreno attrezzato secondo le condizioni di cui all'articolo L. 443-3 dello stesso Codice; che la stessa può essere contestata con un ricorso sospensivo dinanzi il tribunale amministrativo; che, tenuto conto dell'insieme delle condizioni e delle garanzie previste ed avuto riguardo agli obiettivi perseguiti, il legislatore ha adottato delle misure volte ad assicurare una conciliazione che non appare manifestamente sbilanciata tra la necessità di salvaguardare l'ordine pubblico e gli altri diritti e libertà (...)».

d) La legge 2007-290 del 5 marzo 2007

59. La legge del 5 marzo 2007, che ha istituito il diritto azionabile all'alloggio e diverse misure in favore della coesione sociale (detta legge DALO), stabilisce il principio secondo cui qualsiasi persona che abbia fatto domanda per un alloggio e che non abbia ottenuto una proposta conforme alla sua richiesta, vale a dire tenendo conto dei suoi bisogni e delle sue capacità, può rivolgersi ad una commissione di mediazione presso il suo dipartimento, per proporre, in certi casi, un ricorso davanti al giudice amministrativo e far valere il suo diritto all'alloggio.

Il ricorso davanti alla commissione di mediazione è, in particolare, esperibile da parte di coloro che sono oggetto di uno sfratto senza alternativa di alloggio, e che soddisfano alcune condizioni. La ricezione del fascicolo dà luogo all'invio di un avviso di ricezione, la cui data costituisce

il punto di partenza del termine concesso alla commissione per pronunciarsi sul carattere prioritario o meno della domanda.

60. La commissione di mediazione emette un parere sul carattere prioritario o meno della domanda, tenendo conto dei bisogni e delle capacità dell'istante secondo una lista di criteri; adotta una decisione nel termine di tre o sei mesi, secondo i dipartimenti, a decorrere dalla data dell'avviso di ricezione, e la notifica all'istante, precisando i motivi di attribuzione della priorità o del suo rifiuto. La commissione indica all'istante che in caso di rifiuto di una proposta di alloggio conforme ai suoi bisogni e alle sue capacità perderà il beneficio della decisione che gli riconosce la priorità e la possibilità di avere assegnato con urgenza un alloggio.

Quando la commissione ritiene che la domanda ha carattere prioritario e che l'alloggio deve essere attribuito in via d'urgenza, trasmette la domanda al prefetto, con le caratteristiche che l'alloggio deve possedere.

61. Dalla decisione della commissione di mediazione, il prefetto dispone di un termine di tre o sei mesi, secondo i dipartimenti, per formulare delle proposte di alloggio adatte ai bisogni e dalle capacità dell'istante. Trascorso tale termine, l'istante che non abbia ricevuto una proposta adatta, può proporre ricorso davanti al tribunale amministrativo nel termine di quattro mesi a decorrere dal termine concesso al prefetto per formulare la sua proposta.

Questo ricorso è ugualmente esperibile dalle persone le cui richieste di alloggio sono considerate prioritarie e che non hanno ricevuto una proposta conforme alla loro domanda di alloggio sociale, nel termine fissato da ciascuna prefettura, in funzione delle esigenze locali.

62. L'articolo 51 della legge concede ai nomadi la possibilità di domiciliarsi presso un organismo convenzionato o un centro comunale di azione sociale al fine di ottenere delle prestazioni sociali, il rilascio di un documento d'identità, l'iscrizione nelle liste elettorali o la consulenza legale.

2. La giurisprudenza del Conseil constitutionnel

63. Il *Conseil constitutionnel* ha affermato, nella decisione del 19 gennaio 1995 (n° 94-359 DC), che la possibilità per ogni persona di disporre di un alloggio decoroso era un obiettivo di valore costituzionale.

64. Nella decisione del 10 marzo 2011 (n° 2011-625 DC), il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato contrario alla Costituzione l'articolo 90 della legge del 14 marzo 2011 di orientamento e programmazione della prestazione dei servizi di sicurezza. Questo articolo prevedeva, in caso di insediamento collettivo su un terreno appartenente ad un soggetto pubblico o privato al fine di stabilirvi delle abitazioni, con grave rischio per la salute, la sicurezza o la quiete pubblica, la stessa procedura amministrativa di messa in mora da parte del prefetto, seguita da un'evacuazione coattiva, di

cui all'articolo 9 della legge 5 luglio 2000 (*supra*, paragrafo 56). Il *Conseil constitutionnel* si è espresso nei termini seguenti:

«Considerato che le misure di polizia amministrativa suscettibili di colpire l'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite, tra le quali figura la libertà di circolazione, componente della libertà personale tutelata dagli articoli 2 e 4 della Dichiarazione del 1789, devono essere giustificate dalla necessità di salvaguardare l'ordine pubblico e devono essere proporzionate rispetto a questo obiettivo;

Considerato che il primo periodo del paragrafo I dell'articolo 90 citato conferisce ad un rappresentante dello Stato nel dipartimento (...) la possibilità di ingiungere alle persone occupanti un terreno altrui in modo illecito di liberare i luoghi su cui si sono insediate al fine di stabilirvi delle abitazioni, e che questo insediamento comporta dei gravi rischi per la salute, la sicurezza o la quiete pubblica; che, entro questi limiti, le disposizioni contestate sono giustificate dalla necessità di salvaguardare l'ordine pubblico e sono proporzionate all'obiettivo perseguito;

Considerato, tuttavia, che il secondo e terzo periodo dello stesso paragrafo permettono al rappresentante dello Stato di procedere all'evacuazione coattiva dei luoghi quando l'ingiunzione a liberare tali luoghi nel termine minimo di quarantotto ore fissato dalla medesima disposizione non è stata eseguita e non è stato proposto ricorso sospensivo ai sensi del paragrafo II; che queste disposizioni consentono di procedere in via d'urgenza, in qualsiasi momento, all'evacuazione, a prescindere dalla valutazione della situazione personale o familiare, delle persone svantaggiate che non dispongono di un alloggio dignitoso; che la facoltà conferita a queste persone di adire il tribunale amministrativo con un ricorso sospensivo non potrebbe, nella specie, costituire una garanzia sufficiente per assicurare un compromesso – che non sia manifestamente sbilanciato – tra la necessità di salvaguardare l'ordine pubblico ed i diritti e le libertà costituzionalmente garantiti».

3. Il rapporto del 2008 ed il parere del 2012 della Commission nationale consultative des Droits de l'Homme

65. La *Commission nationale consultative des Droits de l'Homme* (CNCDH) ha adottato nel 2008 un rapporto intitolato «*Studio e proposte sulla situazione dei Rom e dei nomadi in Francia*», nel quale sono sollevate un certo numero di questioni e formulate alcune raccomandazioni. Per quanto riguarda l'alloggio dei nomadi, la CNCDH rileva che, se la legge riconosce il caravan come “abitazione”, soggetta alla medesima tassazione delle abitazioni (la tassa sulle residenze mobili terrestri, istituita dalla legge finanziaria 2006 del 30 dicembre 2005, e la cui entrata in vigore è stata posticipata al periodo d'imposta dal 1 ottobre 2011 al 30 settembre 2012), la legge non la riconosce come “alloggio”. Ciò conduce a privare i nomadi di tutti i benefici sociali legati al diritto all'alloggio (sostegno all'alloggio e assistenza sociale legata a quest'ultimo, diritto all'alloggio) ed a generare delle difficoltà nell'accesso a certi provvedimenti amministrativi.

66. La CNCDH osserva che le possibilità di sosta sono sempre più ridotte a causa della moltiplicazione di regolamenti e divieti. Essa sottolinea le difficoltà di applicazione della legge Besson del 5 luglio 2000 (*supra*, paragrafi 50-55), a causa di reticenze locali, dell'insufficiente

considerazione dei bisogni degli interessati ad un luogo adatto ad una lunga permanenza di una applicazione restrittiva dell'articolo 9 della citata legge Besson, le cui disposizioni sono state rese più severe dalle leggi del 18 marzo 2003 e 5 marzo 2007 (*supra*, paragrafi 53-57). In conclusione, la CNCDH raccomanda, in particolare, il riconoscimento del caravan come alloggio in quanto tale, conferendo, inoltre, l'accesso ai diritti ed agli aiuti all'alloggio, l'applicazione effettiva delle nuove disposizioni del Codice urbanistico alla sosta di lunga durata dei caravan e la soppressione dell'articolo 9 della legge Besson.

67. Nel «Parere sul rispetto dei diritti dei nomadi e dei Rom migranti» adottato il 22 marzo 2012, la CNCDH rinvia alla sue raccomandazioni del 2008 in materia di alloggio dei nomadi e raccomanda che la legge sul diritto azionabile all'alloggio, detta legge DALO, si applichi alle famiglie nomadi che desiderino sedentarizzarsi, permettendo loro di beneficiare, nel quadro di detta legge, della sistemazione del loro terreno familiare, e che le necessità di alloggio per i nomadi figurino nella pianificazione del finanziamento agli alloggi sociali.

4. Il rapporto Hérisson

68. Nel rapporto consegnato al primo ministro nel luglio 2011, intitolato «*Gens du voyage: pour un statut proche du droit commun*», il senatore Hérisson affronta in particolare la questione dell'alloggio dei nomadi. Egli sottolinea che il fenomeno sempre più marcato di radicamento al territorio richiede di sviluppare delle soluzioni alternative alle aree di accoglienza che in realtà hanno come fine principale il soddisfacimento dei bisogni di una popolazione in parte in via di sedentarizzazione. Egli nota inoltre che l'impossibilità di accedere a quelle aree comporta che i nomadi stazionino illecitamente.

69. Osservando che la presenza di un caravan é spesso l'elemento centrale della loro cultura, il rapporto conclude nel senso che occorre incoraggiare una forma di abitazione adatta a coloro che tra di essi non si spostano più, ovvero hanno ridotto i loro spostamenti. Questa abitazione può avere diverse forme:

- i terreni familiari locativi (senza abitazioni permanenti) che permettono di stabilire su un territorio un nucleo familiare senza rinunciare, se del caso, ad alcuni mesi di spostamenti;
- un'abitazione mista, che permetta una costruzione permanente destinata ad abitazione, mantenendo la presenza di caravan, e le case ultra-sociali (MUS) con beneficio di finanziamento per mezzo di un prestito locativo di sostegno all'integrazione (PLAI) e riconoscimento del diritto all'aiuto pubblico all'alloggio;
- infine, l'alloggio sociale in un immobile collettivo, che possa rispondere alle esigenze delle famiglie sedentarizzate da più tempo.

70. Il rapporto raccomanda di realizzare una valutazione delle necessità di abitazioni in occasione della revisione dei piani dipartimentali e di prevedere delle azioni nel quadro degli strumenti esistenti (nella specie, il piano d'azione per l'alloggio delle persone svantaggiate (PALPD), i piani locali di abitazione (PLH), ovvero il progetto di opere urbane e sociali (MOUS), al fine di ridurre le abitazioni inadatte e di adattare le regole locali urbanistiche, nonché la legge del 13 dicembre 2000 relativa alla solidarietà ed al rinnovamento urbano.

71. Relativamente ai terreni famigliari, che propone di includere come tali nei piani dipartimentali, il rapporto osserva che si tratta di modeste strutture in grado di accogliere una o due famiglie, permettendo una vita semi-sedentaria in funzione di un caravan, e non di un immobile, facilitando l'integrazione con la popolazione circostante in ragione delle loro dimensioni limitate. Secondo il rapporto, una modifica alle disposizioni legislative potrebbe permettere di mantenere il caravan per un periodo superiore ai tre mesi attualmente autorizzati dal Codice urbanistico e potrebbe applicarsi ugualmente ai terreni privati, spesso non edificabili, acquisiti da alcune famiglie nomadi.

5. Il rapporto della Corte dei conti

72. La Corte dei conti ha pubblicato ad ottobre 2012 un rapporto tematico sull'accoglienza e l'assistenza ai nomadi che stila un bilancio della politica realizzata nel quadro della legge 5 luglio 2000.

73. La Corte dei conti constata innanzitutto un crescente radicamento territoriale di nomadi (stimate in un minimo di 250.000 a 300.000 persone), a causa di diversi fattori: l'invecchiamento della popolazione ed i problemi di salute che ne conseguono, la precarizzazione di parte dei nomadi, che ne limita la mobilità in ragione dei costi associati ad uno stile di vita itinerante e la ricerca continua della scolarizzazione per i bambini.

74. La Corte dei conti ricorda che l'obiettivo primario della legge del 5 luglio 2000 era di realizzare un equilibrio soddisfacente tra – da un lato – la libertà costituzionale di circolazione e l'aspirazione dei nomadi a sostare in condizioni soddisfacenti e – dall'altro lato – la preoccupazione delle rappresentanze locali di insediamenti illeciti. Essa rileva che in Europa, oltre alla Francia, solamente l'Irlanda ha introdotto l'obbligo di organizzare l'accoglienza dei nomadi da parte degli enti territoriali.

75. I piani dipartimentali di accoglienza dei nomadi previsti dalla legge sono concepiti come perno delle disposizioni specifiche per organizzare l'accoglienza. Questi piani dipartimentali prevedevano in totale la creazione di 41.569 siti, ripartiti in 1.867 aree di accoglienza, e la realizzazione di 350 aree di grande transito. Relativamente alle aree di accoglienza, la Corte dei conti rileva che al 31 dicembre 2010, solamente il 52% dei siti erano stati realizzati (il 26% nella Val d'Oise).

76. La Corte dei conti osserva inoltre che la legge del 5 luglio 2000, incentrata sugli strumenti di accoglienza previsti per i nomadi itineranti, riconosce una posizione marginale all'abitazione dei nomadi in via di sedentarizzazione, sedentarizzati o che necessitano di radicarsi su un territorio. Al riguardo, questa legge non introduce alcun obbligo e si limita ad incitare i comuni a realizzare delle soluzioni idonee. La Corte dei conti rileva che, secondo le associazioni, la proporzione di nomadi che cercano di radicarsi sul territorio può raggiungere tra il 60 ed il 70% nelle zone urbane più dense, in particolare nell'Ile-de-France. Lo stanziamento sul territorio si fa su terreni pubblici o privati, acquistati o affittati, o occupati senza titolo, in maniera conforme o non conforme al diritto urbanistico.

77. La Corte dei conti sottolinea che, ancora troppo poco presa in considerazione nei piani dipartimentali e nei piani dipartimentali di assistenza abitativa per persone svantaggiate, l'offerta di abitazioni adatte (terreni famigliari locativi o di proprietà, abitazioni miste (costruzioni permanenti destinate ad abitazione, pur mantenendo la presenza di caravan), abitazioni di diritto comune) resta limitata rispetto ai bisogni identificati. Rilevando in particolare che, nel periodo 2004-2011, solo 733 posti in terreni familiari sono stati finanziati e 498 sono stati realizzati (di cui 63 in Val d'Oise), conclude che lo sviluppo dei terreni famigliari appare insufficiente rispetto alle necessità individuate nei piani dipartimentali. La Corte dei conti rileva ugualmente che gli interventi per le abitazioni, idonee ad essere finanziate con il prestito locativo agevolato di sostegno all'integrazione (PLAI), sono poco numerosi.

78. Infine, le soluzioni apportate alle necessità specifiche dei nomadi sedentarizzati sono caratterizzate da incertezze. Le condizioni per l'erogazione degli aiuti all'alloggio per gli occupanti dei terreni famigliari, la possibilità o meno di offrire un'abitazione ai nomadi nel quadro dei ricorsi previsti dalla legge sul diritto azionabile all'abitazione (DALO), e le modalità di regolarizzazione delle situazioni di radicamento su terreni privati in violazione delle norme di diritto urbanistico non sono individuate in maniera precisa.

79. In conclusione, la Corte dei conti raccomanda in particolare di inserire nei piani dipartimentali revisionati la lista degli obiettivi di realizzazione dei progetti dei terreni famigliari, per favorirne l'attuazione ed eliminare le incertezze che caratterizzano le risposte alle necessità specifiche dei nomadi sedentarizzati: modalità di attribuzione e di calcolo degli aiuti all'alloggio agli occupanti dei terreni famigliari, possibilità di offrire un alloggio in un'abitazione idonea nel quadro del diritto azionabile all'alloggio ed identificazione delle situazioni di sedentarizzazione in violazione delle norme urbanistiche che possono essere oggetto di una regolarizzazione.

B. Il Consiglio d'Europa

1. Denunce collettive dinanzi al Comitato europeo dei diritti sociali

a) Denuncia n°33/2006 Movimento internazionale ATD Quarto Mondo c. Francia

80. Il 26 gennaio 2006, il Movimento internazionale ATD Quarto Mondo ha presentato al Comitato europeo dei diritti sociali (di seguito, il Comitato) una denuncia (n° 33/2006) volta a far accertare la violazione, da parte della Francia, di alcuni suoi impegni in virtù della carta sociale europea riveduta, con riferimento alle persone che vivono in una situazione di grande povertà. La denuncia, che faceva riferimento, a titolo di esempio, tra le altre, alla situazione delle famiglie del bosco di Trou-Poulet, riguardava il diritto all'abitazione (articolo 31 della Carta riveduta), il diritto alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale (articolo 30), il diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica (articolo 16) ed il principio di non discriminazione (articolo E).

81. Nella decisione del 5 dicembre 2007 sulla fondatezza della denuncia, il Comitato ha concluso in primo luogo per la violazione dell'articolo 31 § 2 della Carta riveduta, in quanto – se per alcuni aspetti il sistema francese risultava conforme ai principi ispiratori – non prevedeva né nei testi né nella prassi, le garanzie richieste in materia di rialloggiamento; il Comitato ha, quindi, considerato che, avuto riguardo al numero elevato di decreti di espulsione (per insolvenza o occupazione colpevole), e tenuto conto del rischio che l'espulsione porti alla condizione permanente di senzatetto, l'assenza di garanzie quanto alle possibilità di ottenere un rialloggiamento stabile ed accessibile prima della data di espulsione era contraria al citato articolo 31 § 2.

82. Il Comitato ha concluso, inoltre, per la violazione dell'articolo 31 § 3 della Carta riveduta, in ragione della manifesta insufficienza dell'offerta di alloggi ad un costo accessibile per le persone svantaggiate, delle modalità di attribuzione degli alloggi sociali a queste persone e dell'insufficienza dei mezzi di ricorso in caso di ritardi eccessivi nell'attribuzione degli alloggi. Ha concluso ugualmente per la violazione dell'articolo 30 della Carta riveduta, per la carenza di un approccio coordinato nella promozione dell'accesso effettivo ad un alloggio per le persone che si trovano, o rischiano di trovarsi, in una situazione di esclusione sociale o di povertà, oltre che dell'articolo 30 in combinazione con l'articolo E della Carta riveduta.

83. Inoltre, il Comitato ha concluso per la violazione dell'articolo 31 in combinazione con l'articolo E della Carta riveduta, in ragione dell'insufficienza delle misure di esecuzione della legislazione relativa alle aree di accoglienza per i nomadi. Su questo punto, ha rilevato che la legge citata del 5 luglio 2000 relativa all'accoglienza e all'alloggio dei nomadi,

che fa obbligo per i comuni con piú di 5.000 abitanti di dotarsi di un piano che preveda la realizzazione di aree permanenti di accoglienza per i nomadi, non era stata eseguita se non in una minoranza di comuni. In particolare, il Comitato ha osservato che il governo riconosceva la mancanza di 48.000 siti, ha constatato «che l'esecuzione insufficiente della legge citata aveva per effetto di esporre i nomadi all'occupazione illegale di quei luoghi ed al rischio di espulsione ai sensi della legge del 2003 per la sicurezza interna» ed ha osservato che «nonostante gli sforzi dello Stato e delle autorità locali in questo ambito, ed i risultati a volte positivi che sono stati ottenuti, vi era stato un lungo periodo in cui le comunità locali, così come lo Stato, non hanno tenuto in considerazione le esigenze specifiche dei Rom e dei nomadi».

**b) Denuncia n° 51/2008 *Centre européen des Droits des Roms (CEDR)*
c. Francia**

84. Il CEDR ha depositato il 17 aprile 2008 una denuncia collettiva (n° 51/2008) con la quale faceva valere la circostanza che i nomadi erano vittime in Francia d'ingiustizie, di esclusione sociale e di discriminazione per quanto riguarda l'accesso all'alloggio, in particolare a causa del numero insufficiente di aree di accoglienza e degli sgomberi coattivi. Nella decisione del 19 ottobre 2009 sulla fondatezza di questa denuncia, il Comitato ha reiterato le conclusioni alle quali era giunto nella decisione sulla denuncia n° 33/2006 (*supra*, paragrafo 83), secondo la quale l'attuazione insufficiente della legislazione relativa alle aree di accoglienza per i nomadi (32% dei siti inclusi nei piani dipartimentali) costituiva una violazione dell'articolo 31 § 1 della Carta riveduta ed ha nuovamente rilevato che tale carenza aveva come conseguenza di esporre i nomadi alle espulsioni, in base alla legge citata del 2003.

85. Relativamente alla situazione particolare dei nomadi sedentarizzati, il Comitato ha osservato quanto segue (§§ 59-60):

« Il Comitato osserva che, secondo la legislazione francese, i caravan non sono considerati come abitazione, in quanto queste non sono soggette al permesso a costruire. Inoltre, il fatto di abitare in un caravan, mantenendo dei mezzi di mobilità, non permette l'accesso agli aiuti all'alloggio. Infine, l'acquisto di un caravan non conferisce il diritto al prestito per l'alloggio. Risulta da un'indagine condotta dalla Fondazione Abbé Pierre che numerose famiglie di nomadi sono ostacolate nell'acquisto a causa di difficoltà ad accedere ai prestiti immobiliari ed hanno la tendenza ad acquistare dei terreni che non si trovano su zone edificabili a causa della carenza di terreni familiari (...)

Il Comitato osserva che, nonostante alcuni dipartimenti abbiano realizzato delle sovvenzioni per creare dei terreni famigliari, in concreto la creazione di questi terreni resta debole rispetto alla domanda. Il Comitato nota che il Governo dichiara che il diritto all'alloggio azionabile si applica ai nomadi che desiderano ottenere un alloggio ordinario. Ora, questa possibilità non tiene conto del modo di vivere in caravan dei nomadi sedentarizzati. Nonostante gli sforzi dello Stato e delle autorità locali, ed i risultati positivi talvolta ottenuti, vi é un'assenza di misure realizzate ed una mancanza

di considerazione da parte delle collettività locali, come da parte dello Stato, circa i bisogni specifici dei nomadi sedentarizzati. Pertanto, il Comitato afferma che la situazione costituisce una violazione dell'articolo 31 § 1 della Carta riveduta».

86. Il Comitato ha concluso ugualmente in merito alla violazione dell'articolo E in combinazione con l'articolo 31 della Carta riveduta, in quanto i nomadi erano oggetto di discriminazione nell'attuazione del diritto all'alloggio, per non essere state tenute in considerazione le loro differenze specifiche, nonché la violazione dell'articolo 30, a causa dell'assenza di un approccio coordinato per promuovere l'accesso all'alloggio delle famiglie di nomadi, in particolare quelle sedentarizzate.

**c) Denuncia n° 64/2011 Forum européen des Roms et Gens du Voyage
c. Francia**

87. Il 28 gennaio 2011, il *Forum européen des Roms et Gens du Voyage* ha presentato una denuncia collettiva al Comitato in cui si affermava che i nomadi ed i Rom di origine bulgara e romena erano vittime in Francia di una discriminazione sistematica nel godimento del diritto all'alloggio, a causa delle condizioni particolarmente precarie dei loro alloggi, del modo in cui ne sono stati espulsi e delle difficoltà che essi riscontravano nell'accesso agli alloggi sociali. Il Forum invocava gli articoli E, 30, 31 e 16 della Carta riveduta.

88. Nella decisione del 24 gennaio 2012, sulla fondatezza della denuncia, il Comitato ha ritenuto che dei progressi apprezzabili erano stati compiuti dalle autorità francesi che, in particolare per quanto riguarda i siti di insediamento nelle aree di accoglienza, avevano predisposto in maniera adeguata degli strumenti finanziari a tal fine. Tuttavia, rilevando che alla fine del 2010, gli obiettivi fissati dai piani dipartimentali non erano stati realizzati che per il 52% e che lo Stato non sembrava essersi sostituito in modo sufficiente ai comuni inadempienti, ha concluso che la mancata attuazione di disposizioni destinate a garantire ai nomadi eguale accesso all'alloggio costituiva una discriminazione nel godimento effettivo di questo diritto, ed una violazione dell'articolo E in combinazione con l'articolo 31 § 1 della Carta riveduta.

89. Il Comitato ha osservato, inoltre, che l'attuazione della procedura di evacuazione amministrativa esponeva i nomadi, più di chiunque altro, al rischio di diventare dei senzatetto, poiché le condizioni di stazionamento regolare erano troppo limitate e, di conseguenza, non era loro offerto un alloggio che tenesse conto delle loro caratteristiche in materia di abitazione. Ha, pertanto, ritenuto che l'esecuzione della procedura di evacuazione coattiva fosse contraria all'articolo 31 § 2 della Carta. Esso ha, inoltre, concluso per la violazione dell'articolo E in combinazione con l'articolo 31 § 3 della Carta, in quanto l'accesso all'alloggio sociale per i nomadi ed i Rom che desideravano abitare in residenze mobili non era effettivo, e per la violazione dell'articolo E in combinazione con l'articolo 16 della Carta.

2. Raccomandazione del Comitato dei Ministri

90. Nella raccomandazione del 2005, relativa al miglioramento delle condizioni di alloggio dei Rom e dei nomadi in Europa (Rec(2005)4), il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati membri a riconoscere il diritto alla libera scelta delle condizioni di vita, sedentarie o itineranti, e ad elaborare un quadro politico e normativo globale affinché le popolazioni sedentarie ed itineranti possano esercitare il loro diritto ad un alloggio dignitoso.

Per quanto riguarda gli accampamenti illegali di Rom e nomadi, il Comitato dei Ministri ha raccomandato che i poteri pubblici facciano ricorso a delle misure proporzionate, per mezzo sia di negoziazioni che di accordi giuridici, e si sforzino, per quanto possibile, a trovare delle soluzioni accettabili per tutte le parti. In caso di sgomberi legali, ha raccomandato che i Rom ed i nomadi siano forniti, salvo in caso di forza maggiore, di un alloggio sostitutivo, ed ha proposto le misure seguenti: consultazione con la comunità o la persona interessata, termine di notifica adeguato, comunicazione di informazioni, garanzia che l'espulsione sarà eseguita in maniera ragionevole, mezzi giuridici di ricorso effettivi, gratuità o costi limitati per l'assistenza legale per gli interessati.

3. Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare

91. Nella risoluzione 1740(2010), l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha osservato che il processo d'integrazione dei Rom e dei nomadi non aveva raggiunto, nel corso degli ultimi venti anni, i propri obiettivi. Osservando che la loro situazione in materia d'educazione, occupazione, alloggio, salute e partecipazione politica era lontana dall'essere soddisfacente, l'Assemblea si dichiarava convinta che un accesso effettivo e costante all'educazione ed ad un alloggio dignitoso erano le prime misure decisive per spezzare il circolo vizioso della discriminazione, all'interno del quale essi erano costretti.

Riguardo all'alloggio, l'Assemblea chiedeva in particolare agli Stati membri di prendere delle misure urgenti per impedire le espulsioni forzate dagli accampamenti Rom e delle aree Rom e dei nomadi, e – in caso di espulsione inevitabile – di assicurare che queste espulsioni fossero eseguite solo dopo che tutte le garanzie procedurali richieste dalla legislazione internazionale in materia di diritti dell'uomo fossero state attuate, comprese le disposizioni riguardanti la possibilità di un alloggio dignitoso e di risarcimento sufficiente per l'espropriazione e le perdite relative ai beni mobili danneggiati durante l'espulsione.

4. Testi del Commissario per i diritti umani

a) Dichiarazione congiunta del 24 ottobre 2007 del Commissario per i diritti umani e del Relatore speciale delle Nazioni Unite per un'abitazione dignitosa

92. In una dichiarazione congiunta del 24 ottobre 2007, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ed il Relatore speciale delle Nazioni Unite per un'abitazione dignitosa hanno lamentato che i diritti dei Rom ad un'abitazione dignitosa sono violati in diversi paesi d'Europa ed hanno segnalato di ricevere un numero crescente di segnalazioni in merito, riguardanti un numero considerevole di Stati europei, legate per la maggior parte alle espulsioni di comunità e famiglie rom in violazione delle norme sui diritti dell'uomo.

Riaffermando che il diritto all'alloggio é fondamentale per godere di altri diritti, chiamavano gli Stati ad uno sforzo condiviso e ad un miglioramento della legislazione, della politica e della prassi. Raccomandavano, in particolare, il rafforzamento delle disposizioni giuridiche interne in vista di garantire la certezza del diritto di occupazione per tutti gruppi e le persone vulnerabili, la messa in conformità delle regolamentazioni sulle espulsioni coatte con gli strumenti internazionali e l'istituzione di ricorsi e misure di riparazione appropriate; invitavano inoltre gli Stati a cessare di ricorrere a misure di carattere penale per reprimere lo stile di vita itinerante, a riservare dei terreni adeguati ai nomadi nei paesi o regioni dove queste comunità risiedono ed a legittimare e regolarizzare gli accampamenti non autorizzati dei Rom.

b) Il Memorandum del 2008

93. A seguito della sua visita in Francia dal 21 al 23 maggio 2008, il Commissario per i diritti umani ha redatto un Memorandum nel quale rilevava, in merito ai nomadi, che il problema principale al quale sono esposti riguarda il non riconoscimento del loro stile di vita nomade. Egli osservava che le autorità locali erano reticenti ad attuare la legge Besson (legge del 5 luglio 2000) e ciò portava ad una carenza di siti disponibili. Inoltre, otto anni dopo la sua adozione, il 32% dei siti previsti erano stati realizzati al 31 dicembre 2007. Notava che l'obbligo di rotazione delle famiglie sulle aree di sosta, in ragione della durata massima di soggiorno prevista, le costringeva a vivere, in mancanza di alternative, in soste irregolari e contribuiva a creare tensioni; osservava, inoltre, che le sanzioni erano particolarmente severe in caso di sosta su terreni non autorizzati e che la legge del 5 marzo 2007 facilitava ancora l'espulsione, sopprimendo il ricorso preventivo ad una procedura giudiziaria. In conclusione, il Commissario invitava le autorità francesi ad una applicazione effettiva della legge Besson.

c) La Raccomandazione del 2009

94. Nella raccomandazione del 30 giugno 2009 sull'attuazione del diritto all'alloggio (CommDH(2009)5) il Commissario, rilevando che i Rom ed i nomadi sono spesso vittime di discriminazione per quanto riguarda l'abitazione, raccomandava agli Stati membri di integrare i diritti relativi all'alloggio, nell'ambito della legislazione generale contro la discriminazione, e di precisare che delle misure positive sono giustificate per promuovere un'uguaglianza piena ed effettiva, a condizione che rispondano ad una giustificazione oggettiva e ragionevole. Raccomandava loro di adottare e mettere in esecuzione una strategia nazionale per l'alloggio, che doveva in particolare identificare i gruppi svantaggiati e vulnerabili, e comprendere delle misure positive che permettessero a questi ultimi di godere effettivamente del diritto all'alloggio.

d) Il Documento di sintesi del 15 settembre 2010

95. Il Documento di sintesi del Commissario del 15 settembre 2010, in merito ai diritti umani dei Rom, include una sezione «*accesso ad un alloggio dignitoso*» che reitera la necessità di garantire ai Rom il diritto di vivere in un alloggio dignitoso, in conformità alle norme giuridiche internazionali, di permettere di beneficiare di tutti i servizi destinati alla collettività, di garantire la certezza nell'occupazione degli alloggi e di vigilare affinché le condizioni di vita rispettino la dignità degli occupanti.

96. Il Commissario fa appello agli Stati affinché cessino le espulsioni forzate, eseguite in violazione dei diritti dell'uomo e delle garanzie procedurali, da cui discende che tali espulsioni possono essere eseguite in circostanze eccezionali ed in modo ragionevole. Il Commissario ricorda che ogni persona interessata deve poter domandare agli organi di giustizia di verificare la legittimità delle espulsioni previste (prima che siano eseguite): ciò richiede contemporaneamente la previsione di strumenti di ricorso e di assistenza legale. Insiste sulla necessità di cercare delle soluzioni che permettano di evitare le espulsioni, nell'ambito di un'effettiva consultazione con la persona interessata. Se tuttavia le espulsioni devono avere luogo, rileva che gli Stati devono proporre un indennizzo ed una sistemazione adeguata, e tali prescrizioni si applicano ugualmente alle collettività locali. Raccomanda, inoltre, che gli Stati rendano la tutela giuridica contro le espulsioni forzate conforme al diritto internazionale, in particolare alla giurisprudenza della Corte e del Comitato europeo dei diritti sociali, e li incoraggia ad applicare i "principi di base e le direttive in materia di espulsioni ed i trasferimenti relativi allo sviluppo" (www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_fr.pdf).

97. Il Commissario ritiene, inoltre, che, nei paesi in cui sono presenti i nomadi, la legislazione dovrebbe imporre alle collettività locali l'obbligo di mettere loro a disposizione delle aree di accoglienza per la sosta dei caravan per un periodo più o meno prolungato, dotate di infrastrutture che

garantiscono delle condizioni di vita dignitose. Raccomanda inoltre che i piani urbanistici prevedano la possibilità per i nomadi di abitare in caravan stabiliti su terreni privati, e che essi possano farlo in pratica.

C. L'Unione Europea

98. L'Agencia dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea ha realizzato ad ottobre 2009 una relazione comparativa sulle condizioni di alloggio dei Rom e dei nomadi nell'Unione Europea. Essa ha, in particolare, rilevato quanto segue:

“I Rom ed i nomadi che non hanno accesso ad altri tipi di alloggio possono ricorrere alla costruzione di abitazioni od alloggi di fortuna, spesso su terreni pubblici o privati che non gli appartengono, senza alcuna garanzia dell'occupazione e sotto la costante minaccia di espulsione. Le espulsioni forzate di massa negli accampamenti non autorizzati sono spesso condotte senza l'ordinanza del tribunale, ed i ricorsi avverso le decisioni amministrative non sospendono l'espulsione (...)

In ragione del numero insufficiente di siti per la sosta permanente o di transito autorizzato, i nomadi spesso non hanno altra alternativa che occupare, anch'essi senza autorizzazione, un terreno di un'area pubblica, col rischio di esserne espulsi. Ciò rappresenta un grave problema per numerosi nomadi”.

D. Le Nazioni Unite

99. Ai sensi dell'articolo 11 § 1 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, gli Stati riconoscono ad ogni individuo il diritto ad un livello di vita idoneo, ivi incluso il diritto ad un alloggio adeguato.

100. Le osservazioni generali n° 4 e 7 del Comitato dei Diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (di seguito, il Comitato) sull'articolo 11 § 1 hanno affrontato rispettivamente il tema del diritto ad un alloggio adeguato e delle espulsioni forzate.

101. Nell'osservazione generale n. 4, il Comitato precisa che non bisogna interpretare il diritto all'alloggio in senso restrittivo (avere semplicemente un tetto sopra la testa), ma l'interpreta come il diritto ad un luogo ove vivere in sicurezza, tranquillità e con dignità. Tra i fattori da prendere in considerazione, per determinare se un alloggio possa essere considerato “adeguato”, il Comitato cita in particolare (§ 8 a), la certezza giuridica dell'occupazione, quale che sia il regime di questa (compresa l'occupazione precaria), l'esistenza di servizi, materiali, attrezzature, infrastrutture (§ 8 b) ed un accesso pieno all'alloggio, in particolare per i gruppi svantaggiati (§ 8 e). Il Comitato invita gli Stati a dare la priorità ai gruppi sociali che vivono in condizioni sfavorevoli, accordando loro una considerazione particolare (§ 11), consiglia la predisposizione di procedure di ricorso interne sui diversi aspetti del diritto ad un alloggio adeguato (§ 17) e rileva (§ 18) che le decisioni di espulsione forzata sono *prima facie* contrarie alle disposizioni

del Patto, e non possono essere giustificate se non in situazioni assolutamente eccezionali, e conformemente ai principi applicabili di diritto internazionale.

102. Secondo l'osservazione generale n° 7, quando l'espulsione forzata è considerata giustificata, essa deve essere eseguita nel rispetto scrupoloso delle relative disposizioni della legislazione internazionale relativa ai diritti dell'uomo ed in conformità con il principio generale di proporzionalità; inoltre, delle misure di garanzia in materia di procedura devono essere applicate: *a)* possibilità di consultare in maniera effettiva gli interessati; *b)* preavviso sufficiente e ragionevole per tutti i soggetti interessati; *c)* informazioni in merito alla misura di espulsione prevista e, nel caso, sulla riassegnazione di un terreno o di un alloggio, da fornire entro un termine ragionevole a tutti i soggetti interessati; *d)* presenza, in particolare quando si tratta di gruppi di persone, di agenti o rappresentanti del governo, al momento dell'espulsione; *e)* identificazione di tutte le persone che eseguono l'espulsione; *f)* non darsi luogo ad espulsioni in condizioni atmosferiche avverse, o di notte, a meno che gli interessati non acconsentano; *g)* accesso alle procedure di ricorso previste dalla legge; *h)* assistenza legale, se del caso, alle persone che ne hanno bisogno, per la presentazione di un ricorso davanti ai tribunali.

Per il Comitato, occorre evitare che all'esito dell'espulsione, una persona si ritrovi senza un alloggio. Qualora essa non sia in grado di provvedere ai propri bisogni, lo Stato interessato deve, con tutti i mezzi appropriati e le risorse disponibili, adoperarsi affinché altre possibilità di alloggio o di accampamento siano offerte.

IN DIRITTO

I. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

103. I ricorrenti affermano che la loro condanna allo sgombero del terreno ove si erano stabiliti da lunga data costituisce una violazione del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare e del loro domicilio, ed invocano l'articolo 8 della Convenzione. Essi citano ugualmente l'articolo 3 della Convenzione, da solo ed in combinazione con l'articolo 14 della Convenzione, oltre all'articolo 18 della Convenzione in combinazione con l'articolo 8. La Corte esaminerà questo motivo di ricorso alla luce dell'articolo 8, che dispone:

« 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

104. Il Governo contesta tale argomento.

A. Sulla ricevibilità

105. Il Governo solleva due eccezioni di ricevibilità relative alla qualità di vittime dei ricorrenti ed all'esaurimento delle vie di ricorso interne.

1. Sulla qualità di vittime dei ricorrenti

a) L'associazione ricorrente

106. Il Governo fa valere in primo luogo che l'associazione ricorrente, a fini sociali generali, non può essere considerata vittima di una decisione, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, che riguarda i ricorrenti individuali.

107. I ricorrenti rilevano che l'intervento dell'associazione ricorrente, deciso dal suo consiglio d'amministrazione, è stato ammesso dalla corte d'appello, come negli altri giudizi dinanzi alla giustizia francese. Essi domandano alla Corte di riconoscerne la qualità di vittima, per i seguenti motivi: le decisioni dedotte in giudizio pregiudicano i diritti fondamentali dei ricorrenti individuali; l'associazione ha fatto degli sforzi sostanziali ed ha posto in essere gli strumenti per tentare di far rispettare effettivamente l'eguale dignità dei ricorrenti ed i loro diritti fondamentali; da numerosi anni, essa appoggia gli sforzi delle famiglie ricorrenti per essere tenuti in considerazione dal comune di Herblay, nel rispetto dei diritti dell'uomo.

108. La Corte rileva che, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, essa "può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli (...)". Secondo una giurisprudenza costante, lo *status* di «vittima» non può essere riconosciuto ad un'associazione, se non quando essa sia direttamente interessata dalla misura dedotta in giudizio (si veda in particolare *Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus et autres c. Francia* (dec.), n° 45053/98, 29 febbraio 2000, *Marionneau e Association Française des Hémophiles c. Francia*, n° 77654/01, 25 aprile 2002 e *Dayras et autres et l'association « SOS Sexisme » c. Francia*, (dec.), n° 65390/01, 6 gennaio 2005). Ora, i fatti denunciati nella presente causa riguardano i ricorrenti individuali e non si riferiscono all'associazione. Il solo fatto che

quest'ultima abbia come oggetto sociale la lotta alla povertà estrema e l'esclusione sociale non è sufficiente a conferirle la qualità di vittima ai sensi dell'articolo 34 citato.

109. Conseguentemente, nei limiti in cui è stata proposto dall'associazione ricorrente, il ricorso è incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione e deve essere rigettato in applicazione dell'articolo 35 § 3 a) e 4 della Convenzione.

b) I ricorrenti individuali

110. Il Governo contesta ugualmente la qualità di vittime dei ricorrenti individuali. Sottolinea che il sindaco di Herblay non ha richiesto l'ausilio della forza pubblica per eseguire l'espulsione e che – per quanto di sua conoscenza – circa la metà dei ricorrenti non ha lasciato il bosco di Trou-Poulet. Il Governo fa valere ugualmente che il Comune non ha nel frattempo richiesto la liquidazione della penale per il ritardo. Conclude che i ricorrenti non possono pretendere di essere vittime di decisioni giurisdizionali la cui esecuzione non è stata ordinata dai poteri pubblici. In ogni caso, il Governo chiede alla Corte di accertare e dichiarare che i ricorrenti che hanno beneficiato di una nuova sistemazione hanno perduto la qualità di vittima.

111. I ricorrenti ricordano che su iniziativa del comune di Herblay, il tribunale e la corte d'appello hanno reso le decisioni esecutive, che autorizzavano il ricorso alla forza pubblica e disponevano la condanna ad una penale, da eseguirsi in qualunque momento. Essi sottolineano che una decisione che abbia acquisito efficacia di cosa giudicata è esecutiva per trenta anni e che qualsiasi cittadino che si trova sotto la minaccia dell'esecuzione di una decisione giurisdizionale non può vivere in maniera normale e serena. Essi indicano al riguardo che erano quotidianamente oggetto di visite da parte di un agente del comune, che li invitava ad abbandonare i luoghi. Tra l'altro, il comune di Herblay non ha mai manifestato esplicitamente e formalmente la volontà di rinunciare al beneficio delle decisioni adottate nei loro confronti. Per quanto riguarda coloro che tra di essi hanno trovato una nuova sistemazione, i ricorrenti fanno valere che numerosi anni sono trascorsi prima della loro risistemazione ed il fatto che le difficoltà siano cessate non inficia la loro qualità di vittime durante tale periodo.

112. La Corte rileva che una decisione o una misura favorevole al ricorrente non è sufficiente in principio a privarlo della qualità di «vittima», se non quando le autorità nazionali abbiano riconosciuto, implicitamente o esplicitamente, e poi posto rimedio alla violazione della Convenzione (si veda in particolare *Nada c. Svizzera* [GC], n° 10593/08, § 158, CEDH 2012 e la giurisprudenza citata).

113. La Corte osserva, in primo luogo, che, se è vero che al giorno della pronuncia della presente sentenza, le autorità non hanno sollecitato l'intervento della forza pubblica per procedere allo sgombero, né hanno

domandato la liquidazione della penale, la sentenza della corte d'appello di Versailles, è una sentenza passata in giudicato che può essere eseguita in qualunque momento. In particolare, la Corte rileva che, per coloro dei ricorrenti che sono restati, la penale – per il pagamento della quale la sentenza non ha fissato ancora il termine – continua ad essere in vigore, con il solo limite della prescrizione. Ora, come rilevato dai ricorrenti, il comune di Herblay non ha mai manifestato l'intenzione di voler rinunciare ad avvalersi di questa decisione. Per quanto riguarda i ricorrenti che hanno beneficiato di una nuova sistemazione (*supra* paragrafo 40), la Corte osserva che sono trascorsi diversi anni prima che questi ricevessero una risistemazione, e che in qualunque stato della controversia le autorità nazionali non hanno mai riconosciuto, espressamente o nella sostanza, la violazione contestata.

114. Pertanto, la Corte considera che i ricorrenti possono sempre ritenersi delle vittime, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, e che occorre rigettare l'eccezione sollevata dal Governo.

2. Sull'esaurimento dei mezzi di ricorso interni

115. Il Governo sostiene che i ricorrenti non hanno esaurito tutti i mezzi di ricorso interni, nella misura in cui non si sono avvalsi del ricorso in cassazione e non hanno, quindi, adito la Corte di cassazione affinché potesse esaminare la loro causa.

116. I ricorrenti ricordano che essi hanno impugnato in cassazione la sentenza della corte d'appello ed hanno richiesto il beneficio del patrocinio legale, che è stato loro rifiutato. I loro ricorsi contro le decisioni di rigetto sono stati respinti, in virtù del fatto che alcun motivo fondato di ricorso per cassazione poteva essere fatto valere nei confronti della sentenza. Essi sottolineano che, proprio per il fatto di essere privi di mezzi materiali, e di non avere la minima prospettiva di successo quanto all'impugnazione, hanno conseguentemente desistito dall'istanza nei confronti della Corte di cassazione. Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte sul punto, essi fanno valere che l'impugnazione di cui non si sono avvalsi, non costituisce un mezzo di ricorso suscettibile di esaurimento, dal momento che non si tratta né in teoria né in pratica di un ricorso effettivo, vale a dire capace di offrire loro una riparazione alle censure sollevate, e con possibilità ragionevoli di successo.

117. La Corte rileva che, se le impugnazioni per cassazione figurano tra i mezzi di ricorso da intentare per conformarsi alla previsione di cui all'articolo 35 § 1 della Convenzione (*Ciet c. Francia* [GC], n° 29340/95, § 41, CEDH 1999-VI), questa disposizione si deve applicare con una certa flessibilità e senza formalismo eccessivo. La Corte rileva che i ricorrenti hanno proposto impugnazione in cassazione ma le loro domande di patrocinio legale sono state rigettate in ragione della mancanza di un motivo di ricorso suscettibile di essere utilmente fatto valere. In tali condizioni, essa

ritiene che non possa essere loro contestato di aver rinunciato all'impugnazione in cassazione (*Gnahoré c. Francia*, n° 40031/98, § 48, CEDH 2000-IX e *Eon c. Francia*, n° 26118/10, § 28, 14 marzo 2013). L'eccezione deve, quindi, essere rigettata.

3. Conclusioni

118. La Corte rileva che questo motivo non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione. La Corte rileva inoltre che esso non ostacola alcun altro motivo di irricevibilità. Pertanto, deve essere dichiarato ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

a) I ricorrenti

119. I ricorrenti chiedono alla Corte di accertare che vi è stata un'ingerenza dello Stato nei confronti del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare e del loro domicilio, nonostante questi faccia valere l'assenza di esecuzione delle decisioni giurisdizionali in causa e, dunque, dei loro "effetti ridotti". Per quanto riguarda le penali per il ritardo, poco importa, a loro avviso, che queste siano state liquidate o meno poiché il solo fatto che il comune le abbia richieste costituisce uno strumento di pressione al quale il comune non ha mai affermato di rinunciare. Inoltre, dal momento che le penali per il ritardo possono essere liquidate in qualsiasi momento, i ricorrenti rimasti nei siti *in loco* devono ancora oggi rimettersi alla buona volontà del comune e dello Stato.

120. Essi sottolineano, tra l'altro, le conseguenze discendenti dalle decisioni giurisdizionali pronunciate nei loro confronti: pressione delle penali di mora, minacce di espulsione, molestie e rifiuti vari da parte del comune, intervento dei mezzi da cantiere sui loro luoghi di residenza. Essi fanno valere che, oltre alle sofferenze ed alle umiliazioni perduranti, la paura dell'esecuzione di queste decisioni ha costretto alcune famiglie a fuggire, abbandonando gran parte dei loro beni e privando i loro bambini della scolarizzazione.

121. Relativamente all'argomento del Governo, secondo cui l'intervento era prevedibile, dal momento che le decisioni in causa sono intervenute in seguito ad una lunga procedura, in particolare a causa della loro scarsa predisposizione alla conciliazione, i ricorrenti rispondono che essi hanno intrapreso vari tentativi per giungere in buona fede ad una soluzione amichevole, sollecitando il comune, presentando domande per gli alloggi sociali (sia ordinari, che per i terreni familiari), domandando agli organi di giustizia l'attivazione di una mediazione e reclamando la partecipazione ad

una indagine MOUS. Essi sottolineano che, da parte loro, il comune di Herblay non ha mai proposto un dialogo al fine di cercare un luogo dove potessero abitare, che il sindaco si è rifiutato – cosa eccezionale – di sottoscrivere il MOUS, nonostante la proposta del prefetto di assumersene integralmente i costi e che, infine, il comune ha rifiutato di riconoscere giuridicamente una parte della propria popolazione (dal momento che i nomadi rappresentano il 10% della popolazione ed alcune famiglie vi abitano da diverse generazioni).

122. Contrariamente a quanto prospettato dal Governo circa la legittimità delle decisioni adottate e della loro proporzionalità con riferimento all'esistenza di un bisogno sociale imperativo, i ricorrenti ne denunciano il carattere illegittimo. Essi sottolineano che risulta dalla giurisprudenza della Corte, citata dal Governo stesso, che “la vita in caravan fa parte integrante dell'identità” dei nomadi e che da ciò discende un'obbligazione positiva per lo Stato di rispettare il loro modo di vivere. Ora essi ritengono che il Governo cerca di svuotare questa obbligazione del suo contenuto, allorché fa valere che la sua ampia discrezionalità gli consentirebbe di far primeggiare una norma urbanistica sul loro diritto al rispetto della vita privata e familiare, del loro domicilio e, quindi, della loro stessa identità.

123. Facendo valere che lo Stato non può mettere sullo stesso piano due diritti, se non del medesimo valore, i ricorrenti chiedono alla Corte di accertare il manifesto disequilibrio tra – da un lato – il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio, e – dall'altra parte – i piani urbanistici. Essi sottolineano, infatti, che qualsiasi norma urbanistica non può *a priori* essere considerata costitutiva di un bisogno sociale imperativo, e ritengono che possa applicarsi un ragionamento simile a quello della sentenza *Chapman*, nella misura in cui le famiglie di Herblay abitavano su questi terreni prima ancora che fosse dichiarata zona naturale. Se è vero che l'assenza di soluzioni di alloggio conformi al loro modo di vivere ha effettivamente spinto alcuni di loro a stabilirsi, da diversi anni, senza previa autorizzazione, essi non avevano comunque violato alcuna regolamentazione di protezione ambientale e, quindi, alcuna norma che rispondesse ad un bisogno sociale “imperativo”. Tra l'altro, lo Stato, ritrattando sulla qualità di zona naturale dei luoghi, per realizzarvi una strada a quattro corsie, ha dimostrato l'inesistenza di tale bisogno. Essi concludono, quindi, per la mancanza di un fine legittimo.

124. I ricorrenti fanno valere, in ogni caso, che l'ingerenza dello Stato nel loro diritto al rispetto della vita privata e familiare e del loro domicilio, non può essere considerata proporzionata con riguardo ai tre seguenti elementi: la durata della loro permanenza sul comune di Herblay, la loro povertà e soprattutto l'assenza di una soluzione per l'alloggio, conforme al loro stile di vita.

In merito al primo punto, essi sottolineano che si erano stabiliti da diversi anni, nel caso di alcune famiglie da più di trenta anni, e ciò comporta,

secondo il diritto francese, la prescrizione acquisitiva; a loro avviso, è, dunque, a torto che il Governo afferma che la durata dell'occupazione non farebbe sorgere alcun diritto.

125. In merito al secondo punto, essi contestano l'argomento del Governo secondo cui la loro condizione di povertà sarebbe stata sufficientemente tenuta in considerazione, non essendo state liquidate le penali di mora e sottolineano che – nella misura in cui lo Stato non poteva ignorare il fatto che essi non beneficiavano del patrocinio legale – sarebbe stato sufficiente non richiedere la penale di mora per dimostrare che effettivamente la loro situazione di povertà era tenuta in considerazione. Avendo rilevato che il Governo fa a più riprese riferimento all'entrata in vigore della legge 5 marzo 2007 sul diritto all'alloggio azionabile (detta legge DALO), essi sottolineano che la sua entrata in vigore è posteriore ai fatti di causa, che la sua applicazione è limitata, almeno in Val d'Oise, al diritto ad ottenere un alloggio sociale ordinario e che le richieste dei nomadi sedentarizzati finalizzate ad ottenere un alloggio sociale adatto al loro stile di vita ed alla loro identità (vale a dire in abitazioni dette miste, terreni familiari o alloggi idonei) sono state dichiarate irricevibili dalla commissione di mediazione. Essi concludono che, anche con riguardo alle possibilità di risistemazione adeguate, lo Stato non ha rispettato il criterio di proporzionalità.

b) Il Governo

126. Preliminarmente, il Governo esprime dubbi sul fatto che le decisioni giurisdizionali contestate, visti i loro effetti ridotti, possano costituire un'ingerenza, ai sensi dell'articolo 8 citato, nei confronti dei diritti dei ricorrenti. Esso sottolinea, da un lato, che il comune di Herblay non ha mai proceduto all'evacuazione dei terreni e che i ricorrenti hanno abbandonato i terreni su loro iniziativa e in maniera progressiva e che – inoltre – la penale di mora non è stata liquidata.

127. In ogni caso, il Governo sostiene che queste decisioni erano conformi all'articolo 8. In primo luogo, esse erano prevedibili. Pertanto, non è contestato il fatto che i ricorrenti occupavano i terreni in violazione delle norme urbanistiche. Inoltre, la sentenza che ha autorizzato l'espulsione è intervenuta al termine di una lunga procedura che i ricorrenti non hanno mai inteso interrompere con degli sforzi di regolarizzazione o di compromesso. In particolare, il Governo fa valere che il provvedimento d'urgenza del 2 luglio 2004 con il quale è stato loro intimato di sgomberare i terreni da tutti i rottami di veicoli e dai detriti, per quanto di sua conoscenza, non ha avuto alcun principio di esecuzione.

128. In secondo luogo, queste decisioni avevano un fine legittimo. Al riguardo, il Governo cita la giurisprudenza della Corte (in particolare la sentenza *Chapman* sopra citata), secondo cui il rispetto dello stile di vita dei nomadi, compresi coloro che tra di essi si sono sedentarizzati, si riferisce al

rispetto del domicilio, nonché della vita privata e familiare e che “le misure che incidono sullo stazionamento dei caravan (...) non hanno solo conseguenze sul diritto al rispetto del domicilio, ma influiscono altresì sulla facoltà di conservare la propria identità tzigana e di condurre una vita privata e familiare conforme a questa tradizione” (*Chapman*, sopra citata, § 73). Tra l’altro, il Governo ricorda che la Corte riconosce la vulnerabilità dei nomadi ed impone agli Stati l’obbligo positivo di permettere loro di seguire il loro stile di vita (*ibidem*, § 96). Tuttavia, a suo avviso, una tale obbligazione di carattere positivo non sarebbe illimitata, avendo lo Stato un certo margine di discrezionalità che deve esercitare nel rispetto dei diritti dei ricorrenti, da bilanciarsi con gli interessi della comunità.

Nella specie, la sentenza del 22 novembre 2004 indicava che la zona occupata era una “*zona naturale che occorre proteggere in ragione della qualità del paesaggio e delle caratteristiche degli elementi che la compongono*”, che il camping e il *caravanning* che vi poteva essere esercitato era sottoposto ad una regolamentazione specifica e che nessuno degli interessati godeva di una autorizzazione o decreto prefettizio in suo favore. Il Governo fa riferimento alla sentenza *Chapman* citata (§§ 95-95 e § 102), il cui approccio poteva essere applicato nella presente causa.

129. Il Governo fa valere in terzo luogo il carattere proporzionato delle decisioni giurisdizionali in causa. Esso sottolinea anzitutto che i giudici hanno tenuto conto della durata di occupazione dei terreni; inoltre, la procedura di espulsione d’urgenza si è conclusa con un’ordinanza di rigetto del 2 luglio 2004, con il motivo che essendo l’occupazione tollerata da diversi anni, il Comune non poteva avvalersi dell’urgenza né del disordine manifestamente illecito. Ugualmente, nella sentenza del 13 ottobre 2005, la corte d’appello di Versailles ha evocato la tolleranza prolungata di questa occupazione, per considerare tuttavia come questa non fosse costitutiva di diritti. Esso conclude che questo aspetto importante è stato sempre bilanciato nelle decisioni interne.

130. Successivamente, la condizione di povertà delle persone interessate non è mai stata ignorata dalle autorità. Il Governo ricorda che il comune di Herblay non ha richiesto di procedere alla liquidazione della penale di mora pronunciata dal tribunale, che le risorse finanziarie dei ricorrenti dà loro diritto a degli aiuti sociali, la concessione è facilitata da riforme recenti, e che queste risorse hanno guidato l’amministrazione nella ricerca di soluzioni di risistemazione.

131. Infine, il Governo sottolinea che, per apprezzare la proporzionalità dell’ingerenza, occorre esaminare le possibilità di alloggio sostitutivo esistenti. Esso ricorda, citando la sentenza *Chapman*, che la Corte riconosce agli Stati un ampio margine di discrezionalità in materia. Dopo aver abbozzato una tavola con il contesto finanziario ed immobiliare della Val d’Oise, il Governo indica che il piano dipartimentale di aiuto all’alloggio per le persone svantaggiate (PDALPD) 2008-2010, come il piano

precedente, tiene conto della necessità di sviluppare degli alloggi adatti, specificamente per i nomadi sedentarizzati o in via di sedentarizzazione. Esso sottolinea, tuttavia, che non è facile proporre degli alloggi sociali a soggetti che cercano delle forme di alloggio adattate, quali i nomadi che desiderano sedentarizzarsi su dei terreni comunali locativi.

132. Il Governo indica che a seguito della messa in opera del MOUS “rialloggio” per le cinque famiglie identificate nell’indagine sociale (*supra*, paragrafo 37), quattro famiglie sono state ricollocate in alloggi a locazione sociale a Herblay o nei comuni circostanti, tra aprile e luglio 2008; il quinto nucleo familiare (una sola persona) è in attesa di una nuova proposta di alloggio dopo aver rifiutato una prima offerta fattale a giugno 2008.

133. Il Governo espone, quindi, lo stato di avanzamento della realizzazione dei terreni familiari, soluzione desiderata dalla maggior parte delle famiglie ricorrenti. Esso precisa che, relativamente agli otto terreni aperti a dicembre 2008 (vedasi il paragrafo 13 *supra*), i ricorrenti non figurano tra i beneficiari, che rientrano in un MOUS precedente. Tuttavia, la realizzazione della seconda fase prevista dal protocollo di accordo del 23 novembre 2004 (*ibidem*) è stata decisa: il comune ha valutato l’opportunità di acquistare diverse parcelle adiacenti a quelle dove sono stati realizzati i primi otto terreni, per realizzarne 38 in totale, in luogo dei 26 inizialmente previsti. L’acquisto delle parcelle è stato avviato, così come una revisione semplificata del documento urbanistico, dal momento che le parcelle in causa risultano situate nella zona Na (zona naturale). Il Governo precisa che le famiglie beneficiarie di questi nuovi terreni non sono attualmente ancora individuate ma che i ricorrenti sono suscettibili di esservi assegnati, una volta avvenuta la loro messa in servizio, prevista - alla data di deposito del Governo - al principio del 2010.

134. Il Governo sottolinea, in via generale, il miglioramento della considerazione che la situazione dei nomadi ha nei documenti urbanistici: il piano di occupazione dei suoli (POS), riveduto il 29 settembre 2005, comprende, oltre alla zona Nd riservata allo stazionamento dei caravan, una nuova zona UK creata per aprire all’urbanizzazione dei terreni comunali ed autorizzare la costruzione di edifici adattati alla situazione dei nomadi sedentarizzati, come testimoniano le delibere del consiglio municipale di Herblay del 29 settembre 2005. Il piano locale urbanistico approvato il 22 giugno 2006, che ha fatto seguito al POS, prevede due zone (Uck 1 AUk) sulle quali è ammessa lo stazionamento di caravan ad uso abitazione principale e la destinazione di terreni comunali locativi per i nomadi sedentarizzati.

135. Il Governo indica altresì che, nonostante il comune di Herblay non sia soggetto all’obbligazione di realizzare dei siti d’accoglienza per i nomadi itineranti, il suo sindaco ha proposto ai comuni di Beauchamp e Pierrelaye, nel luglio 2008, di unirsi ad esso per realizzare un’area di

accoglienza intercomunale, nell'ambito della quale venticinque siti sarebbero stati realizzati a Beauchamp da parte del comune di Herblay.

136. Il Governo sottolinea i numerosi sforzi pubblici compiuti per mettere in opera un'offerta di alloggi corrispondente alle richieste specifiche dei ricorrenti ed espone che la durata della procedura di rialloggiamento si spiega sulla base della necessità di realizzare le strutture che corrispondano a tali richieste. Se spetta allo Stato fare sì che questa offerta sia il più possibile adatta alle aspettative dei singoli, in particolare dei nomadi, non rientra tuttavia tra le prerogative dell'articolo 8 la messa a disposizione senza ritardo del numero esatto di strutture per i singoli.

137. Il Governo conclude per l'assenza di violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

c) I terzi intervenienti

138. Il Centro europeo per i diritti dei Rom (*European Roma Rights Center*, di seguito ERRC) sottolinea che secondo la Corte la definizione di "domicilio", ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, non si riferisce né al titolo giuridico dell'interessato né alle caratteristiche fisiche dell'alloggio. La Corte ha riconosciuto che i caravan dei Rom e dei nomadi costituiscono un "domicilio", circostanza non contestata dal Governo francese nella causa *Stenegry e Adam c. Francia* ((dec.), n° 40987/05, 22 maggio 2007), e che l'esistenza di un titolo giuridico o di un'autorizzazione alla realizzazione non dovrebbero essere prese in considerazione se non nell'ambito dell'articolo 8 § 2. Sulla base dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, l'ERRC ritiene che, oltre ai caravan, le capanne ed i bungalow dei Rom e dei nomadi, anche se stabiliti senza autorizzazione su terreni altrui, devono ugualmente essere considerati dei beni. Tale approccio permetterebbe alla Corte di prendere in considerazione i principi internazionali applicabili all'abitazione, tra cui quello in base al quale l'evizione dei gruppi vulnerabili, come i Rom ed i nomadi non può effettuarsi se non in presenza di diverse condizioni, essendo la più importante quella di una previa offerta di una nuova sistemazione. La demolizione o la rimozione dei caravan e delle capanne dovrebbe rispettare le medesime condizioni delle abitazioni "ordinarie", vale a dire l'accesso ad un tribunale o organo amministrativo capace di giudicare sulla loro legalità, tenendo conto dei principi applicabili.

139. Per l'ERRC, l'evizione forzata senza diritto dei Rom e dei nomadi dai luoghi in cui sono stabiliti, e la demolizione o rimozione dei loro caravan e capanne solleva due questioni: in primo luogo, la distruzione dei loro domicili può sollevare, a certe condizioni, dei problemi alla luce dell'articolo 3 della Convenzione (gli stessi principi devono applicarsi se essi sono stati costretti ad abbandonare i terreni o intimiditi a tal fine). In secondo luogo, l'ERRC ritiene che non esista un mezzo di ricorso giudiziario adeguato suscettibile di conferire loro un rimedio adeguato, vale a dire un alloggio sostitutivo, discendendo tale obbligazione tanto dalla

Convenzione quanto dalla Carta sociale; l'offerta di tale alloggio dovrebbe precedere la decisione di evizione forzata e dovrebbe essere una condizione per la sua legittimità. L'ERRC fa ugualmente riferimento alla dichiarazione congiunta del 24 ottobre 2007 del Commissario per i Diritti dell'Uomo e del Relatore speciale delle Nazioni Unite per un'abitazione dignitosa (*supra* paragrafo 92), ai principi di base ed alle direttive sulle espulsioni e allontanamento finalizzato allo sviluppo, nonché alle loro denunce collettive nei confronti della Grecia, dell'Italia e della Bulgaria davanti al Comitato dei Diritti sociali (rispettivamente, n° 15/2003, 27/2004 e 31/2005). Esso si riferisce ugualmente alle osservazioni generali n. 4 e 7 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite sull'articolo 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (che garantisce in particolare il diritto ad un alloggio dignitoso, *supra* paragrafi 99-102). Esso afferma che, a causa della carenza nel numero degli Stati che offrono un alloggio idoneo ai Rom ed ai nomadi, tra cui la Francia, la costruzione di capanne o la sosta dei caravan su un terreno, devono essere considerati come delle misure di "auto-assistenza" ai sensi dell'articolo 10 dell'osservazione n. 4 sopra citata.

140. L'ERRC riconosce che numerosi Stati del Consiglio d'Europa hanno adottato dei programmi ambiziosi, come la Francia che ha iniziato nel 2000 ad applicare un programma destinato principalmente a rispondere ai bisogni dei nomadi itineranti. Esso rinvia alla sua denuncia collettiva contro la Francia davanti al Comitato dei Diritti sociali (n. 51/2008) sulla questione dell'alloggio dei Rom e dei nomadi (*supra* paragrafi 84-86) e cita le critiche sollevate dalla Commissione nazionale consultiva dei diritti dell'uomo in merito agli alloggi dei Rom e dei nomadi ed ai problemi di applicazione della legge Besson del 2000 (*supra* paragrafi 65-67). Cita infine, *mutatis mutandis*, in merito alla questione del rialloggiamento, la giurisprudenza della Corte in una serie di cause contro la Turchia (precisamente *Doğan e altri c. Turchia*, n° 8803-8811/02, 8813/02 e 8815-8819/02, § 154, 29 giugno 2004).

2. Valutazione della Corte

a) Esistenza di un'ingerenza

141. La Corte ricorda che la nozione di «domicilio», ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, non si riferisce solamente al domicilio legalmente occupato o stabilito ma si tratta di un concetto autonomo, che non dipende da una qualificazione da parte del diritto interno. La questione di sapere se una particolare abitazione costituisca un "domicilio" rilevante ai fini della protezione dell'articolo 8 dipende da circostanze fattuali, in particolare dall'esistenza di collegamenti sufficienti e continuati con un luogo determinato (*Buckley c. Regno Unito*, §§ 52-54, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, *McCann*, sopra citata, § 46, *Prokopovitch c. Russia*, n°

58255/00, 36, CEDH 2004-XI (estratti) et *Orlić c. Croazia*, n° 48833/07, § 54, 21 giugno 2011).

Ora, nella specie, non è contestato che al momento dei fatti, i ricorrenti fossero stabiliti da diversi anni (tra cinque e trenta anni) nel bosco di Trou-Poulet a Herblay. La Corte ritiene, pertanto, che i ricorrenti avevano un legame sufficientemente stretto e continuato, attraverso i caravan, le capanne o i bungalow citati, sui luoghi da essi occupati, affinché possano essere considerati un loro domicilio, indipendentemente dalla legittimità di tale occupazione secondo il diritto interno (*Buckley* sopra citata, § 54, *McCann*, sopra citata, § 46, *Orlić*, sopra citata, § 55 e *Yordanova e altri c. Bulgaria*, n° 25446/06, § 103, 24 aprile 2012).

142. La Corte ritiene che la presente causa mette ugualmente in gioco, oltre al diritto al rispetto del domicilio, il diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata e familiare, come riconosciuto implicitamente dal Governo. Essa ricorda che la vita in caravan è parte integrante dell'identità dei nomadi anche quando essi non vivono più in maniera itinerante e che misure relative allo stazionamento dei caravan influiscono sulla loro facoltà di conservare la loro identità e di condurre una vita privata e familiare conforme a questa tradizione (*Chapman*, sopra citata, § 73, *Connors* sopra citata, § 68 e *Wells c. Regno Unito* (dec.), n° 37794/05).

143. Il Governo sostiene che non vi sarebbe ingerenza nei confronti dei diritti dei ricorrenti, tenuto conto degli «effetti ridotti» delle decisioni giudiziarie in causa. La Corte ritiene tuttavia che l'obbligo posto ai ricorrenti, sotto penalità di mora, di evacuare i caravan ed i veicoli e di rimuovere qualsiasi manufatto dai terreni, costituisce un'ingerenza nei confronti del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare e del loro domicilio, nonostante la sentenza del 13 ottobre 2005 non sia stata eseguita (vedasi *Chapman*, sopra citata, § 78, *mutatis mutandis Ćosić c. Croazia*, n° 28261/06, § 18, 15 gennaio 2009 e *Yordanova e altri*, sopra citata, § 104). Ciò tanto più che si tratta, nella specie, di una decisione di espulsione di una comunità di un centinaio di persone, con delle ripercussioni inevitabili sul loro modo di vivere ed i loro legami sociali e familiari (*Yordanova e altri*, sopra citata, § 105). Essa osserva inoltre che una parte importante dei ricorrenti ha abbandonato i luoghi, provvisoriamente o definitivamente, per il timore di vedere la sentenza eseguita e la penale di mora liquidata. Essa rileva ugualmente che la penale di mora, non avendo la sentenza fissato il termine, continua a decorrere nei confronti dei ricorrenti che sono rimasti sui luoghi.

b) Ingerenza prevista dalla legge

144. Risulta dalle decisioni delle giurisdizioni interne che queste sono basate sulle disposizioni del Codice urbanistico e del piano di occupazione dei suoli del comune di Herblay, efficace di diritto dal giorno della sua pubblicazione. La Corte rileva che queste disposizioni sono accessibili e

prevedibili e conclude che pertanto l'ingerenza era prevista dalla legge, ai sensi dell'articolo 8 § 2.

c) Fine legittimo

145. Il Governo ricorda che i ricorrenti occupavano illegalmente una zona naturale e ritiene applicabile il ragionamento della Corte nella sentenza *Chapman*, laddove essa ha fatto riferimento al “diritto degli altri membri della comunità alla protezione dell'ambiente” (§ 102). I ricorrenti fanno valere da parte loro che essi abitavano sui terreni prima che ne fossero riconosciute le caratteristiche di zona naturale e che, se certamente si sono insediati senza autorizzazione preventiva, non hanno violato alcuna normativa a protezione dell'ambiente.

146. La Corte rileva che i terreni sui quali si sono stabiliti i ricorrenti sono inclusi, secondo il piano di occupazione dei suoli, in una «zona naturale che conviene proteggere per la qualità del paesaggio e delle caratteristiche degli elementi che lo compongono». Questa zona non può essere abitata ed occupata, se non in base ad una regolamentazione specifica (vedasi *supra* paragrafo 48). La Corte rileva, quindi, come nella causa *Chapman* (§ 82), che l'ingerenza in causa perseguiva il fine legittimo della difesa dei “diritti altrui” per mezzo della difesa dell'ambiente (si vedano ugualmente le decisioni *Wells* e *Stenegry e Adam* sopra citate). Resta da stabilire se essa era «necessaria in una società democratica», ai sensi dell'articolo 8 § 2.

d) Necessità dell'ingerenza

i) Richiamo dei principi

147. L'ingerenza è considerata «*necessaria in una società democratica*» per conseguire un fine legittimo se essa risponde ad un «*bisogno sociale imperativo*» e, in particolare, risulta proporzionata al legittimo fine perseguito e se i motivi invocati dalle autorità nazionali per giustificare l'ingerenza appaiono “*pertinenti e sufficienti*”. Se è compito delle autorità nazionali valutare per prime se tutte queste condizioni sono soddisfatte, spetta alla Corte risolvere la questione circa la necessità dell'ingerenza, con riguardo alle prerogative della Convenzione (*Chapman*, sopra citata, § 90 e *S. e Marper c. Regno Unito* [GC], n° 30562/04 e 30566/04, § 101).

148. Bisogna riconoscere in proposito un certo margine di discrezionalità alle autorità nazionali competenti. L'estensione di questo margine dipende dalla natura del diritto in causa garantito dalla Convenzione, della sua importanza per le persone interessate e della natura delle attività sottoposte a limitazioni, come alla finalità di queste limitazioni (*Chapman, supra*, § 91, *S. e Marper, supra*, § 102 e *Nada, supra*, § 184). Dalla giurisprudenza della Corte discendono i seguenti principi (*Yordanova*, sopra citata, § 118):

α) quando sono in gioco le politiche sociali ed economiche, comprese quelle sull'alloggio, la Corte concede alle autorità nazionali un ampio margine. A tale proposito, essa ha stabilito che “nella misura in cui l'esercizio di un potere discrezionale che incide su una moltitudine di fattori locali è inerente alla scelta ed all'applicazione di politiche di organizzazione fondiaria, le autorità nazionali godono in principio di un margine di discrezionalità ampio (*Buckley*, sopra citato, § 75 *in fine* e *Ćosić*, sopra citato, § 20), anche se la Corte resta competente a dichiarare che esse hanno commesso un errore manifesto di valutazione (*Chapman*, *supra*, § 92);

β) per contro, il margine di discrezionalità delle autorità locali è tanto più ristretto quanto il diritto in causa è importante per garantire all'individuo il godimento effettivo dei diritti fondamentali o di ordine « intimo » che gli sono riconosciuti. Tale è il caso dei diritti garantiti dall'articolo 8, che sono diritti di importanza cruciale per l'identità della persona, la sua autodeterminazione, la sua integrità fisica e morale, il mantenimento delle relazioni sociali nonché la stabilità e sicurezza della sua posizione in seno alla società (si vedano tra le altre *Connors*, sopra citata, § 82);

γ) occorre considerare le garanzie procedurali di cui dispone l'individuo per determinare se lo Stato convenuto non ha stabilito il quadro regolamentare, eccedendo il suo margine di discrezionalità. In particolare, la Corte deve verificare se il processo decisionale che ha condotto all'adozione di misure d'ingerenza era equo e rispettava come prescritto gli interessi dell'individuo tutelati dall'articolo 8 (si vedano le sentenze *Buckley*, sopra citata, § 76, e *Chapman* sopra citata, § 92). Il requisito della « necessità » dell'ingerenza vale tanto sul piano procedurale che su quello materiale (*McCann*, sopra citata, § 49);

δ) la perdita di un alloggio è una delle minacce più gravi del diritto al rispetto del domicilio. Ogni persona che rischia di esserne vittima deve in principio poterne fare verificare la proporzionalità di tale misura da parte di un tribunale indipendente alla luce dei principi pertinenti che discendono dall'articolo 8 della Convenzione, anche quando il suo diritto di occupare i luoghi dovesse essere soffocato dall'applicazione del diritto interno (*Kay e altri c. Regno Unito*, n° 37341/06, § 68, 21 settembre 2010 e *Orlić*, sopra citato, § 65). Ciò significa, tra l'altro, qualora degli argomenti pertinenti venissero sollevati con riguardo alla proporzionalità dell'ingerenza da parte del ricorrente in una procedura interna, le giurisdizioni nazionali dovranno esaminarli in dettaglio e rispondervi con motivazione adeguata (*Orlić*, sopra citata, §§ 67 et 71);

ε) per valutare la proporzionalità di una misura di espulsione, occorre in particolare tenere in considerazione le seguenti circostanze: se il domicilio è stato stabilito in modo legale, ciò sminuirebbe la legittimità di qualsiasi misura di espulsione; al contrario, se esso è stato stabilito illegalmente, la persona interessata si trova in una posizione meno forte; inoltre, se alcun alloggio sostitutivo è disponibile, l'ingerenza è più grave che nel caso in cui

un tale alloggio fosse disponibile, potendosi valutare la sua adeguatezza in funzione, da un lato, dei bisogni specifici dell'individuo, e dall'altro, dal diritto della collettività alla protezione dell'ambiente (*Chapman*, sopra citata, §§ 102-104);

ζ) infine, la vulnerabilità dei Rom e dei nomadi, dal momento che essi costituiscono una minoranza, implica il riconoscimento di un'attenzione speciale ai loro bisogni ed al loro modo di vivere, tanto con riferimento al quadro regolamentare applicabile in tema di alloggio, quanto al momento di decidere su casi specifici (*Chapman*, sopra citata, § 96 e *Connors*, sopra citata, § 84); a tale proposito, l'articolo 8 impone agli Stati contraenti l'obbligo positivo di permettere ai Rom ed ai nomadi di mantenere il proprio stile di vita (*Chapman*, sopra citata, § 96, e la giurisprudenza ivi citata).

ii) Applicazione al caso di specie

149. La Corte ritiene che il presente ricorso è simile alla causa *Yordanova e altri* sopra citata, dove essa era stata chiamata ad esaminare la conformità all'articolo 8 della decisione delle autorità municipali bulgare di espellere una comunità di Rom sedentari da un terreno che essi occupavano da diversi anni a Sofia.

150. In questa causa, la Corte ha rilevato che, se le autorità avevano in principio il diritto di espellere i ricorrenti, che occupavano un terreno comunale illegalmente (§ 120), esse non erano intervenute in alcun modo durante diversi anni, ed avevano anzi *de facto* tollerato tale occupazione illegale. Pertanto, la Corte ha ritenuto che tale circostanza fosse certamente rilevante, ed avrebbe dovuto essere presa in considerazione. Se gli occupanti senza titolo non potevano pretendere di avere una legittima aspettativa di restare sul terreno, l'inerzia delle autorità aveva avuto come conseguenza il fatto che essi avessero sviluppato dei legami stretti con quel luogo, e vi avevano condotto una vita in comunità. La Corte ha concluso che il principio di proporzionalità esige che tali situazioni, in cui un'intera comunità ed un lungo periodo di tempo sono in considerazione, fossero trattate in maniera completamente differente rispetto alle situazioni normali in cui un individuo è espulso da una proprietà che occupa illegalmente (§ 121).

α) Sull'esame della proporzionalità da parte delle autorità competenti

151. Nella sentenza *Yordanova e altri*, per concludere che il requisito della proporzionalità che discende dall'articolo 8 § 2 non era stato rispettato, la Corte ha innanzitutto tenuto conto del fatto che, da un lato le autorità municipali, in conformità al diritto interno applicabile, non avevano menzionato nell'ordine di espulsione ulteriori motivi oltre all'illegalità dell'occupazione del terreno e, dall'altro lato, che le giurisdizioni interne si erano rifiutate di considerare gli argomenti dei ricorrenti relativi alla

proporzionalità ed al lungo periodo di occupazione pacifica del terreno da parte loro e delle loro famiglie (§ 122).

152. La Corte ritiene che questo approccio è applicabile alla presente controversia. Non è contestato che i ricorrenti si erano stabiliti sui terreni in causa da diversi anni o che essi vi erano nati, e che il comune di Herblay ha tollerato la loro presenza per un lungo periodo di tempo prima di provare a mettervi fine nel 2004. Una differenza deve essere sottolineata: contrariamente alla causa *Yordanova e altri*, i terreni che essi occupavano non erano dei terreni comunali, ma dei terreni privati di cui essi erano per la maggior parte conduttori, e per gli altri proprietari, terreni destinati principalmente al *camping caravaning* ma che, in mancanza di pianificazione o autorizzazione prefettizia, non potevano essere oggetto di sosta permanente da parte dei caravan (paragrafo 48 sopra citato).

La Corte osserva che il motivo che è stato prospettato da parte del comune per chiedere l'espulsione dei ricorrenti – è che è stato accolto dalle giurisdizioni interne per ordinare l'espulsione – si riferiva al fatto che la loro presenza sui luoghi era contraria al piano di occupazione dei suoli (si vedano i paragrafi 18 e 21 sopra citati).

153. La Corte osserva che, davanti ai giudici interni, i ricorrenti hanno sollevato delle censure fondate sul loro insediamento risalente nel tempo e sulla tolleranza da parte del comune, sul diritto all'alloggio, sugli articoli 3 e 8 della Convenzione e sulla giurisprudenza della Corte (in particolare la sentenza *Connors* sopra citata). Come sottolineato dal Governo, è vero che nella procedura cautelare, il giudice ha rigettato la domanda di espulsione poiché, in ragione dell'occupazione di lunga data dei luoghi e della tolleranza del comune, non vi era urgenza né disordini manifestamente illegittimi, gli unici capaci di giustificare la sua competenza (paragrafo 19 sopra citato).

154. La Corte rileva tuttavia che, nel giudizio di merito, questi aspetti non sono stati tenuti in considerazione: il tribunale non ne ha fatto alcuna menzione e si è limitato a constatare che i ricorrenti non avevano rispettato il piano di occupazione dei suoli, esecutivo dalla sua pubblicazione; se ha analizzato il diritto all'alloggio ed i suoi fondamenti legislativi e costituzionali, esso ha concluso che tale diritto non poteva prevalere nei confronti della legalità e del rispetto delle regole vigenti. Infine, ha rigettato gli argomenti fondati sugli articoli 3 e 8 della Convenzione, in quanto la situazione dei ricorrenti era differente da quella della famiglia *Connors*, e che né la sua decisione né l'esecuzione della stessa potevano costituire una violazione degli articoli 3 ed 8 citati.

La corte d'appello, dal canto suo, dopo aver considerato che l'occupazione prolungata nel tempo « non era costitutiva di diritti, come neppure la tolleranza prolungata di tale occupazione contraria al piano di occupazione dei suoli », ha ritenuto che né il diritto all'alloggio, né gli articoli 3 ed 8 citati fossero stati violati, in quanto l'azione del comune

poggiava su un fondamento legale « legato al rispetto delle disposizioni regolamentari che si applicano a tutti senza discriminazioni e che è sufficiente a caratterizzare l'interesse pubblico necessario all'esercizio di una tale azione », che essa era stata adottata all'esito di un contraddittorio e che l'esecuzione di una decisione giudiziale resa nel rispetto dei diritti della difesa non poteva costituire una violazione dell'articolo 3.

155. La Corte ricorda che la perdita di un alloggio è un'offesa particolarmente grave al diritto al rispetto del domicilio, e che ogni persona che rischia di esserne vittima deve in principio poterne fare esaminare la proporzionalità da un tribunale; in particolare, qualora degli argomenti pertinenti relativi alla proporzionalità dell'ingerenza sono stati sollevati, le giurisdizioni nazionali devono esaminarli nel dettaglio e rispondervi con motivazioni adeguate (vedasi la giurisprudenza citata *supra* al paragrafo 148 (δ)).

156. Nella presente causa, le giurisdizioni interne hanno ordinato l'espulsione dei ricorrenti senza aver analizzato la proporzionalità di tale misura (*Orlić*, sopra citata, § 67 e *Yordanova e altri*, sopra citata, § 122): una volta constatata la non conformità della loro presenza al piano di occupazione dei suoli, esse hanno attribuito a tale aspetto un'importanza preponderante, senza bilanciarla in alcun modo con gli argomenti sollevati dai ricorrenti (vedasi *a contrario Buckley*, sopra citata, § 80 e *Chapman*, sopra citata, § 108-109). Ora, come sottolineato dalla Corte nella causa *Yordanova e altri* (§ 123), questo approccio è di per sé problematico e non rispetta il principio di proporzionalità: in effetti, l'espulsione dei ricorrenti non può essere considerata « necessaria in una società democratica » se non quando risponde ad un « bisogno sociale imperativo » che spetta in primo luogo ai giudici nazionali dover accertare.

157. Nella specie, tale questione risaltava tanto più in ragione del fatto che le autorità non avevano avanzato alcuna spiegazione o argomento quanto alla « necessità » dell'espulsione, tanto più che i terreni in causa erano già stati classificati zone naturali (zone ND) nei precedenti piani di occupazione dei suoli (*supra* paragrafo 16), che non si trattava di terreni comunali oggetto di progetti di sviluppo (*a contrario, Yordanova e altri*, sopra citata, § 26) e che non vi erano diritti di terzi in gioco (*Orlić*, sopra citata, § 69).

158. La Corte conclude quindi che i ricorrenti non hanno beneficiato, nell'ambito della procedura di espulsione, di una verifica della proporzionalità dell'ingerenza conformemente a quanto prescritto dall'articolo 8.

β) Sugli altri elementi

159. La Corte, come nella causa *Yordanova e altri*, deve inoltre tenere conto delle seguenti circostanze: anzitutto, come rileva il Governo, per apprezzare la proporzionalità dell'ingerenza, occorre esaminare le

possibilità di alloggio sostitutivo esistenti (*Chapman*, sopra citata, § 103). Certamente, l'articolo 8 non riconosce come tale il diritto a vedersi assegnato un alloggio (*Chapman*, sopra citata, § 99), ma nelle circostanze specifiche del caso in esame, ed avuto riguardo alla presenza di lunga data dei ricorrenti, delle loro famiglie e della comunità che si era formata, il principio di proporzionalità esigeva, come affermato dalla Corte nella sentenza *Yordanova e altri* citata (§ 126), che fosse data particolare attenzione sia alle conseguenze della loro espulsione, sia al rischio che diventassero dei senzatetto.

La Corte sottolinea in proposito che numerosi testi internazionali, ovvero adottati nel quadro del Consiglio d'Europa, insistono sulla necessità, nel caso di espulsioni forzate di Rom e nomadi, di fornire loro un rialloggiamento, salvo il caso di forza maggiore: è il caso della Raccomandazione (2005)4 del Comitato dei Ministri, della risoluzione 1740(2010) dell'Assemblea parlamentare e del Documento di sintesi del Commissario ai Diritti dell'Uomo del 15 settembre 2010 (*supra* paragrafi 90, 91 e 95) e, su un piano più generale, dell'osservazione generale n° 7 del Comitato dei Diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (*supra* paragrafo 102).

160. Inoltre, occorre tener conto – come ammesso dal Governo – dell'appartenenza dei ricorrenti ad una minoranza vulnerabile. La Corte rileva che essa ha già affermato che la vulnerabilità degli Tzigani e dei nomadi implica un'attenzione speciale ai loro bisogni ed al loro stile di vita, sia nell'ambito regolamentare in materia di pianificazione che nel momento di adozione di decisioni in casi particolari (*Connors* sopra citata, § 84, *Chapman*, sopra citata, § 96 e decisione *Stenegry et Adam* sopra citata). Essa ha ugualmente affermato nella sentenza *Yordanova e altri* (§§ 129 e 133) che, in giudizi simili, l'appartenenza dei ricorrenti ad un gruppo socialmente svantaggiato e le relative necessità individuali, devono essere tenute in considerazione nella verifica della proporzionalità che le autorità nazionali sono tenute a svolgere, non solo quando cercano soluzioni all'occupazione illegale, ma anche – se l'espulsione è necessaria – quando si trovano a decidere della relativa data, delle sue modalità di esecuzione e – ove possibile – dell'offerta di un nuovo alloggio.

161. Ciò non è avvenuto nel caso di specie, se non parzialmente. Come ha notato sopra la Corte, le conseguenze dell'espulsione e la vulnerabilità dei ricorrenti non sono state tenute in considerazione né da parte delle autorità prima di iniziare la procedura di esecuzione, né da parte delle giurisdizioni durante tale procedura, e un progetto di opere urbane e sociali (MOUS) è stato realizzato dopo la sentenza della corte d'appello, al fine di individuare la situazione delle singole famiglie e di valutare la possibilità di rialloggio (*supra* paragrafi 33-37). La Corte osserva inoltre che le famiglie che avevano optato per un alloggio sociale sono state rialloggiate nel 2008, vale a dire quattro anni dopo la sentenza di espulsione (*supra* paragrafo 40).

La Corte ritiene pertanto che le autorità hanno prestato un'attenzione sufficiente ai bisogni della famiglie interessate (cfr. *mutatis mutandis* la decisione *Stenegry e Adam* sopra citata).

162. La Corte perviene alla conclusione opposta per quanto riguarda coloro tra i ricorrenti che avevano chiesto il rialloggiamento su terreni familiari. Se il Governo ha elencato nelle sue osservazioni i risultati ottenuti dal comune al fine di realizzare questi terreni, ed ha precisato che i ricorrenti avevano intenzione di esservi rialloggiati al momento della loro apertura, prevista per il 2010, cioè sei anni dopo la sentenza (*supra* paragrafi 133-134), risulta dalle ultime informazioni di cui dispone la Corte che il comune ha abbandonato questo progetto, avendo scelto di destinare le parcelle di terreno individuate a questo scopo all'area di accoglienza per i nomadi itineranti che il piano dipartimentale ha messo a suo carico (*supra* paragrafi 45-47).

163. Non può essere rimproverato ai ricorrenti di essere rimasti inattivi (*a contrario*, *Yordanova e altri*, sopra citata, § 131). Infatti, un certo numero tra di essi ha depositato, ai sensi della legge sul diritto all'alloggio azionabile, delle domande di alloggio sociale, precisando che essi desideravano dei terreni per famiglie, domande che sono state rigettate dalla commissione di mediazione e dal tribunale amministrativo (*supra* paragrafo 42); tra l'altro, coloro che hanno abbandonato il bosco di Trou-Poulet hanno tentato di cercare delle soluzioni di alloggio alternativo che, nella maggior parte dei casi, si sono rivelate precarie ed insoddisfacenti (*supra* paragrafo 40). Non può essere loro rimproverato neppure di non aver domandato od accettato degli alloggi sociali, riguardo ai quali la Corte ha riconosciuto, nella decisione *Stenegry e Adam* citata, che essi non sono idonei al loro stile di vita.

164. La Corte non può che constatare le seguenti circostanze: ad eccezione delle quattro famiglie rialloggiate in abitazioni sociali e le due famiglie che si sono stabilite in altre regioni, i ricorrenti si trovano in una situazione di grande precarietà: coloro che sono restati nel bosco di Trou-Poulet e coloro che vi hanno fatto ritorno, si trovano sotto la minaccia della esecuzione delle decisioni che hanno ordinato la loro espulsione con penalità di mora; gli altri ricorrenti non hanno potuto trovare una sistemazione durevole ed occupano dei luoghi generalmente inadatti, dai quali possono in qualunque momento essere allontanati dalle autorità (parcheggi di aree commerciali o terreni dove la sosta dei caravan non è ammessa, si veda *supra* paragrafo 40).

165. La Corte osserva in proposito che numerosi documenti interni (parere della CNCDH, relazioni del senatore Hérisson e della Corte dei conti, si vedano i paragrafi 67-79 *supra*) sottolineano l'insufficienza di abitazioni idonee per i nomadi sedentarizzati, e che tale circostanza ha indotto il Comitato dei diritti sociali a concludere, nella denuncia n° 51/2008

(Centre européen des Droits des Roms c. Francia), nel senso della violazione dell'articolo 31 § 1 della Carta riveduta (*supra*, paragrafo 85).

166. Alla luce di tutti questi elementi, la Corte giunge alla conclusione che nel caso di specie, le autorità non hanno prestato un'attenzione sufficiente alle necessità delle famiglie che avevano richiesto un rialloggiamento sui terreni familiari.

iii) Conclusione

167. La Corte conclude che, con riguardo alla totalità dei ricorrenti, vi è stata una violazione dell'articolo 8 della Convenzione, nella misura in cui essi non hanno beneficiato, nel quadro della procedura di espulsione, di una valutazione della proporzionalità dell'ingerenza, conformemente a quanto prescrive tale articolo. Inoltre, essa conclude che vi è stata ugualmente una violazione dell'articolo 8 con riferimento a coloro tra i ricorrenti che avevano richiesto il rialloggiamento sui terreni familiari, in ragione della mancata considerazione delle loro necessità.

II. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE IN COMBINAZIONE CON L'ARTICOLO 8

168. I ricorrenti ritengono che la misura di espulsione di cui sono stati oggetto costituisce un trattamento discriminatorio ed invocano l'articolo 14 della Convenzione in combinazione con l'articolo 8. L'articolo 14 così dispone:

«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

169. Il Governo contesta tale argomento.

A. Sulla ricevibilità

170. La Corte ritiene che tale motivo è connesso a quello di cui all'articolo 8 e deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

B. Sul merito

1. Argomenti delle parti

a) I ricorrenti

171. I ricorrenti fanno valere che se il Governo sottolinea gli sforzi compiuti in materia di alloggio ordinario (che rappresentano, in Val d'Oise

come altrove, un investimento insufficiente, come osservato dal Comitato europeo dei diritti sociali, nella sua decisione del 4 febbraio 2008) è solo in un secondo momento che esso richiama le abitazioni destinate ai nomadi. A loro avviso, il Governo ammette implicitamente di proporre solamente delle soluzioni in termini di alloggio ordinario. Dal momento che tale possibilità è valutata sempre prima rispetto a quella di un'abitazione di tipo misto (terreni familiari o alloggi idonei finanziati con il prestito locativo agevolato per l'integrazione (PLAI)), i ricorrenti concludono che il Governo preferisce che essi rinuncino alla loro identità di nomadi, piuttosto che riconoscere e rispettare la specificità dei loro bisogni, ciò rappresentando chiaramente una discriminazione.

172. Non solo il Governo riconosce di non avere alcuna proposta di abitazione idonea da sottoporre ai nomadi ma sottolineando che alcuni tra di essi «preferiscono attendere un sito su un terreno locativo», suggerisce la sussistenza di una forma di responsabilità da parte dei ricorrenti, come se il fatto di domandare un rialloggio coerente con il proprio modo di vivere e, dunque, di non rinunciare alla loro identità, fosse una dimostrazione di malafede da parte loro. Ora, conformemente alla giurisprudenza della Corte, secondo cui non è equo trattare nello stesso modo persone che si trovano in situazioni differenti, i ricorrenti ritengono che il Governo non può limitarsi a opporre l'assenza di discriminazione nell'accesso al diritto comune ma ha l'obbligo di prendere effettivamente in considerazione i loro bisogni in materia di alloggio.

173. I ricorrenti osservano in proposito che, diversi anni dopo l'adozione delle decisioni giurisdizionali disposte al fine di procedere alla loro espulsione, il Governo non è che allo stadio della valutazione in merito alla creazione di un'offerta di abitazioni miste e che tale valutazione non è stata avviata se non dopo il deposito della denuncia collettiva n. 33-2006 davanti al Comitato dei diritti sociali. Così facendo, il Governo ammette che, nel momento in cui sono state rese queste decisioni, le domande di terreni familiari ed alloggi idonei non erano state considerate.

174. Per quanto riguarda il comune di Herblay, i ricorrenti rilevano che se il Governo annuncia la creazione di 38 terreni, invece dei 26 previsti nel 2004, risulta che solamente un sito da otto terreni è stato effettivamente aperto nel dicembre 2008 (vale a dire quattro anni dopo il protocollo di accordo del 23 novembre 2004), sul quale nessuno tra i ricorrenti vi si è stabilito. In aggiunta, il Governo non dimostra di aver avviato l'acquisizione dei rimanenti terreni ed i ricorrenti si dicono stupiti nell'apprendere, dalla lettura delle osservazioni del Governo, che essi hanno “il desiderio di esservi rialloggiati”. Essi ritengono che il Governo non dimostra che sarebbe stato impossibile dopo gli anni ottanta, creare un'offerta di abitazioni miste allorché ha potuto aumentare l'offerta di abitazioni sociali ordinarie, il cui costo è superiore. Essi sottolineano che, in quel periodo, alcune famiglie sono partite in vagabondaggio ed i loro figli si sono trovati

senza educazione. In conclusione, essi chiedono alla Corte di accertare la violazione dell'articolo 14 in combinazione con l'articolo 8 della Convenzione.

b) Il Governo

175. Il Governo sostiene che alcuna disparità di trattamento può essere rilevata in relazione alla valutazione delle necessità di alloggio dei ricorrenti che, beneficiando delle politiche generali esistenti in tale ambito, sono, inoltre, oggetto di politiche specifiche focalizzate sui loro bisogni particolari.

176. Il Governo precisa in primo luogo che i nomadi beneficiano delle disposizioni del piano dipartimentale per l'alloggio delle persone svantaggiate (PDALDP), per accedere ad un alloggio di diritto comune se desiderano sedentarizzarsi. Esso precisa che, in tale ambito, il diritto nazionale vieta qualsiasi forma di discriminazione nell'accesso all'alloggio e cita l'articolo 158 della legge di modernizzazione sociale del 17 gennaio 2002 (che modifica l'articolo 1 della legge 6 luglio 1989 di miglioramento dei rapporti locatizi), in virtù del quale nessuno può vedersi rifiutare la locazione di un alloggio a causa in particolare «della sua appartenenza (...) effettiva o presunta (...) ad una etnia, ad una nazione, ad una razza (...)». La discriminazione nell'accesso all'alloggio può essere perseguita penalmente ai sensi dell'articolo 225-2 del Codice penale. Inoltre, i ricorrenti hanno diritto all'applicazione delle nuove disposizioni legislative e regolamentari che istituiscono il diritto all'alloggio azionabile (*supra* paragrafi 59-62).

177. In secondo luogo, e con riferimento alle politiche specifiche, il Governo fa valere che, conformemente al punto 11.1 della Raccomandazione (2005)4 del Comitato dei ministri agli Stati membri, relativa al miglioramento delle condizioni abitative dei Rom e dei nomadi in Europa, in Francia vi sono misure specifiche che s'inscrivono nel quadro generale della politica dell'alloggio. Esso aggiunge, tuttavia, che il mero fatto che si tratti di nomadi non sarebbe in grado di fondare l'esistenza di comportamenti illegittimi né può richiedere un obbligo particolare, dal momento che lo Stato deve conciliare al meglio la scelta dello stile di vita nomade con il rispetto dei loro diritti.

178. Il Governo ricorda che i ricorrenti sono inoltre interessati da disposizioni particolari, quali quelle relative ai terreni familiari. Esso sottolinea inoltre che le famiglie nomadi presenti a Herblay sono oggetto di un'assistenza sociale particolarmente attenta: oltre 30 famiglie sono seguite e beneficiano dell'assistenza sociale del centro comunale di azione sociale; dieci persone sono seguite nell'ambito del loro contratto di inserimento e si contano 35 beneficiari del RMI (reddito minimo d'inserimento). Una sezione dell'*Association Voyageurs Gadjé* (ADVOG), aperta dal 1998, lavora in cooperazione con i servizi municipali per seguire le famiglie. Tra l'altro, i bambini appartenenti a queste famiglie frequentano i centri

ricreativi ed ogni bambino residente a Herblay frequenta una scuola; infine, la città, i cui agenti provengono in parte da popolazioni nomadi, organizza corsi di francese, di cui oltre il 50% dei partecipanti è nomade. Il Governo conclude che tali miglioramenti dell'azione specificamente mirata alle necessità dei nomadi, testimoniano un'attenzione che, pur essendo ancora perfezionabile, non porterebbe comunque ad un accertamento della violazione dell'articolo 14 della Convenzione.

2. Valutazione della Corte

179. Avuto riguardo alle conclusioni cui è pervenuta in merito all'articolo 8 della Convenzione (*supra* paragrafo 167), la Corte ritiene che non vi è nessuna questione differente sotto la prospettiva dell'articolo 14 in combinazione con l'articolo 8.

III. SULLE ALTRE PRETESE VIOLAZIONI

A. Sulle altre pretese violazioni dell'articolo 3 della Convenzione

180. I ricorrenti lamentano atti e comportamenti contrari, a loro avviso, all'articolo 3 della Convenzione, quali i lavori per l'undicesima strada, la presenza massiva di forze dell'ordine al momento dell'accertamento da parte dell'ufficiale giudiziario, l'assenza di dialogo nonché il comportamento delle autorità nei confronti delle famiglie costrette a lasciare il bosco di Trou-Poulet.

181. Nonostante sia raggiunta la soglia di gravità necessaria per applicare l'articolo 3 (*Yordanova*, sopra citata, § 158), la Corte osserva che essi non hanno esaurito i mezzi di ricorso interni, in particolare con riferimento ad un ricorso per responsabilità dello Stato. Ne consegue che questo aspetto della doglianza deve essere rigettato per il mancato esaurimento dei mezzi di ricorso interno, in applicazione dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione.

B. Sulla pretesa violazione degli articoli 1 e 2 del Protocollo n° 1

182. Invocando l'articolo 1 del Protocollo n. 1 i ricorrenti denunciano una violazione del diritto al rispetto dei beni di coloro che tra di essi hanno abbandonato il bosco di Trou-Poulet, nella misura in cui questi hanno dovuto lasciare *in loco* diversi mobili ed immobili che sono stati in seguito distrutti o rubati.

183. La Corte rileva che, pur ammettendo che tali fatti siano imputabili alle autorità, i ricorrenti non hanno sollevato questo motivo di ricorso, espressamente o nel merito, davanti le giurisdizioni nazionali, in applicazione dell'articolo 35 §§ 1 e 4 della Convenzione.

184. Nelle loro osservazioni in risposta a quelle del Governo, i ricorrenti lamentano la descolarizzazione dei bambini, figli di coloro che tra di essi hanno dovuto lasciare il bosco di Trou-Poulet ed invocano l'articolo 2 del Protocollo n. 1.

La Corte osserva che questo motivo di ricorso è stato sollevato al di fuori del termine di sei mesi previsto dall'articolo 35 § 1. Ne consegue che deve ugualmente essere rigettato in applicazione dell'articolo 35 §§ 1 e 4.

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

185. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa. »

186. Alcuni ricorrenti chiedono delle somme a titolo di risarcimento per il pregiudizio materiale, facendo valere che – essendo stati costretti a lasciare il bosco di Trou-Poulet – hanno dovuto abbandonare le proprie capanne o caravan, oltre ai beni che vi erano conservati. Essi reclamano a tale titolo 600 EUR (Catherine Herbrecht), 2.000 EUR (Pierre Mouche, Rosita Ricono, Paul Mouche e Gypsy Debarre), 3.000 EUR (Thierry Lefèvre e Sophie Clairsin, Patrick Lefèvre e Sylviane Huygues-Bessin) e 5.000 EUR (Solange Lefèvre).

187. A titolo di danni morali, i ricorrenti rimasti nel bosco di Trou-Poulet chiedono 7.500 EUR (Catherine Lefèvre, Sabrina Lefèvre, Steeve Lefèvre e Graziella Avisse, Sandrine Plumerez, Germain Guiton, Michelle Perioche, Mario Guiton e Stella Huet, Martine Payen, Laetitia Winterstein e Jessy Winterstein); gli altri ricorrenti chiedono somme comprese tra 15.000 EUR (Rosita Ricono, Solange Lefèvre, Thierry Lefèvre e Sophie Clairsin, Patrick Lefèvre e Sylviane Huygues-Bessin e Catherine Herbrecht) e 20.000 EUR (Pierre Mouche, Paul Mouche e Gypsy Debarre).

I ricorrenti chiedono congiuntamente 7.500 EUR per le spese sostenute dinanzi la Corte, suddivise come segue: 5.000 EUR a titolo di rimborso degli onorari dei loro avvocati (sulla base delle parcelle prodotte) e 2.500 EUR a titolo di spese di viaggio e trasporto.

188. Il Governo ritiene tali domande manifestamente eccessive e ricorda che i soli motivi di ricorso comunicati dalla Corte sono relativi agli articoli 8 e 14 della Convenzione. Fa valere che la sussistenza dei pregiudizi lamentati non è provata e neppure il nesso causale con i motivi di ricorso invocati. In particolare, afferma che non è fondato il nesso tra le perdite materiali lamentate e le pronunce giurisdizionali.

189. Relativamente al danno morale, il Governo rileva che esso è stato stabilito in modo globale, senza produzione di alcun documento o

attestazione, risulta sproporzionato, dal momento che il comune di Herblay non ha richiesto la liquidazione della penale di mora, che nessuna espulsione è stata eseguita e che alcuni ricorrenti sono stati già rialloggiati. In tali condizioni, il Governo ritiene che l'accertamento della violazione sarebbe una riparazione adeguata al pregiudizio subito e che un risarcimento pecuniario non potrebbe che essere simbolico. Per quanto riguarda gli onorari, il Governo fa valere che solo le spese stabilite potranno essere prese in considerazione ed il versamento a tale titolo in favore dei ricorrenti non potrà, in caso di accertamento della violazione, superare la somma di 5.000 EUR.

190. La Corte ritiene che, nel caso di specie, la questione relativa all'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è matura per essere decisa. Pertanto, la questione resta riservata, tenendo conto dell'eventualità di un accordo tra lo Stato resistente ed i ricorrenti (articolo 75 § 1 del regolamento).

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. *Dichiara*, all'unanimità, ricevibile il ricorso relativamente ai motivi relativi all'articolo 8, da solo ed in combinazione con l'articolo 14 della Convenzione, ed irricevibile quanto ai restanti motivi;
2. *Dichiara*, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Dichiara*, con sei voti contro uno, che non vi è luogo ad esaminare il motivo di ricorso relativo all'articolo 14 in combinazione con l'articolo 8 della Convenzione;
4. *Dichiara*, all'unanimità, che la questione relativa all'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non matura per la decisione; pertanto,
 - a) si *riserva* sul punto;
 - b) *invita* il Governo ed i ricorrenti ad inviare, in forma scritta, nel termine di tre mesi dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva, conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, le proprie osservazioni su tale questione ed, in particolare, dare conoscenza di qualsiasi accordo cui dovessero pervenire.

Fatta in francese, poi comunicata per iscritto il 17 ottobre 2013, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Claudia Westerdiek
Cancelliere

Mark Villiger
Presidente

Alla presente sentenza è allegata, conformemente agli articolo 45 § 2 della Convenzione e 74 § 2 del regolamento, l'esposizione dell'opinione parzialmente dissenziente del giudice Power-Forde.

M.V.
C.W.

ALLEGATOI ricorrenti individuali

	Nome	Data di nascita		Data di insediamento
1	M ^{me} Laëtitia Winterstein	1974	In nome proprio e nella sua qualità di rappresentante legale dei figli minorenni Salomé Winterstein, nata nel 1992, Cheyenne François, nata nel 1996, Cydelle François, nata nel 1999, Naomie François, nata nel 2001 et Chico François, nato nel 2005	1984
2	M. Jessy Winterstein	1973	In nome proprio e nella sua qualità di rappresentante legale dei figli minorenni Sony-Kevin Winterstein, nato nel 1993, et Brenda-Fiona Winterstein, nata nel 1999	1982
3	M ^{me} Rosita Ricono	1976		1982
4	M ^{me} Solange Lefèvre	1948		1967
5	M. Philippe Lefèvre	1988		
6	M ^{me} Catherine Lefèvre	1964	In nome proprio e nella sua qualità di rappresentante legale dei figli minorenni Mallaury Lefèvre, nata	1967

			1995, Davis Lefèvre, nata nel 2001 e Angie Lefèvre, nata nel 2003	
7	M ^{me} Sabrina Lefèvre	1988	Figlia di M ^{me} Catherine Lefèvre, in nome proprio e nella sua qualità di rappresentante legale del figlio minore, Shawn Lefèvre, nato il 2003	
8	M. Steeve Lefèvre et M ^{me} Graziella Avisse	1985; 1984		
9	M. Thierry Lefèvre et M ^{me} Sophie Clairsin	1980; 1981	In nome proprio e nella loro qualità di rappresentanti legali dei figli minorenni, Océane Debouis, nata nel 2000, Preston Clairsin, nato nel 2005 e Tyron Lefèvre, nato nel 2006	
10	M. Patrick Lefèvre et M ^{me} Sylviane Huygue-Bessin	1970; 1973	In nome proprio e nella loro qualità di rappresentanti legali dei figli minorenni, Jennifer Lefèvre, nata nel 1990, Laura Lefèvre, nata nel 1993, Stessy Lefèvre, nata nel 1995, Maelis Lefèvre, nata nel 2001, Jason Lefèvre, nato nel 2003 e Maïna Lefèvre, nata nel 2006	1970
11	M ^{me} Vanessa Ricono	1988	Figlia di M. Pierre Mouche	
12	M ^{me} Michèle Perioche	1956		1990

13	M ^{me} Sandrine Plumerez	1975	In nome proprio e nella sua qualità di rappresentante legale dei figli minorenni, Pamela Alison Plumerez, nata nel 1996, Dawson Emile Plumerez, nato nel 2003 e Kenny Steeve Plumerez, nato nel 2004	1993
14	M. Germain Guiton	1950		1990
15	M. Mario Guiton M ^{me} Stella Huet	1978; 1976	In nome proprio e nella loro qualità di rappresentanti legali dei figli minorenni, Douglas Guiton, nata nel 2000 e Shelley Guiton, nata nel 2005	1990
16	M ^{me} Martine Payen	1956		1980
17	M ^{me} Catherine Herbrecht	1975	In nome proprio e nella sua qualità di rappresentante legale dei figli minorenni, Genissa Mouche, nata nel 1994, Mandy Mouche, nata nel 1996 e Chelsy Herbrecht, nata nel 2004	1993
18	M. Paul Mouche et M ^{me} Gypsy Debarre	Nato nel 1971; nata nel 1974	In nome proprio e nella loro qualità di rappresentanti legali dei figli minorenni, Kelly Debarre, nata nel 1991, Gypsy-Falon Debarre, nata nel 1992, Dylan Debarre, nato nel 1995, Prosper Dujardin, nato nel 1999, Jordan Dujardin, nato nel 2000, e Kency Mouche, nata il 29 novembre 2005	1998
19	M. Pierre Mouche	Nato nel 1950		1982

20	M. Frank Mouche	1974		1980
----	-----------------	------	--	------

OPINIONE IN PARTE DISSENZIENTE DEL GIUDICE
POWER-FORDE

(Traduzione)

In seguito all'adozione da parte della Corte della sentenza *Cobzaru c. Romania* (n° 48254/99, 26 luglio 2007), l'aspetto procedurale dell'articolo 14 impone agli Stati contraenti l'obbligo di attivarsi d'ufficio per verificare se dei motivi razziali hanno giocato un ruolo in un atto od in una pratica considerati contrari ad una norma della Convenzione. Non dovrebbe ritenersi che un tale obbligo si limiti alle sole questioni rilevanti ai sensi degli articoli 2 e 3 della Convenzione.

I ricorrenti, persone nomadi, che si siano o meno installati da lunga data su un medesimo luogo, costituiscono una minoranza considerata vulnerabile.

Qualora le autorità statali abbiano conoscenza di trattamenti inaccettabili nei confronti di una minoranza vulnerabile, tramite denunce individuali circostanziate e supportate da numerosi rapporti di autorità indipendenti di sorveglianza, ritengo che queste autorità debbano esercitare una maggiore vigilanza, al fine di accertare se la discriminazione, diretta o indiretta, abbia un qualche ruolo riguardo alla problematica in causa, a seconda delle circostanze. A mio avviso, se la Corte si mostrasse più disponibile ad esaminare in maniera approfondita le doglianze in materia di discriminazione prospettate in tali circostanze, indurrebbe le autorità nazionali a prestare una maggiore attenzione agli aspetti procedurali dell'articolo 14. Tali obblighi procedurali rivestono un'importanza cruciale nella sfida all'eliminazione della discriminazione.