



MEMORANDUM ALLA COMMISSIONE EUROPEA

VIOLAZIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA E DEI DIRITTI FONDAMENTALI DI ROM E SINTI DA PARTE DEL GOVERNO ITALIANO NELL'ATTUAZIONE DEL CENSIMENTO NEI "CAMPI NOMADI"

4 MAGGIO 2009

INDICE DEI CONTENUTI

INTRODUZIONE	3
SINTESI FATTUALE	5
LA 'DICHIARAZIONE DELLO STATO DI EMERGENZA' E LE ORDINANZE D'ATTUAZIONE.....	5
PROFILO FATTUALE DELLE VIOLAZIONI ALLA DIRETTIVA UE SULL'UGUAGLIANZA RAZZIALE 2000/43/CE	7
<i>Chi sono i 'nomadi' e profilo dei 'campi nomadi'</i>	7
<i>Il censimento di Rom e Sinti in Italia</i>	8
<i>Cittadini non italiani</i>	9
<i>Cittadini italiani</i>	10
PROFILO FATTUALE DELLE VIOLAZIONI ALLA DIRETTIVA UE 95/46/CE SULLA PROTEZIONE DEI DATI.....	11
<i>Consenso non rilasciato liberamente</i>	11
<i>Rom e Sinti costretti a partecipare al censimento</i>	11
<i>Informazioni inadeguate a garantire il consenso informato</i>	14
<i>Problemi particolari legati al censimento dei bambini Rom e Sinti</i>	15
RACCOLTA E TRATTAMENTO DELLE FOTOGRAFIE E DELLE IMPRONTE DI ROM E SINTI.....	16
IL CENSIMENTO IN ITALIA NON E' LEGATO A UNA POLITICA DI INTEGRAZIONE SOCIALE.....	17
I. VIOLAZIONI DELLA NORMATIVA COMUNITARIA E DEI DIRITTI FONDAMENTALI	19
I. PROTEZIONE DEI DATI: TRATTAMENTO DEI DATI SENSIBILI INERENTI L'ETNICITA'.....	19
<i>La posizione del governo italiano</i>	21
<i>Divieto al trattamento dei dati su base etnica</i>	22
<i>Eccezioni contemplate disattese</i>	22
II. VIOLAZIONE DEI DIRITTI FONDAMENTALI.....	24
<i>Lo svolgimento del censimento e l'Art. 8 della CEDU</i>	25
<i>Giustificazioni insufficienti secondo l'Art. 8 (2) della CEDU</i>	26
<i>a. Fondamento giuridico insufficiente</i>	26
<i>b. Legittimo fine</i>	27
<i>c. Proporzionalità</i>	28
<i>Stato di emergenza: nessuna deroga dalla CEDU</i>	29
<i>Conclusione</i>	30
III. DISCRIMINAZIONE.....	30
<i>La posizione del governo</i>	30
<i>Violazione della Direttiva Europea sull'Uguaglianza Razziale</i>	31
<i>Applicazione all'Italia dei principi di legalità</i>	32
<i>Diritti Fondamentali – Art. 14 della CEDU</i>	33
<i>Diritti Fondamentali – Art. 3 della CEDU</i>	34
CONCLUSIONI LEGALI.....	36
EXPERTISE DELLE ORGANIZZAZIONI PROPONENTI	36
ALLEGATO: FONTI	37
ORGANIZZAZIONI GOVERNATIVE INTERNAZIONALI:.....	37
ORGANIZZAZIONI NON-GOVERNATIVE.....	38
MEDIA REPORTS.....	38

INTRODUZIONE

"Mi sono sentito umiliato in quanto cittadino italiano. Siamo zingari, non siamo come gli altri italiani. Sono stato imprigionato in molti campi di concentramento fascisti e ora la polizia mi tratta in questo modo!"

1. Questo memorandum alla Direzione Generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità e alla Direzione Generale per la Libertà, la sicurezza e la giustizia della Commissione Europea viene sottoposto congiuntamente da European Roma Rights Centre (ERRC), Open Society Justice Initiative (Justice Initiative) e osservAzione.

2. Il 21 maggio del 2008, il governo italiano ha emanato un decreto di emergenza (Decreto Emergenza Nomadi) con cui ha proclamato lo stato di emergenza nazionale e attuato una serie di misure dirette e indirette nei confronti di individui Rom e Sinti. Queste misure sono state accompagnate da affermazioni politiche razziste in cui si asseriva che i Rom sono dei criminali e che dovrebbero essere espulsi dall'Italia e che tutti i campi Rom del paese dovrebbero essere chiusi¹. Attraverso decreti presidenziali e ordinanze d'attuazione, il governo ha condotto un censimento di tutti i Rom nelle regioni interessate. Nel contempo, si verificavano atti diffusi di violenza da parte della popolazione maggioritaria, che il governo non è riuscito a prevenire o condannare.

3. I provvedimenti legali adottati con le 'Misure di Emergenza' (il Decreto Emergenza Nomadi, le tre ordinanze d'attuazione del 30 maggio 2008 e le linee guida d'attuazione del 17 luglio 2008) consentono la raccolta di dati personali, impronte digitali e fotografie dei Rom che vivono nei campi informali, permettendo la creazione di un 'database rom'. Il governo ha inizialmente dichiarato che questo archivio sarebbe stato usato per espellere dall'Italia alcune categorie di Rom, e le espulsioni hanno effettivamente avuto luogo. Più di recente il governo ha sostenuto che queste informazioni servono a migliorare le condizioni di vita dei Rom, sebbene ancora nessun provvedimento sia stato avviato in tal senso.

4. La storia europea dimostra i pericoli dell'esistenza di un dossier che possa essere usato per classificare, stigmatizzare o addirittura 'deportare' un particolare gruppo etnico da un dato paese. A questa minaccia, la legislazione europea ha risposto vietando il trattamento di questi dati sensibili, se non in casi in cui il governo possa giustificarne la necessità.

5. Dall'emanazione delle Misure di emergenza l'ERRC, Justice Initiative e osservAzione hanno continuamente monitorato le attività seguite alla Dichiarazione dello stato di emergenza, le sue ordinanze d'attuazione, e soprattutto il 'censimento' condotto nei cosiddetti 'campi nomadi' dalle autorità governative.

6. In particolare, dall'ottobre 2008, i ricercatori dell'ERRC hanno osservato il censimento condotto nei campi della città di Roma e hanno intervistato Rom e Sinti di campi già censiti a Roma, Milano e Napoli, alcuni operatori della Croce Rossa Italiana (CRI) e altri attivisti di Roma. Inoltre, l'ERRC ha documentato il censimento avvenuto di recente in Veneto, presumibilmente ordinato dal Ministero degli Interni, ma non direttamente legato al Decreto Emergenza Nomadi.

7. Il presente memorandum si basa principalmente sulla documentazione raccolta dall'ERRC nei campi attrezzati e semi-attezzati delle città di Roma, Milano e Napoli e della regione Veneto, e sul continuo scambio di informazioni con osservAzione. Gli insediamenti in cui l'ERRC ha raccolto la documentazione principale per l'elaborazione di questo memorandum sono:

1 ¹ "Campi rom, la stretta di Maroni 'Basta illegalità, li chiudiamo tutti'", La Repubblica, 17 giugno 2008 <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/06/17/campi-rom-la-stretta-dimaroni-basta.html>, ultimo accesso 24 aprile, 2009.

- Roma: Campo via Salviati 1, Campo via Salviati 2, Campo via Tenuta Piccirilli, Campo Casilino 900, Campo Tor de Cenci, Campo Tor di Quinto-Baiardo e Campo Lombroso;

- Milano: Campo via Impastato, campo via Triboniano Area 1, Campo via Triboniano Area 4, Campo via Idro e Campo Bacula;

- Napoli: insediamento di Scampia che include Campo via Cupa Perillo – Centrale del Latte, Campo Baracche Rosa via Cupa Perillo e Campo Rotonda B lato sinistro;

- regione Veneto: Verona - Campo via La Rizza.

8. I risultati di questa ricerca sono accompagnati da un'analisi legale condotta da Justice Initiative che riguarda le violazioni alle Direttive della Commissione Europea sull'Uguaglianza Razziale² e sulla Protezione dei Dati³, nonché le violazioni di diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) che risultano dall'adozione e applicazione delle Misure di Emergenza.

9. L'ERRC, Justice Initiative e osservazione, sottopongono questo memorandum congiunto al fine di assistere la Commissione Europea nella valutazione dell'impatto delle Misure di Emergenza e del censimento che ne è seguito sul rispetto dei diritti umani fondamentali degli individui Rom e Sinti che vivono nei campi. Il nostro obiettivo è sostenere la Commissione nell'intraprendere un procedimento contro il governo italiano per la violazione di diritti fondamentali contemplati nella Direttiva della Commissione Europea per l'Uguaglianza Razziale e nella Direttiva della Commissione sulla Protezione dei Dati.

10. Riteniamo che le Misure di Emergenza violino le leggi comunitarie e le leggi in materia di diritti fondamentali per i seguenti motivi:

- *Direttiva sulla Protezione dei Dati: trattamento di dati personali sensibili che riguardano l'appartenenza etnica.* La raccolta e il trattamento di informazioni sensibili che riguardano solo membri delle comunità Rom e Sinte, rivelano l'origine etnica in violazione alla Direttiva CE sulla Protezione dei Dati; senza il consenso informato o le emergenze medico-sanitarie richieste dall'Art. 8 (2) non vi sono i termini per giustificare una tale intrusione.
- *Diritti fondamentali: il censimento.* Il censimento è stato caratterizzato dal coinvolgimento inutile, illegale e intimidatorio di polizia ed esercito, in violazione del diritto al rispetto della vita privata e della propria abitazione, contemplato nell'Art. 8 della CEDU.
- *Discriminazione razziale.* Le Misure di Emergenza e la loro implementazione, risultano aggravare la discriminazione nei confronti delle minoranze Rom e Sinte, la cui sola presenza sul territorio ha portato alla dichiarazione dello stato di emergenza e all'emanazione di azioni governative, in violazione agli Artt. 2 e 3 (1) (h) della Direttiva Europea per l'Uguaglianza Razziale, così come agli Artt. 8 e 14 della CEDU; la discriminazione è così evidente da risultare un affronto alla dignità umana, raggiungendo una gravità tale da equivalere a trattamento degradante in violazione all'Art. 3 della CEDU.

2 Direttiva del Consiglio 2000/43/CE del 29 giugno 2000 sul principio di pari trattamento tra persone indipendentemente dalle origini etniche o razziali. Disponibile presso: http://europa.eu/eurlex/pri/en/oj/dat/2000/L_180/L_18020000719en00220026.pdf.

3 Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo del Consiglio del 24 ottobre 1995 sulla protezione degli individui in merito al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione di questi dati. Disponibile presso:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:EN:NOT>

SINTESI FATTUALE

La 'Dichiarazione dello Stato di Emergenza' e le ordinanze d'attuazione

11. Le elezioni politiche dell'aprile 2008 sono state vinte da Forza Italia, partito con a capo Silvio Berlusconi e la cui coalizione comprende Alleanza Nazionale e la Lega Nord, un partito anti-immigrati. Il nuovo governo si è insediato nel Maggio 2008. Roberto Maroni della Lega Nord è stato eletto Ministro dell'Interno. Alleanza Nazionale, un partito che ha le sue origini nel partito fascista di Mussolini, ha come segretario Gianfranco Fini che è anche Presidente della camera dei deputati. Fini ha una lunga storia di dichiarazioni pubbliche anti-Rom, che risalgono al Novembre 2007 quando si sono verificati alcuni attacchi contro le comunità Rom⁴ in Italia.

12. L'attuale governo ha capitalizzato la paura che gli italiani provano verso 'zingari' e immigrati, ma anche il senso di scarsa sicurezza percepita, e soprattutto alimenta questo sentimento già profondamente negativo, lanciando continui messaggi anti-Rom, ampiamente promossi dai media. L'11 Maggio 2008, un articolo de La Repubblica riferiva che il Ministro dell'interno, Roberto Maroni aveva dichiarato che tutti i campi abusivi dovevano essere sgomberati immediatamente e che i loro abitanti sarebbero stati espulsi o incarcerati⁵.

13. Durante un incontro tenutosi a Napoli il 21 Maggio 2008, il governo italiano ha adottato la "Dichiarazione dello Stato di Emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi delle regioni di Lazio, Campania e Lombardia⁶" ('Decreto Emergenza Nomadi'), definendo la presenza dei 'nomadi' in queste regioni la causa di serio allarme sociale con potenziali gravi conseguenze per l'ordine e la sicurezza pubblica, e dichiarando lo stato di emergenza fino al 31 Maggio 2009. Il decreto individua e interessa essenzialmente le 'comunità nomadi'. Il preambolo del decreto recita:

"Considerata la situazione di estrema criticità determinatasi nel territorio della regione Lombardia, a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane; considerato che detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali;...considerato altresì che la sopra descritta situazione ha determinato un aumento dell'allarme sociale, con gravi episodi che mettono in serio pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica; considerato che la predetta situazione, che coinvolge vari livelli di governo territoriale, per intensità estensione, non è fronteggiabile con gli strumenti previsti dalla normativa ordinaria [...]".

4 In quel periodo, L'ERRC ha inviato una lettera al procuratore di Roma, all'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR), al procuratore generale e all'ordine dei giornalisti in cui si chiedeva di aprire un'indagine sulle affermazioni d'odio espresse da Gianfranco Fini che aveva pubblicamente dichiarato che i Rom "considerano il furto un atto lecito, non immorale" e che pensano lo stesso del "non lavorare perché sono le donne che devono lavorare, spesso prostituendosi" . E' stato anche riferito che Fini ha affermato che i Rom "non si fanno scrupoli a rapire bambini o a sfruttare i propri per mandarli a chiedere l'elemosina". L'ERRC non ha ricevuto nessuna risposta alla missiva. Per ulteriori informazioni:

<http://www.errc.org/db/02/84/m00000284.pdf>.

Al congresso di fondazione del partito del 'Popolo della Libertà' del 28-29 marzo 2009, è nato il nuovo partito di centro destra che ha unito Alleanza Nazionale e Forza Italia. Berlusconi è stato eletto presidente del nuovo partito.

5 Milella, Liana. "Maroni conferma la linea dura contro gli sbarchi e i rom", *La Repubblica*, 11 maggio 2008. <http://www.repubblica.it/2007/12/sezioni/cronaca/sicurezza-politica-2/maroni-andremo-avanti/maroniandremo-avanti.html>.

Due giorni più tardi, il 13 maggio 2009, una folla di circa 60 persone ha distrutto un campo nomadi a Napoli usando delle bombe molotov. Per ulteriori informazioni:

<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2953=#ERRC>.

6 Pubblicato nella gazzetta ufficiale N. 122 del 26 maggio 2009.

14. Il 30 Maggio del 2008, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato tre diverse Ordinanze Presidenziali ('Ordinanze d'attuazione') implementando il suddetto decreto nelle regioni di Lombardia, Lazio e Campania⁷. In virtù di queste ordinanze, i prefetti di Roma, Milano e Napoli, sotto gli auspici del Ministero dell'Interno, sono stati nominati nelle rispettive regioni, Commissari responsabili degli interventi che la cosiddetta 'emergenza' richiedeva. Sostanzialmente, le Ordinanze d'attuazione conferiscono il potere di 'derogare alle leggi in vigore'. I poteri particolari sembrano includere il monitoraggio dei campi considerati attrezzati e semi-attezzati, l'identificazione e il censimento delle persone presenti nei campi (inclusi i minori), la schedatura con fotografie (foto segnaletiche); l'espulsione e l'allontanamento delle persone irregolari; le misure finalizzate allo sgombero dei 'campi nomadi' e all'espulsione di chi li abita; ma anche l'apertura di nuovi 'campi nomadi'. Mentre le Ordinanze d'attuazione permettono di fatto azioni al di fuori dei procedimenti di legge ordinari, il Segretario Generale del Consiglio d'Europa non ha ricevuto alcuna comunicazione che lo informasse riguardo l'introduzione di misure di deroga alla Convenzione Europea dei Diritti Umani e la loro motivazione (si veda parr. 119-123).

15. A poche settimane dal suo insediamento, il governo del Presidente del Consiglio Berlusconi ha intrapreso una serie di azioni che per loro natura sono discriminatorie nei confronti delle comunità Rom e Sinte, italiane e non, e che fondamentalmente non favoriscono un miglioramento delle relazioni tra Rom e non Rom a livello locale. Ed è in questo clima politico e giuridico che vanno inquadrare le Misure di Emergenza incluse nel Decreto Emergenza Nomadi, le Ordinanze d'attuazione e la loro implementazione.

16. Il 17 Luglio 2008, a seguito di uno scambio di corrispondenza con la Commissione Europea, il governo italiano ha emesso delle "Linee guida del Ministero dell'Interno diffuse il 17 luglio, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 Maggio 2008 n. 3676, 3677 e 3678 concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni di Lazio, Campania e Lombardia" ('Linee guida'). Le Linee guida stabiliscono che le operazioni dei prefetti non devono riguardare particolari gruppi o individui, ma piuttosto tutte le persone che abitano negli insediamenti legali e illegali, indipendentemente dalla loro nazionalità, gruppo etnico o religione. Come si vedrà nella sezione che segue, queste azioni apparentemente 'neutrali' hanno interessato solo Rom e Sinti: secondo informazioni pubbliche, come conferma anche la ricerca dell'ERRC, il censimento è stato condotto solo in campi nomadi abitati quasi esclusivamente da Rom e Sinti.

17. Il 5 Febbraio 2009, il Senato italiano ha approvato il disegno di legge n. 733, uno dei provvedimenti contenuti nel cosiddetto 'pacchetto sicurezza' che include anche il decreto del 21 Maggio 2008. Il disegno di legge è ora in attesa di approvazione alla camera dei deputati. Se adottato così com'è, le misure colpiranno Rom e Sinti, immigrati e senz'altro. Secondo la documentazione dell'ERRC, il 17 Febbraio 2009, l'Associazione Sinti Italiani ha organizzato una manifestazione a Milano richiedendo l'abolizione di alcuni articoli della legge, poiché si teme che questi portino alla creazione di un registro speciale delle persone che vivono condizioni abitative non usuali e che impediscano a chi vive nelle roulotte di ottenere i documenti anagrafici⁸.

⁷ Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3678, del 30 maggio 2008: Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione della Campania; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3677, del 30 maggio 2008: Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione della Lombardia; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3676, del 30 maggio 2008: Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione del Lazio.

⁸ Cfr. sito web di Sucar Drom, post del 17 febbraio 2009
<http://sucardrom.blogspot.com/2009/02/Milanogrande-manifestazione.html>

Profilo fattuale delle Violazioni alla Direttiva Europea sull'Uguaglianza Razziale 2000/43/CE

Chi sono i 'nomadi' e profilo dei 'campi nomadi'

18. In Italia secondo le informazioni rese pubbliche dal governo, vivono approssimativamente 150.000 Rom e Sinti⁹. Circa la metà di tutti i Rom e Sinti presenti sul territorio italiano sono cittadini italiani. Si stima che il 20-25% provengono da altri stati dell'Unione Europea (per lo più Romania) e il resto da paesi non UE (molti sono apolidi provenienti dai territori dell'ex-Jugoslavia)¹⁰.

19. Al centro di questo dibattito rimane l'importanza del significato del termine 'nomade', quando usato ufficialmente dalle autorità governative italiane. A rafforzare l'atteggiamento del governo italiano contro queste comunità, è la convinzione che tutti i Rom e i Sinti sono 'nomadi'. Nelle comunicazioni con organi intergovernativi e con agenzie di monitoraggio del trattato sui diritti umani, le autorità italiane hanno ripetutamente usato 'nomadi' in riferimento a Rom e Sinti, al di là del loro status giuridico. Durante il riesame del 1999 sulla conformità dell'Italia alla Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale (CERD), il capo delegazione italiano, Luigi Citarella, ha detto ai membri del CERD che 'per la loro natura nomade', i Rom 'preferivano stare nei loro campi'¹¹. Nel rapporto ufficiale del 2008 in risposta all'ultima relazione del CERD sull'Italia, il governo ha esplicitamente affermato che le popolazioni Rom sono "sempre caratterizzate dal nomadismo [...]"¹². In un rapporto del 2009, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) conferma: "In linea con la pratica OSCE, questo rapporto usa i termini 'Rom e Sinti' per descrivere quella popolazione che nei documenti ufficiali italiani risponde frequentemente al nome di 'nomadi'"¹³. Nelle Osservazioni conclusive del 2006, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sollevato la questione dell'uso da parte delle autorità italiane del termine 'nomadi' in riferimento alla popolazione Rom:

"21. Il Comitato si dice preoccupato dalla politica del governo che considera i Rom 'nomadi', così come dalla sua politica di assistenza basata sul sistema campi. Ed esprime preoccupazione alle notizie diffuse che la popolazione Rom vive in condizioni abitative povere e antigiuridiche, ai margini della società italiana (Artt. 12 e 26)"¹⁴.

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

10 European Roma Rights Centre/OSI/COHRE/Romani Criss/RRC, "Sicurezza all'italiana: *Impronte Digitali, Violenza Estrema e Vessazioni contro Rom e Sinti in Italia*", OSI e ERRC, Budapest, 8 luglio 2008, p. 7. <http://www.errc.org/db/03/4D/m0000034D.pdf>.

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

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

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

14 Per esempio, la legge regionale 299/89 della Lombardia "Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle "etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi". Anche le regioni Veneto, Lazio, la provincia autonoma di Trento, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Liguria, Piemonte e Marche, hanno adottato provvedimenti simili.

"22. I rappresentanti di governo dovrebbero, consultando la comunità rom, ripensare le loro iniziative nei confronti di questa comunità, mettere fine allo stato di segregazione abitativa in cui si trova e sviluppare programmi per assicurarne la piena partecipazione alla società maggioritaria, a tutti i livelli".

20. In Italia, gli uffici del governo che si occupano delle questioni inerenti Rom e Sinti, italiani e non, vengono denominati 'Ufficio Nomadi'.

21. Alla fine degli anni '80, inizio '90, 10 regioni su 20 in Italia adottarono leggi per la 'tutela della cultura nomade' attraverso l'edificazione e la legalizzazione di campi che segregavano Rom e Sinti, rendendo ufficiale la nozione che tutti i Rom e i Sinti sono nomadi e devono vivere isolati dal resto della società.

22. Oggi in Italia esistono campi riconosciuti come attrezzati, semi-attezzati e abusivi. Dal 1996, il monitoraggio e le continue ricerche dell'ERRC e di osservazione, indicano che almeno il 95% dei residenti nei campi sono Rom e Sinti. Questa cifra include Rom e Sinti italiani, Rom che provengono da altri paesi membri dell'Unione Europea e da paesi terzi, Rom Ashkali ed 'Egiziani'¹⁵, in maggioranza dalle regioni dell'ex-Jugoslavia. Tra questi ultimi, molti Ashkali ed 'Egiziani' sono apolidi e vivono in Italia dai primi anni '90, mentre altri sono arrivati in Italia negli anni '50 e '60 e non sono ancora riusciti a regolarizzare la loro permanenza in Italia.

Il censimento dei Rom e Sinti in Italia

23. Dall'adozione del Decreto Emergenza Nomadi, i rappresentanti del governo, le forze di polizia e le ONG (Croce Rossa Italiana) hanno condotto un censimento in due tempi che ha esplicitamente interessato tutti i Rom e i Sinti. Il primo censimento è stato condotto nel periodo giugno-ottobre del 2008 e si è svolto nei campi delle città di Roma, Milano e Napoli. Dal febbraio del 2009, è in corso un secondo censimento a Roma e in marzo, gli ufficiali della polizia hanno censito i campi delle province di Verona, Venezia, Treviso, Padova e Vicenza. La preoccupazione fondata è la creazione di database che comprendono quasi esclusivamente Rom e Sinti italiani e non¹⁶.

24. Le attività di documentazione e osservazione dell'ERRC sulle operazioni del censimento tra ottobre 2008 e aprile 2009, confermano che questo è stato condotto su basi etniche e rivolto unicamente a Rom e Sinti. Questo è stato confermato dalle interviste dell'ERRC ai rappresentanti della Croce Rossa Italiana direttamente coinvolti nella raccolta dei dati a Roma. Sebbene non siano state raccolte informazioni sull'appartenenza etnica dei residenti nei campi, la CRI era ben consapevole che la maggioranza degli individui censiti sono Rom e Sinti. In un'intervista all'ERRC dell'ottobre 2008, Rosa Deidda, vice presidente della Croce Rossa di Roma, ha affermato che dall'inizio del censimento nel giugno 2008, nei campi della città erano stati contati circa 4000 individui e che salvo poche eccezioni, erano tutti Rom¹⁷. Il 14 ottobre 2008, oltre a fornire informazioni dettagliate su ogni insediamento, il Corriere della Sera ha pubblicato un articolo sui risultati del censimento, indicando che 4.268 Rom vivono nei 'campi nomadi' di Roma¹⁸. Il motivo per cui l'etnicità non era un elemento esplicitato nel censimento è

15 Da qui in avanti, l'ERRC userà il termine Rom in riferimento a Rom, Ashkali e 'Egiziani'.

16 Il 25 luglio 2008, l'ERRC presentava ricorso al tribunale amministrativo del Lazio contro il Decreto Emergenza Nomadi e le azioni che l'hanno seguito sulla base del suo carattere discriminatorio.

17 Intervista dell'ERRC a Rosa Deidda, campo Via Tenuta Piccirilli, Roma, 10 ottobre 2008.

18 Brogi, Paolo. "Rom: 4.268, metà in condizioni estreme". Corriere della Sera, 14 ottobre 2008.

<http://www.legambiente.eu/associazione/rassegnaStampa/articolo.php?id=4579>

molto semplice: non vi era bisogno di determinare l'appartenenza etnica dei residenti visto che le autorità ne erano già a conoscenza. I campi censiti erano infatti sia quelli costruiti dal governo per ospitare i Rom, sia quelli illegali abitati principalmente da Rom.

25. Secondo le interviste raccolte dall'ERRC a Rom e Sinti italiani e non, il censimento ha seguito le stesse modalità ovunque, anche quando Rom e Sinti italiani e alcuni Rom non italiani, erano in possesso di documenti di riconoscimento validi, rilasciati dalle autorità italiane. La mancanza di attenzione mostrata dalle autorità italiane verso questo importante fattore legale durante le operazioni di censimento, mostra la volontà esplicita delle autorità di coinvolgere esclusivamente Rom e Sinti in quanto gruppo etnico, indipendentemente dal loro status giuridico di cittadini e residenti regolari.

26. Nella maggior parte dei casi, i dati raccolti dal censimento riguardavano nome, età, paese d'origine, numero del documento di identificazione, possesso o meno del permesso di soggiorno e data di emissione e scadenza, ma anche informazioni sullo stato di salute e sulla formazione scolastica.

Cittadini non italiani

27. Nel caso dei Rom non italiani e dei Rom apolidi, il censimento ha seguito una procedura simile se non uguale senza tener conto del loro status giuridico (con o senza il permesso di soggiorno). I dati raccolti interessavano principalmente nome, età, paese d'origine, numero del documento di identificazione, informazioni sullo stato di salute e sulla formazione scolastica. Tuttavia, le interviste condotte dall'ERRC ai residenti dei campi di Napoli (Campo via Cupa Perillo – Centrale del Latte, Campo Baracche Rosa via Cupa Perillo e Campo Rotonda B Lato Sinistro)¹⁹ insieme a un documento reso pubblico dalla Comunità di sant'Egidio, confermano che sono stati raccolti anche dati sull'appartenenza etnica e religiosa.

28. Nei campi visitati dall'ERRC che ospitano Rom non italiani, durante il censimento sono stati fotografati tutti i residenti, inclusi bambini e neonati. Nei campi di Napoli sono state prese anche le impronte digitali. Durante le interviste a Napoli del marzo 2009, nessuno dei Rom a cui sono state prese le impronte sapeva se queste esistessero ancora o se erano state distrutte.

29. Dall'osservazione e dalla successiva documentazione raccolta dall'ERRC nei campi di Roma di via Salviati 1, via Salviati 2, via Tenuta Piccirilli, Casilino 900, Tor de Cenci e Tor di Quinto-Baiardo, si evince che non si è fatta alcuna distinzione tra Rom provenienti da altri paesi UE, Rom provenienti da paesi non appartenenti all'UE e Rom apolidi. Secondo quanto osservato dall'ERRC, la Croce Rossa Italiana che ha condotto il primo censimento a Roma, ha utilizzato lo stesso modulo, raccolto le stesse identiche informazioni e fotografato ogni individuo, indipendentemente dalla cittadinanza o dallo status giuridico.

30. A Roma, i Rom di diversi insediamenti sono stati soggetti a un secondo censimento²⁰. L'ERRC ha potuto osservare e documentare direttamente il secondo censimento condotto nei campi di Tor de Cenci, Tor di Quinto-Baiardo e Lombroso. Secondo informazioni ufficiose fornite da rappresentanti delle ONG italiane all'ERRC tra marzo e aprile 2009, il secondo censimento è stato condotto anche nei campi di Casilino 900, Monachina, Martora, Foro Italico, via Salviati 1, via Salviati 2, via Salone, Castel Romano, via Candoni, via Gordiani, via Cesarina e via Tenuta Piccirilli.

19 Interviste dell'ERRC a Napoli, 24 marzo 2009.

20 Il 20 marzo 2009, l'ERRC ha inviato richiesta formale al sindaco e al prefetto di Roma per accedere alla documentazione relativa alle operazioni, per determinare se queste fossero legate al Decreto Emergenza Nomadi. Il sindaco di Roma ha risposto che le informazioni erano materia del prefetto. Al 21 aprile, l'ERRC non ha ricevuto alcuna risposta.

31. In alcuni dei campi abitati da Rom non italiani, i residenti hanno riferito all'ERRC che il personale delle forze dell'ordine e dell'esercito che ha condotto il censimento, ha perquisito illegalmente le loro abitazioni. Per esempio, nel secondo censimento di gennaio e febbraio 2009, i residenti del campo semi-attrezzato di Roma di Tor di Quinto-Baiardo e di quello attrezzato di Tor de Cenci, hanno testimoniato che gli agenti delle forze dell'ordine hanno perquisito le abitazioni dalle sei del mattino, senza chiedere il permesso e senza fornire alcuna motivazione, spiegazione o ordinanza del tribunale²¹.

32. Un uomo di circa 60 anni ha detto all'ERRC: "Io e la mia famiglia siamo stati contati dalla Polizia, dall'esercito e dalla polizia municipale. [...] Sono arrivati alle 6 del mattino e sono andati via alle 4 del pomeriggio. [...] Hanno perquisito la mia baracca con i cani; non mi hanno mostrato un ordine del tribunale. Hanno portato mio figlio prima all'ufficio immigrazione, poi a Ponte Galeria. Non l'hanno ancora rilasciato [8 giorni dopo]"²².

Cittadini italiani

33. Durante le operazioni di censimento dei campi nomadi, i Rom e Sinti italiani hanno subito lo stesso o simile trattamento dei Rom non italiani; l'unico elemento comune ai due gruppi era la loro origine etnica. L'ERRC ha documentato le attività svolte durante il censimento a Milano e in Veneto, dove Rom e Sinti italiani sono stati censiti nonostante avessero dei documenti di riconoscimento validi.

34. Nel campo di via Impastato a Milano, abitato da circa 40 Sinti italiani, 60 agenti della polizia hanno circondato il campo e vietato a chiunque di entrare o uscire durante le operazioni di censimento del 6 giugno 2008. La polizia ha fotografato i documenti d'identità di tutti i residenti del campo, bambini inclusi. Inoltre, durante le operazioni, la polizia ha perquisito le abitazioni e i veicoli dei residenti senza un'ordinanza del tribunale²³.

35. Analogamente, secondo la documentazione dell'ERRC inerente il censimento del 17 luglio 2008, circa 70 agenti di polizia sono entrati nel campo di via Idro a Milano, abitato da persone di origine italiana, e hanno chiesto a tutti i residenti, bambini inclusi, di presentare il proprio documento di riconoscimento. La polizia ha quindi copiato su uno schedario specifico le informazioni contenute nei documenti. Nessuna delle persone intervistate dall'ERRC ha ricevuto una copia di questo modulo²⁴.

36. Più di recente, presumibilmente a seguito di un ordine del Ministero dell'Interno²⁵, reparti di polizia di Veneto, Liguria, Piemonte e Lombardia, congiuntamente al Servizio Centrale Operativo della polizia di Stato, hanno svolto un censimento in tutti i campi per Rom e Sinti italiani delle provincie di Verona, Venezia, Treviso, Padova e Vicenza²⁶. Durante il censimento che si è svolto nel marzo del 2009, gli agenti della polizia hanno controllato i documenti di tutti

21 Gli articoli 247-252 del Codice italiano di Procedura Penale hanno stabilito che le perquisizioni delle abitazioni possono essere svolte solo sulla base di un decreto motivato emanato da un magistrato. Una copia del decreto deve essere rilasciata alla persona oggetto della perquisizione e queste possono avere luogo solo dalle 7:00 del mattino alle 20:00.

22 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom del campo di Tor di Quinto-Baiardo. Roma, 12 febbraio 2009.

23 Interviste dell'ERRC con una comunità di Sinti italiani del campo di Milano di Via Impastato. 11 marzo 2009. Uno dei residenti del campo ha presentato un ricorso contro il Ministero dell'Interno, il prefetto di Milano, il capo della Polizia di Milano e il comune.

24 Interviste dell'ERRC con Rom italiani del campo di Milano di Via Idro, 12 marzo 2009.

25 Intervista telefonica dell'ERRC con padre Francesco Cipriani. 10 marzo 2009. Anche Padre Cipriani è stato censito e ha detto all'ERRC che quando ha chiesto alla polizia del fondamento giuridico del censimento, gli è stato risposto che era stato ordinato dal Ministero dell'Interno.

26 Cfr. Comunicato stampa della Polizia di Verona del 5 marzo 2009. Disponibile presso l'archivio dell'ERRC.

i residenti e fotografato ognuno di loro (eccetto in due campi, si veda sez. 5 seguente) costringendo le persone a tenere un foglio di carta in mano proprio sotto il volto, su cui vi erano nome, cognome e numero identificativo.

37. In risposta alle dure critiche che le misure adottate hanno suscitato, nel luglio del 2008 il Ministro della Difesa Ignazio La Russa, ha annunciato che il censimento sarebbe stato esteso a tutti i cittadini italiani. Ciò nonostante, a oggi in Italia non sono state fornite informazioni ufficiali in merito a operazioni di censimento rivolte a persone non-Rom o non-Sinti, e sicuramente non vi è traccia di attività di censimento svolte con incursioni casa per casa da parte degli agenti delle forze dell'ordine²⁷.

Profilo fattuale delle violazioni alla Direttiva UE 95/46/CE sulla Protezione dei Dati

38. In tutti i casi osservati e documentati dall'ERRC, si sono verificate delle chiare violazioni alle procedure di protezione dei dati, che invece dovrebbero sempre essere garantite ai soggetti coinvolti nella raccolta dei propri dati personali. Nella maggior parte dei casi, è opinione dell'ERRC che laddove il 'consenso' è stato concesso senza l'adeguata informazione non si può parlare di consenso volontario. In casi estremi, l'ERRC ha documentato che la polizia, le amministrazioni locali e i rappresentanti delle ONG, responsabili delle operazioni, hanno costretto i residenti dei campi nomadi a partecipare al censimento. Nel campo di Roma di via Tenuta Piccirilli, l'ERRC ha anche potuto osservare due casi in cui sono stati richiesti e registrati i dati di Rom adulti assenti al momento del censimento.

Consenso non rilasciato liberamente

39. Nella gran parte dei casi documentati dall'ERRC, i Rom e Sinti intervistati hanno affermato di aver accettato di essere contattati solo perché non pensavano di avere altra scelta. L'ERRC ha riscontrato questi casi nei seguenti campi: a Milano nei campi di via Impastato, via Triboniano Area 1, via Triboniano 4, Bacula e via Idro, e a Roma nei campi di Tor de Cenci, Tor di Quinto-Baiardo e Lombroso. Le testimonianze che seguono raccontano esperienze rappresentative e comuni a ogni individuo intervistato dall'ERRC:

- un Rom rumeno di 30 anni del campo Bacula di Milano ha affermato: "Non avevo scelta. La polizia è venuta nella mia casa e mi ha chiesto di dargli il documento di identità. A quel punto non potevo fare altro"²⁸;
- un Rom di 50 anni del campo di Tor de Cenci a Roma ha dichiarato: "Pochi mesi fa sono venuti e siamo stati contattati. Non mi hanno detto che potevo scegliere. dovevo farlo. [...] Non ci hanno dato nessuna informazione [sullo scopo, ecc.] sul censimento"²⁹.

Rom e Sinti costretti a partecipare al censimento

40. La documentazione dell'ERRC sulle operazioni di censimento a Roma, Milano, Napoli e nella regione Veneto rivelano che molti Rom e Sinti sono stati costretti in varie forme a partecipare al censimento.

41. In alcuni casi documentati dall'ERRC, la polizia e le ONG, per convincere a partecipare i Rom e Sinti residenti nei campi, hanno chiaramente fornito false informazioni sulla natura e la finalità del censimento. Per esempio, le interviste condotte dall'ERRC con i residenti dei campi di Napoli (campo via Cupa Perillo – Centrale del Latte, campo Baracche Rosa via Cupa Perillo e

27 EUBusiness.com. "Fingerprint all Italians, minister says." 11 luglio 2008.
<http://www.eubusiness.com/news-eu/1215768938.64>.

28 Intervista dell'ERRC nel campo Bacula, Milano, 12 marzo 2009.

29 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom del campo Tor de Cenci, Roma, 10 febbraio 2009.

campo Rotonda B lato Sinistro) dimostrano che circa trenta poliziotti e rappresentanti della CRI hanno rassicurato i residenti che partecipando al censimento avrebbero potuto regolarizzare il loro soggiorno in Italia³⁰. Gli insediamenti in questione ospitano circa 700 Rom provenienti dai paesi dell'ex-Jugoslavia, arrivati in Italia da un contesto di guerra e molti dei quali negli ultimi 10 anni non sono riusciti a regolarizzare la loro posizione. Gli abitanti del campo hanno riferito all'ERRC che la polizia e gli operatori della CRI hanno garantito che partecipando al censimento avrebbero ricevuto il permesso di soggiorno. Il risultato è stato che la gran parte dei Rom del campo ha accettato di essere contata, fotografata e identificata con le impronte digitali. Di seguito, una selezione di testimonianze raccolte dall'ERRC a questo riguardo:

- un uomo Rom del campo Cupa Perillo – Centrale del Latte: “La polizia mi ha detto che avrebbero usato i dati del censimento per darmi un permesso di soggiorno. Eppure, da quel momento non ho ricevuto niente e non credo ci rilasceranno alcun documento”³¹;

- un uomo Rom di circa 45 anni ha affermato: “Loro (gli agenti di polizia) hanno detto che il modulo del censimento era meglio del permesso di soggiorno. Due mesi fa la polizia mi ha fermato per un controllo e gli ho mostrato il modulo. Mi hanno portato in commissariato e mi hanno fotografato e preso nuovamente le impronte digitali. Ho passato la notte in cella. Il giorno seguente un giudice mi ha dato un ordine di espulsione. Penso che con il censimento mi hanno voluto schedare per potermi poi espellere meglio dall'Italia”³²;

- una donna Rom di circa 40 anni ha detto: “La polizia e la CRI sono venuti al campo per il censimento. Mi hanno detto che avrei ricevuto dei documenti regolari e sono andata per essere contata. [...] Volevano i nostri dati per darci dei nuovi documenti, ma non ce li hanno mai dati. Il modulo del censimento non è un documento valido per stare in Italia. La polizia ha fermato mio marito e gli ha dato un ordine di espulsione. [...] Ci hanno ingannati. Gli ho creduto e ora mi sento tradita”³³.

42. L'ERRC ha potuto documentare anche casi in cui a Rom e Sinti italiani e non, è stato imposto il censimento in circostanze esplicitamente coercitive e intimidatorie. Secondo le informazioni raccolte dalle interviste a Rom provenienti dai paesi dell'ex-Jugoslavia e che vivono nel campo semi-attrezzato di Tor di Quinto-Baiardo (180 residenti) e in quello attrezzato di Tor de Cenci (350 residenti) a Roma, il secondo censimento del 29 gennaio e del 3 e 4 febbraio 2009 è stato condotto con polizia ed esercito con l'utilizzo di unità cinofile. Questi agenti sarebbero stati spesso aggressivi nei confronti dei residenti. La settimana successiva, le persone intervistate dall'ERRC hanno affermato che l'esercito ha circondato i campi impedendo a chiunque di entrare o uscire per tutta la durata delle operazioni di censimento. Durante il censimento, gli agenti hanno perquisito le case con i cani senza mostrare alcun ordine di perquisizione. Diciotto persone sono state portate dalla polizia all'Ufficio immigrazione. Una giovane Rom la cui famiglia vive in Italia, è stata deportata direttamente in Croazia dopo aver passato una settimana nel Centro di Identificazione ed Espulsione di Ponte Galeria³⁴.

43. Secondo le interviste dell'ERRC a Sinti italiani del campo attrezzato di via Impastato a Milano, nel corso del censimento del 6 giugno 2008, circa 60 agenti delle forze dell'ordine hanno circondato il campo, perquisito l'area e vietato a chiunque di entrare o uscire. Hanno

30 Visita dell'ERRC a Napoli, marzo 2009.

31 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom del campo di Cupa Perillo – Centrale del Latte, Napoli, 24 marzo 2009.

32 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom del campo di Cupa Perillo – Centrale del Latte, Napoli, 24 marzo 2009.

33 Intervista dell'ERRC con un donna Rom del campo Baracche Rosa – Via Cupa Perillo. Napoli, 24 marzo 2009.

34 Intervista dell'ERRC con la madre della ragazza, una donna di 50 anni, del campo di Tor di Quinto-Baiardo. Roma, 12 febbraio 2009.

perquisito le case e fotografato i documenti personali di tutti i residenti, inclusi i bambini, senza un reale consenso da parte loro e senza alcuna ordinanza del tribunale.

44. Durante il censimento dell'8 e 9 aprile 2009 al campo Lombroso di Roma, il ricercatore dell'ERRC è stato testimone di un caso in cui un carabiniere ha detto a una donna: "E' un censimento e con questo il comune vi da la tessera per stare al campo. Qui risulta che suo marito non è stato ancora censito. Gli dica che deve fare il censimento. Se oggi non viene per essere contato, non può avere la tessera e non può vivere in questo campo e in questo container. E' un vostro problema se non lo fate".

45. La selezione di testimonianze che segue, illustra il clima di paura e intimidazione nel quale i residenti dei campi hanno dato il loro 'consenso volontario' a sottoporsi a entrambi i censimenti:

- un anziano Sinti italiano ha detto all'ERRC: "Ho dovuto accettare di essere contato. La polizia ha bussato alla mia porta alle 5 del mattino dicendo che era un censimento. [...] La polizia scientifica ha perquisito l'esterno delle case con i guanti. Poi hanno perquisito la mia roulotte. Mi hanno detto che hanno fatto lo stesso in altre roulotte. Non hanno mostrato nessun permesso del tribunale. Mi sono sentito umiliato come cittadino italiano. Noi siamo zingari non siamo come gli altri cittadini italiani – sono stato imprigionato in molti campi di concentramento fascisti e la polizia ora mi tratta in questo modo!"³⁵;

- una donna Rom di circa 20 anni ha detto: "Loro (la polizia e l'esercito) volevano controllare i documenti e fare il censimento. Il primo giorno sono venuti per i documenti, il secondo per il censimento. Hanno trattato tutti veramente male. [...] Nel primo censimento la CRI mi ha dato una tessera per l'assistenza sanitaria. Non mi hanno detto che era volontario. Non mi hanno chiesto il permesso di registrare i dati dei miei figli. [...] Hanno portato me e la mia famiglia in un furgone e hanno fotografato tutti, compresi i bambini"³⁶;

- un uomo Rom di circa 70 anni ha testimoniato: "La polizia è entrata in casa mia e mi ha chiesto i documenti di riconoscimento. Vivo in Italia da molti, molti anni ma non ho un permesso di soggiorno. Mi hanno portato all'Ufficio immigrazione dove ho passato la notte. Il giorno dopo mi hanno portato al Centro immigrazione ed espulsione di Ponte Galeria dove sono stato visitato da un dottore. Dopo poche ore un giudice ha emesso un ordine di espulsione nei miei confronti. [...] All'Ufficio immigrazione mi hanno fotografato e hanno preso le mie impronte"³⁷.

46. In più, l'ERRC ha anche documentato un caso in cui durante le operazioni del secondo censimento, un Rom del campo di Tor de Cenci a Roma è stato maltrattato e malmenato dalla polizia. Secondo la sua testimonianza, quando è arrivata la polizia si trovava fuori dal campo e un soldato dell'esercito gli ha impedito di entrare. Mentre aspettava il permesso di entrare, diversi agenti di polizia hanno cominciato a umiliarlo, quindi due agenti lo hanno picchiato davanti agli altri operatori di polizia e ai residenti del campo. L'uomo ha anche riferito all'ERRC che una volta finito tutto, un rappresentante del comune di Roma si è avvicinato e gli ha consigliato di non sporgere denuncia del fatto³⁸.

Informazioni inadeguate a garantire il consenso informato

47. Le interviste dell'ERRC ai residenti dei campi in cui entrambi i censimenti sono stati condotti, indicano chiaramente che le autorità responsabili non hanno fornito informazioni

35 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom del campo di Via Impastato, Milano, 11 marzo 2009.

36 Intervista dell'ERRC con una donna Rom del campo di Tor de Cenci, Roma, 10 febbraio 2009.

37 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom del campo di Tor di Quinto-Baiardo, Roma, 12 febbraio 2009.

38 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom del campo di Tor de Cenci, Roma, 2 aprile 2009.

sufficienti su vari aspetti del censimento: finalità del censimento, dove e come i dati raccolti saranno usati e conservati, le persone autorizzate ad accedere ai dati e per quanto tempo verranno conservati. Questo tipo di informazioni vengono richieste dalla legislazione UE sulla protezione dei dati per permettere ai residenti dei campi di dare il pieno consenso informato a qualsiasi attività di raccolta dati, incluso un 'censimento'.

48. Durante la ricerca sul campo condotta dall'ERRC in sedici insediamenti circa le operazioni di censimento, non è stato documentato un solo caso in cui un individuo Rom o Sinto abbia ricevuto le suddette informazioni in maniera completa, chiara e comprensibile.

49. In nessun caso documentato dall'ERRC la persona interessata è stata informata sulle modalità e i tempi di conservazione dei dati, su chi aveva accesso a quest'ultimi e su come e quando sarebbero stati distrutti.

50. Da quanto osservato dall'ERRC durante i censimenti dei campi di Roma di via Salviati 1, via Salviati 2, via Tenuta Piccirilli e Casilino 900, la CRI che ha condotto il censimento, ha fornito informazioni generiche e poco esaurienti sulle ragioni e le finalità del censimento. La grande maggioranza dei Rom e Sinti intervistati ha dichiarato di essere stata informata dalla CRI che il censimento era finalizzato alla raccolta di dati su condizioni sanitarie e formazione scolastica al fine di aiutarli a migliorare le loro condizioni di vita. Queste informazioni non sono sufficienti a determinare il consenso informato. Non è stata fornita nessuna informazione su dove e per quanto tempo i dati personali sarebbero stati conservati e su chi potesse accedere a quest'ultimi. Di conseguenza, la maggior parte dei residenti ha accettato di partecipare al censimento perché sperava che questo li avrebbe aiutati a migliorare le loro condizioni di vita. Inoltre, molte persone hanno considerato un fatto di grande importanza il ricevere un documento ufficiale dalla CRI (la tessera della CRI) dal momento che non hanno mai posseduto alcun documento di riconoscimento ufficiale. Per esempio, un Rom serbo ha dichiarato: "Ho accettato di essere censito perché non ho nessun documento ufficiale. Almeno questo è valido per un anno"³⁹. In un'intervista all'ERRC⁴⁰, il vice-presidente della CRI a Roma e un volontario hanno affermato che la CRI era obbligata a fornire al prefetto di Roma unicamente dati statistici di carattere generale sulle condizioni del campo; le informazioni personali dettagliate, a quanto affermato, possono essere ottenute solo tramite un ordine del tribunale. Questo forse potrebbe spiegare la decisione delle autorità di Roma di impiegare polizia e esercito durante il secondo censimento.

51. L'ERRC ha anche registrato casi in cui i residenti dei campi non hanno ricevuto alcuna informazione in merito alle finalità del censimento. Queste persone hanno dichiarato all'ERRC di aver accettato di essere censite solo perché tutti gli altri lo facevano. Inoltre, nei campi in cui il censimento è stato ripetuto, i residenti intervistati dall'ERRC hanno affermato che entrambe le volte non hanno ricevuto nessuna informazione precisa. Le interviste che seguono sono una selezione delle testimonianze su questo argomento:

- una donna Rom di circa 50 anni registrata in entrambi i censimenti di Roma ha dichiarato: "La polizia è arrivata al campo e mi ha chiesto di consegnare i miei documenti di riconoscimento. Da quanto ho capito si trattava di un controllo dei documenti e di un censimento. Non mi hanno detto nulla su quel che avrebbero fatto dei dati"⁴¹;
- una donna Rom di 23 anni proveniente dalla Romania ha affermato: "Non mi hanno dato alcuna spiegazione sul censimento, mi è stato chiesto se potevano raccogliere informazioni su di me e io ho accettato"⁴²;

39 Intervista dell'ERRC con un Rom serbo del campo di Via Salviati 1, Roma, 9 ottobre 2008.

40 Interviste dell'ERRC con Rosa Deidda e D., un volontario della CRI presso il campo di via Tenuta Piccirilli. Roma, 9 ottobre 2008.

41 Intervista dell'ERRC con una donna Rom del campo di Tor de Cenci, Roma, 10 febbraio 2009.

42 Intervista dell'ERRC con una donna Rom rumena del campo di Via Tenuta Piccirilli, Roma, 9 ottobre 2008.

- una donna Rom che non sapeva che il censimento era volontario, ha detto: "Gli ho dato le mie informazioni perché tutti lo stavano facendo"⁴³.

52. Solo in un insediamento (campo Lombroso a Roma) dei 16 nei quali l'ERRC ha condotto la sua ricerca sulle operazioni di censimento, è stato chiesto ai residenti di firmare un modulo sul consenso al trattamento dei dati personali. Peraltro, il modulo era scritto solo in italiano e i circa 160 residenti del campo provengono dalla Bosnia-Erzegovina e molti di loro parlano bosniaco e romanes come prima lingua.

Problemi particolari legati al censimento dei bambini Rom e Sinti

53. Dei 16 insediamenti in cui l'ERRC ha condotto la sua ricerca sul campo, in un solo caso (campo Lombroso a Roma), durante il secondo censimento, gli operatori incaricati hanno esplicitamente chiesto ai genitori di firmare i moduli per il consenso alla raccolta e al trattamento dei dati dei loro figli.

54. Come l'ERRC ha potuto osservare nel corso dei censimenti condotti nell'ottobre 2008 nei diversi campi di Roma, la polizia, la CRI e gli altri operatori coinvolti nelle attività non hanno chiesto alcun permesso speciale ai genitori Rom prima di contare e registrare i dati dei loro bambini, qualsiasi età essi avessero. Nel campo di via Tenuta Piccirilli a Roma, l'ERRC ha documentato un solo caso dopo giorni di osservazione, in cui i rappresentanti della CRI hanno chiesto al genitore il consenso per la registrazione dei dati del figlio⁴⁴. Tutti gli altri intervistati di questo campo hanno dichiarato che la CRI non ha chiesto nessun permesso speciale per raccogliere i dati dei bambini. Secondo un abitante del campo di via Salviati 2, la CRI ha registrato i suoi tre figli senza chiedere il suo consenso⁴⁵.

55. Anche a Milano, secondo le testimonianze raccolte dall'ERRC, gli agenti delle forze dell'ordine che hanno censito il campo di via Impastato, abitato da Sinti italiani, non hanno chiesto ai genitori alcun permesso per la raccolta delle informazioni sui loro figli.

- una donna Rom ha testimoniato: "Verso le 5 del mattino sono arrivati al campo circa 70 agenti di polizia. Ci hanno trattato come animali. Hanno controllato i documenti [...] compreso il certificato di nascita di mio figlio di un anno. [...] non mi hanno chiesto il permesso di controllare i documenti di mio figlio"⁴⁶;

- durante le operazioni di censimento del campo Lombroso di Roma seguite dall'ERRC, una donna di circa 40 anni ha detto al ricercatore: "Quando ci portano lì e chiudono la porta siamo soli e abbiamo sempre paura che possa succedere qualcosa".

56. Alcuni Rom che hanno dei bambini in affidamento (per esempio nonni, zii ecc.) hanno riferito che non avendo il certificato di nascita temevano che le autorità potessero portare via i bambini.

Raccolta e trattamento delle fotografie e delle impronte di Rom e Sinti

57. Nella quasi totalità dei campi visitati dall'ERRC in cui il censimento è stato condotto, le

43 Intervista dell'ERRC con una donna Rom rumena del campo di Via Tenuta Piccirilli, Roma, 9 ottobre 2008.

44 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom rumeno del campo di Via Tenuta Piccirilli, Roma, 9 ottobre 2008.

45 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom bosniaco del campo di Via Salviati 2, Roma, 9 ottobre 2008.

46 Intervista dell'ERRC con una donna Sinti italiana del campo di Via Impastato, Milano, 11 marzo 2009.

autorità italiane hanno fotografato i Rom e Sinti che vivono nei campi.

58. Nei tre campi di Napoli visitati dall'ERRC a giugno 2008, sono state prese le impronte digitali e le fotografie di tutti i residenti intervistati sopra i 14 anni, indipendentemente dal possesso di un documento di identificazione⁴⁷. Non sono stati mostrati né un'ordinanza del tribunale, né alcun documento scritto che autorizzasse la raccolta delle impronte digitali. Al momento in cui l'ERRC ha condotto la sua ricerca a Napoli nel marzo 2009, le autorità non avevano ancora rilasciato alcuna informazione ai residenti dei campi in merito alle impronte digitali prese e alla loro distruzione.

59. Secondo la documentazione dell'ERRC, anche gli agenti di polizia e i carabinieri che hanno condotto le operazioni di censimento l'8 e il 9 aprile del 2009 al campo Lombroso di Roma, hanno preso le impronte digitali⁴⁸. In quei giorni, 23 Rom sono stati portati dal campo nomadi al comando dei carabinieri per essere identificati con fotografie e impronte. Dalle testimonianze raccolte dall'ERRC risulta che queste persone sono state fatte entrare una alla volta in una stanza con due carabinieri; uno per le impronte e le fotografie (fronte, lato), l'altro per copiare e controllare i dati al computer. Ogni individuo maggiorenne ha dovuto firmare quattro fogli per le fotografie e quattro per le impronte. Il contenuto della documentazione non è stato comunicato e non ne è stata rilasciata alcuna copia scritta.

60. Secondo i Rom intervistati a Napoli dall'ERRC durante il censimento, la polizia e la CRI hanno fotografato due volte i residenti del campo. La prima era una foto normale e appariva sul modulo del censimento. Nella seconda, i residenti tenevano un foglio in mano con su scritto un numero. I Rom intervistati dall'ERRC non hanno saputo dire a cosa servisse la seconda fotografia: "Mi hanno fotografato con un pezzo di carta in mano con sopra un numero. Non so proprio come useranno queste fotografie. Sulla copia del modulo del censimento c'è un'altra foto senza il numero"⁴⁹.

61. Anche nel corso del primo censimento realizzato dalla CRI a Roma nei campi di via Salviani 1, via Salviani 2, via Tenuta Piccirilli, Casilino 900, Tor de Cenci e Tor di Quinto-Baiardo, l'ERRC ha documentato che i residenti dei campi sono stati fotografati senza che nessun documento scritto attestasse la legittimità di questa misura. Nella grande maggioranza dei casi documentati dall'ERRC, ai residenti dei campi non è stato chiesto un consenso specifico per essere fotografati. Al contrario, le fotografie sono state percepite dai residenti come parte delle operazioni del censimento perciò hanno solo seguito le istruzioni fornite loro dagli operatori della CRI.

62. Inoltre, durante le operazioni di censimento condotte da agenti della polizia in Veneto e presumibilmente dirette dal Ministero dell'Interno, l'ERRC ha potuto documentare casi in cui venivano fotografati anche Sinti di nazionalità italiana. Secondo un comunicato stampa del dipartimento di polizia di Verona, durante le operazioni coordinate dal Servizio Operativo Centrale della Polizia di Stato, sono state censiti centinaia di Sinti dei campi nomadi delle province di Venezia, Padova, Verona, Vicenza e Treviso. Secondo il comunicato, il provvedimento ha interessato 15 campi che ospitavano *giostrai*⁵⁰, "molti dei quali coinvolti in attività predatorie"⁵¹. L'organizzazione italiana Sinti Sucar Drom ha pubblicato informazioni secondo cui tutti i Rom e Sinti delle aree indicate, fatta eccezione per Venezia, e in possesso di documenti validi, sono stati fotografati con un foglio di carta in mano che riproduceva nome, cognome e un numero identificativo, senza che nessun ordine del tribunale o altro autorizzasse

47 Come confermato anche dall'OSCE. cfr. nota 13.

48 Il ricercatore dell'ERRC ha potuto osservare le fasi del censimento nei due giorni in cui si è svolto, presentandosi come un operatore di una Ong italiana.

49 Intervista dell'ERRC a una donna Rom del campo di Cupa Perillo – Centrale del Latte, Napoli, 24 marzo 2009.

50 *Giostrai* si riferisce alle persone che lavorano nei parchi giochi, *le 'giostre'*, e in Italia viene usato in modo stereotipato quando ci si riferisce ai Sinti.

51 Cfr. Comunicato stampa della polizia di Verona del 5 marzo 2009. Disponibile presso l'archivio dell'ERRC.

questa schedatura⁵². Sucar Drom ha riferito che a Venezia la polizia non ha fotografato i residenti, ma ha copiato i dati dei documenti di riconoscimento di tutti i Sinti dei campi. In una intervista telefonica con l'ERRC rilasciata il 23 aprile 2009, Davide Casadio, presidente dell'Associazione Sinti Italiani, ha confermato questo dato. Casadio ha riferito di aver raccolto informazioni in tutti i campi delle provincie interessate e tutti i residenti di tutti i campi sono stati fotografati fatta eccezione per due campi a Venezia e Vicenza. In quanto residente del campo Montecchio Maggiore di Vicenza, Casadio ha affermato di aver impedito alla polizia di fotografare i residenti del suo campo⁵³.

63. Francesco Cipriani, il parroco dei Rom italiani del campo di via La Rizza di Verona, ha affermato: "Siamo tutti cittadini italiani e viviamo in questo campo da 20 anni. Non riesco a capire il motivo di questo censimento. Sembra di essere tornati all'inizio dei campi di concentramento. Mi hanno fotografato con nome e cognome. Io ero il numero 40 ed Elisabetta il 41. Voglio fare una riflessione in quanto cittadino italiano, come del resto lo siamo tutti qui al campo: questo non sarebbe mai successo in un quartiere normale"⁵⁴. Durante un'intervista telefonica con l'ERRC, padre Cipriani ha detto: "Loro (gli agenti polizia) non hanno mostrato nessun ordine del tribunale. Io ed Elisabetta ci siamo opposti e ci siamo rifiutati di essere schedati. Allora ci hanno portato alla questura di Verona. I poliziotti erano imbarazzati ma ci hanno fotografato mentre tenevamo un numero tra le mani. [...] Non hanno detto come avrebbero utilizzato i miei dati e le mie fotografie"⁵⁵.

64. Un altro elemento di preoccupazione riguarda il fatto che la polizia, la CRI e gli altri operatori coinvolti nelle operazioni di censimento abbiano in quasi tutti i casi, fotografato i minori, anche bambini, senza il chiaro consenso da parte dei genitori o alcun permesso specifico. Un uomo Rom del campo di via Salviati 2 di Roma ha dichiarato che persino suo figlio di 7 mesi è stato fotografato e censito senza nessun consenso specifico da parte sua o di sua moglie⁵⁶. Inoltre, i ricercatori dell'ERRC che hanno assistito alle operazioni di censimento nel campo di via Tenuta Piccirilli a Roma, hanno appurato che i bambini venivano fotografati senza il consenso dei genitori. L'unica spiegazione fornita dagli operatori della CRI all'ERRC, è stata che le fotografie ai residenti e ai loro bambini erano necessarie al rilascio del tesserino sanitario (la tessera della CRI)⁵⁷.

Il censimento in Italia non è legato a una politica di integrazione sociale

65. L'Italia non ha una politica definita per fronteggiare l'esclusione sociale di Rom e Sinti. Negli ultimi 10 anni, il governo ha pubblicamente affermato la sua volontà di sviluppare questa linea politica, ma senza risultati.

66. Secondo le affermazioni dei funzionari di governo, la finalità dei censimenti è quella di migliorare la sicurezza e le condizioni di vita di Rom e Sinti in Italia. Inoltre, gli operatori della CRI hanno dichiarato all'ERRC che una delle motivazioni alla base del censimento è sviluppare

52 Post del sito web di Sucar Drom datato 6 marzo 2009.
<http://sucardrom.blogspot.com/search?updatedmax=2009-03-09T08%3A38%3A00%2B01%3A00&max-results=18>.

53 Intervista telefonica dell'ERRC a Davide Casadio, Associazione Sinti Italiani, 23 aprile 2009.

54 Beltrame, Giancarlo, "Mi pare di tornare ai campi di internamento", L'Arena, 6 marzo 2009, p. 11. Disponibile presso l'archivio dell'ERRC.

55 Intervista telefonica dell'ERRC con padre Cipriani, 10 marzo 2009.

56 Intervista dell'ERRC con un uomo Rom bosniaco del campo di Via Salviati 2, Roma, 9 ottobre 2008.

57 Intervista dell'ERRC con Rosa Deidda e D., un volontario della CRI presso il campo di via Tenuta Piccirilli, Roma, 9 e 10 ottobre 2008.

un piano strategico e politico per l'inclusione dei Rom⁵⁸. Nell'ottobre 2008, l'ERRC ha inviato richiesta scritta alla CRI e al Commissario Delegato per i Rom di Roma, per ricevere informazioni sullo stato attuale del piano strategico e su chi altro fosse coinvolto nella preparazione di quest'ultimo. A oggi, l'ERRC non ha ricevuto risposta da queste istituzioni, né i rappresentanti di governo hanno annunciato alcun progetto per sviluppare una politica specifica di integrazione rivolta a Rom e Sinti.

67. Questo basta a suscitare serie preoccupazioni in merito all'uso reale che potrebbe essere fatto dei dati raccolti e mette chiaramente in connessione i censimenti con l'attuazione di misure finalizzate alla sicurezza di cittadini italiani non-Rom/Sinti (e cioè il controllo di Rom e Sinti). Difatti, ci sono segnali allarmanti che indicano come a Roma e Napoli uno dei motivi principali del censimento fosse identificare le persone che non erano riuscite a regolarizzare il soggiorno in Italia e avviare procedimenti di espulsione nei loro confronti.

68. Il 22 ottobre 2008, il Ministro dell'Interno Maroni ha annunciato che si era concluso il primo censimento e che 124 campi Rom sarebbero stati chiusi⁵⁹. I sospetti diffusi sulle reali motivazioni del censimento sono stati confermati dal Prefetto di Roma durante una conferenza stampa convocata il 26 gennaio 2009. Il Prefetto Giuseppe Pecoraro, illustrando un piano in sei fasi che riguarda le comunità Rom della capitale, ha annunciato: la chiusura del campo Casilino 900; nuovi regolamenti nei campi attrezzati per garantire legalità, sicurezza, integrazione; la realizzazione di un secondo censimento, condotto nei campi attrezzati dalle forze dell'ordine per verificare gli aventi diritto alla residenza e per adattare le strutture; l'eliminazione dei campi informali; l'espulsione dei non aventi diritto al soggiorno in Italia; il trasferimento degli aventi diritto nei campi attrezzati; corsi di formazione al lavoro nei campi attrezzati; e trasferimento delle famiglie integrate in comuni disposti ad accoglierle⁶⁰.

69. Dal febbraio 2009, a Roma e Milano sono stati demoliti molti campi Rom e si prevede lo sgombero e la chiusura di molti altri ancora: il 16 febbraio 2009, a seguito dello stupro di una giovane ragazza che si presume sia stato compiuto da immigrati dell'est europeo⁶¹, alcuni insediamenti nella città di Roma sono stati chiusi e a Milano le autorità hanno sgomberato gli abitanti del campo Bacula senza provvedere immediatamente a una sistemazione alternativa⁶².

70. Secondo le ricerche dell'ERRC, il 19 febbraio è entrato in vigore un nuovo regolamento firmato dal prefetto Pecoraro e destinato ai 7 campi di Roma considerati regolari (il che significa che molti dei campi esistenti dovranno chiudere). Secondo il nuovo regolamento, le forze di polizia controlleranno in modo permanente i campi, dentro e fuori, potranno essere installate telecamere di sorveglianza, chiunque entri al campo dovrà essere identificato, sarà vietato entrare e parcheggiare veicoli nel campo, non saranno ammessi visitatori dopo le 10 di sera, chi è stato condannato a più di due anni di reclusione non potrà risiedere nel campo, e gli stranieri dovranno avere un permesso di soggiorno o dimostrare di aver vissuto in Italia per un periodo non inferiore a 10 anni. Il regolamento stabilisce che il permesso di soggiorno nel campo verrà revocato a coloro che, tra le altre cose, hanno ripetutamente rifiutato un'offerta di lavoro, sono condannati a più di due anni o la cui condotta crea un serio ostacolo alla sicura e

58 Ibid.

59 Cfr.

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/.

Queste cifre sono confermate anche dal rapporto pubblicato il 16 aprile 2009 dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa. Cfr. nota 67.

60 Brera, Paolo G. e Vincenzi, Maria Elena: "Sicurezza, Rom Cacciati e Divise sui Bus", La Repubblica, 27 gennaio 2009.

<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2009/01/27/sicurezza-rom-cacciati-divise-sui-bus.html>.

61 "Italy begins dismantling Roma camps after rape sparks ethnic tensions."

<http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2009/02/italy-begins-dismantling-roma-camps.php>.

62 Cfr. Amnesty International comunicato stampa del 31 marzo 2009.

<http://www.amnesty.org/en/news-andupdates/news/roma-forcibly-evicted-Milano-settlement-20090331>.

civile coesistenza⁶³.

71. Inoltre, durante il censimento dell'8 e 9 aprile condotto da polizia e carabinieri nel campo Lombroso di Roma⁶⁴, il ricercatore dell'ERRC, presentandosi come operatore di una ONG locale, ha potuto osservare direttamente le operazioni di censimento e parlare con gli agenti. Il secondo giorno del censimento, un carabiniere ha dichiarato al ricercatore dell'ERRC: "Non ci interessano i bambini; il comune è interessato a censire i bambini. Per noi si tratta di un'operazione di pubblica sicurezza. Noi fotografiamo e prendiamo le impronte digitali di quelli che non hanno i documenti e poi mandiamo tutto all'Ufficio Nomadi del comune per il censimento".

72. Lo stesso giorno un altro carabiniere ha spiegato: "Si tratta di una doppia ispezione: quello che facciamo è procedere all'identificazione associando un nome a una foto e a delle impronte. Poi controlliamo se hanno precedenti penali o carichi pendenti e quanti *alias*. In questo modo riusciamo a verificare tutto. È una questione di sicurezza pubblica: per esempio, se qualcuno è ricercato in un altro paese, in questo modo riusciamo a saperlo".

VIOLAZIONI DELLA NORMATIVA COMUNITARIA E DEI DIRITTI FONDAMENTALI

I. Protezione dei dati: trattamento dei dati sensibili inerenti l'etnicità

73. L'Unione Europea regola le modalità di raccolta, trattamento, archiviazione e circolazione dei dati sensibili tra i paesi membri con la "Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 sulla protezione degli individui con riferimento al trattamento dei dati personali e la loro libera circolazione" (Direttiva sulla Protezione dei Dati personali)⁶⁵. Il preambolo recita:

"2. Considerando che i sistemi di trattamento dei dati sono al servizio dell'uomo; che essi, indipendentemente dalla nazionalità o dalla residenza delle persone fisiche, debbono rispettare le libertà e i diritti fondamentali delle stesse, in particolare la vita privata [...];

10. Considerando che le legislazioni nazionali relative al trattamento dei dati personali hanno lo scopo di garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, in particolare del diritto alla vita privata, riconosciuto anche dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dai principi generali del diritto comunitario [...]."

74. L'Art. 1 (1) della Direttiva sulla Protezione dei dati recita:

"1. Gli Stati membri garantiscono, conformemente alle disposizioni della presente direttiva, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali".

75. L'Art. 6 regola i principi relativamente alla qualità dei dati, e dichiara:

1. Gli Stati membri dispongono che i dati personali devono essere:

⁶³ Regolamento dei campi considerati legali dal comune di Roma, 18 febbraio 2009. Disponibile presso l'archivio dell'ERRC. Un regolamento simile è stato adottato anche a Milano nel 2009.

⁶⁴ Abitato da più di 160 Rom bosniaci. Solo tre di loro erano in possesso di un documento di identificazione italiano o bosniaco o di un permesso di soggiorno.

⁶⁵ Gazzetta Ufficiale (UE) L 281, 23.11.1995, p. 31, come emendato dal Regolamento CE (EC) N. 1882/2003 (OJ L 284, 31.10.2003, p. 1).

- a) Trattati lealmente e lecitamente;
- b) Rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità. Il trattamento successivo dei dati per scopi storici, statistici o scientifici non è ritenuto incompatibile, purché gli Stati membri forniscano garanzie appropriate;
- c) Adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali vengono rilevati e/o per le quali vengono successivamente trattati;
- d) Esatti e, se necessario, aggiornati; devono essere prese tutte le misure ragionevoli per cancellare o rettificare i dati inesatti o incompleti rispetto alle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati, cancellati o rettificati;
- e) Conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone interessate per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati. Gli Stati membri prevedono garanzie adeguate per i dati personali conservati oltre il suddetto arco di tempo per motivi storici, statistici o scientifici.

76. L'Art. 7 consente il trattamento dei dati personali in termini generali ma solo nel caso in cui vi è il chiaro consenso dell'individuo, e se il trattamento dei dati risulta necessario per alcuni motivi, tra cui la protezione di interessi vitali dell'individuo.

77. In ogni caso, l'Art. 8 della Direttiva proibisce il trattamento di dati personali che rivelano l'origine etnica eccezione fatta per tre circostanze specifiche: laddove vi sia il consenso dell'individuo (Art. 8 (2) (a)), quando la misura si ritiene necessaria per proteggere interessi vitali di un individuo impossibilitato a fornire il proprio consenso (Art. 8 (2) (b)) e per necessità mediche qualora i dati vengano trattati da personale medico specializzato (Art. 8 (3)). L'Art. 8 recita:

"1. Gli Stati membri vietano il trattamento di dati personali che rivelano l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, l'appartenenza sindacale, nonché il trattamento di dati relativi alla salute e alla vita sessuale.

2. Il paragrafo 1 non si applica qualora:

- a) la persona interessata abbia dato il proprio consenso esplicito a tale trattamento, salvo nei casi in cui la legislazione dello Stato membro preveda che il consenso della persona interessata non sia sufficiente per derogare al divieto di cui al paragrafo 1, oppure [...];
- c) il trattamento sia necessario per salvaguardare un interesse vitale della persona interessata o di un terzo nel caso in cui la persona interessata è nell'incapacità fisica o giuridica di dare il proprio consenso [...];

3. Il paragrafo 1 non si applica quando il trattamento dei dati è necessario alla prevenzione o alla diagnostica medica, alla somministrazione di cure o alla gestione di centri di cura e quando il trattamento dei medesimi dati viene effettuato da un professionista in campo sanitario soggetto al segreto professionale sancito dalla legislazione nazionale, comprese le norme stabilite dagli organi nazionali competenti, o da un'altra persona egualmente soggetta a un obbligo di segreto equivalente;

4. Purché siano previste le opportune garanzie, gli Stati membri possono, per motivi di interesse pubblico rilevante, stabilire ulteriori deroghe oltre a quelle previste dal paragrafo 2 sulla base della legislazione nazionale o di una decisione dell'autorità di controllo [...];

6. Le deroghe al paragrafo 1 previste dai paragrafi 4 e 5 devono essere notificate alla Commissione".

78. La Direttiva sulla Protezione dei dati distingue tra dati individuali, identificabili e quindi più strettamente regolamentati, e dati collettivi, anonimi, che in alcune circostanze sono consentiti come nel caso in cui il loro rilevamento serva ad accertare un'ipotetica schedatura su base etnica. L'Art. 26 della Direttiva recita: "I principi della tutela si devono applicare a ogni informazione concernente una persona identificata o identificabile...i principi della tutela non si applicano a dati resi anonimi in modo tale che la persona interessata non è più identificabile". Il Consiglio d'Europa ha anche fatto distinzione tra dati anonimi e identificabili e ha formulato raccomandazioni sul trattamento di dati personali a fini statistici:

"4.8. nel caso in cui i dati sensibili vengano raccolti a fini statistici, devono essere rilevati in una forma che rispetti l'anonimato della persona interessata"⁶⁶.

79. I casi in cui i provvedimenti di emergenza costituiscono una violazione alla legislazione comunitaria viene brevemente riassunta nel recente rapporto di Thomas Hammarberg, che osserva quanto segue:

"Sulla base di queste fonti, è possibile richiamare i seguenti principi: a) qualsiasi trattamento di dati personali deve essere disciplinato da una legge nazionale che soddisfi i criteri di qualità previsti dalla Convenzione europea sui diritti umani, ovvero deve essere precisa, accessibile e prevedibile e offrire un grado di efficace protezione giuridica contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità; b) la raccolta di dati sensibili su singoli individui, come quelli relativi all'origine etnica, è in linea di principio vietata. Le eccezioni devono essere previste da una legge conforme ai suddetti criteri di qualità e solo nei casi previsti dall'articolo 8, della direttiva 95/46/CE; c) devono essere definiti dei limiti alla durata della conservazione dei dati raccolti; d) tutte le operazioni di trattamento dei dati personali devono essere oggetto di un controllo rigoroso ed efficace da parte di autorità per la protezione dei dati indipendenti e imparziali"⁶⁷.

La posizione del governo italiano

80. In risposta al Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Il governo italiano ha recentemente chiarito le motivazioni delle misure introdotte dal Decreto Emergenza Nomadi⁶⁸. Il governo rivendica che lo scopo delle misure attuate è ridurre la criminalità (par. 26) e che nessun database è stato creato in quanto il censimento si è svolto "nel rispetto delle leggi nazionali e internazionali in materia di tutela della vita privata, con la creazione di archivi utilizzati per tutti i cittadini e sotto la responsabilità di enti autorizzati (par. 37)". Il governo dichiara di aver ritenuto necessario rilevare informazioni dettagliate sul numero di residenti nei campi per garantire loro un più alto livello di sicurezza e migliori condizioni di vita. Di conseguenza, si è proceduto a un censimento per l'identificazione di tutti gli individui, non solo dei Rom e Sinti (par. 38).

81. Contrariamente alle asserzioni del governo, i fatti dimostrano che le misure e la loro modalità di attuazione hanno permesso la raccolta e il trattamento di dati sensibili di un determinato gruppo etnico, permettendo la creazione di un database Rom e Sinti. Il che

66 Raccomandazione del Consiglio d'Europa N.R (97) 18 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri, relativa alla protezione dei dati personali raccolti e trattati a fini statistici, 30 settembre 1997.

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=567406&SecMode=1&DocId=578856&Usage=2>

67 "Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg sulla sua visita in Italia dal 13-15 gennaio 2009", Strasburgo, 16 aprile 2009, par. 59.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

68 Cfr. Ministero italiano degli Affari Esteri, "Commenti dell'Italia in risposta al Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg sulla sua visita in Italia (13-15 gennaio 2009)" Roma, marzo 2009, par. 26, 37 e 38. Disponibile nel "Report by Thomas Hammarberg", nota 67.

significa che le Misure di Emergenza non sono in linea con la Direttiva comunitaria sulla Protezione dei Dati. Questo perché (1) il censimento ha fornito e permesso il trattamento di dati sulla base dell'etnicità e (2) non sono stati rispettati i criteri specifici che giustificano tale violazione.

Divieto al trattamento dati su base etnica

82. L'Art. 7 della Direttiva CE sulla protezione dei dati permette il trattamento dei dati in termini generali, purché vengano adottate misure a garanzia della legalità, della proporzionalità e della necessità. Ciò nonostante, l'Art.8 (1) proibisce il trattamento dei dati che rivelino l'origine etnica e cioè i dati personali che contengono informazioni esclusivamente su individui appartenenti a un gruppo etnico specifico.

83. La Corte di Giustizia Europea (ECJ) ha già in precedenza riscontrato violazioni alla Direttiva nel caso della creazione di un database in Germania relativo a un gruppo specifico della popolazione. Nel caso *Heinz Huber vs Germania*, l'ECJ ha esaminato il caso dell'uso di un registro unico di cittadini europei non tedeschi, utilizzato a fini statistici ma anche da polizia e servizi di sicurezza per motivi di prevenzione del crimine e di sicurezza pubblica. L'ECJ ha ritenuto discriminatorio il trattamento di dati relativi a uno specifico gruppo di cittadini europei e insufficienti le motivazioni fornite dal governo. La Corte sostiene: "La conservazione e il trattamento a fini statistici di dati personali contenenti informazioni personali individualizzate [nel registro], non possono, in nessun caso, essere ritenuti necessari secondo quanto recita l'Art. 7 della Direttiva 95/46"⁶⁹.

84. Le informazioni raccolte dal governo italiano contengono dati di un solo gruppo etnico, quello dei Rom e Sinti. Anche qualora, come afferma il governo, il censimento non abbia esplicitamente richiesto informazioni sull'appartenenza etnica, il risultato non cambia se questo viene rivolto a un solo gruppo etnico. Il rapporto del Commissario Thomas Hammarberg conclude: "Si nota che i dati personali raccolti e trattati in questo caso sono per definizione "sensibili" in quanto riguardano esclusivamente le persone di una specifica origine etnica o razziale"⁷⁰.

Eccezioni contemplate disattese

85. L'Art. 8 (2) prevede tre specifiche circostanze in cui si può procedere al trattamento di dati sull'origine etnica: (1) quando la persona interessata abbia dato il suo consenso, (2) quando si vuole salvaguardare un interesse vitale dell'individuo, (3) quando richiesto per motivi medici e il trattamento dei dati viene effettuato da personale specializzato in campo sanitario.

86. Le Misure di Sicurezza non rientrano in nessuna di queste eccezioni. Al di là della reale possibilità data ai Rom e Sinti dei campi di esprimere il loro consenso informato, ogni sospensione dei diritti fondamentali deve essere stabilita in modo inequivocabile e nella piena conoscenza dei fatti, e quindi sulla base del consenso informato e senza costrizioni⁷¹. I fatti dimostrano che non c'è stata la volontà di informare sulle finalità del censimento, sull'uso dei dati raccolti, su dove sarebbero stati conservati e su chi avrebbe avuto accesso a questi ultimi; al contrario il censimento è stato condotto in un clima di tensione e disagio, in presenza di agenti delle forze dell'ordine (a Napoli, Milano e Roma durante il secondo censimento e in Veneto) o addirittura dei soldati (si veda par.31 e 42 sul secondo censimento di Roma). La Corte

69 *Heinz Huber vs Germany*, ECJ, sentenza del 16 dicembre 2008 [GC], § 68.

70 Hammarberg, nota 67, par. 55.

71 *Pfeifer and Plankl vs Austria*, ECtHR, sentenza del 25 febbraio 1992, serie A, n. 227, §§ 37-38. *Deweert v. Belgium*, ECtHR, sentenza del 27 febbraio 1980, serie A, n. 35, § 51.

Europea dei Diritti dell'Uomo si è espressa sulla necessità di adottare una particolare attenzione verso le comunità spesso svantaggiate e con un basso livello di istruzione come quella dei Rom perché queste comprendano a fondo tutti gli aspetti di una situazione complessa e le conseguenze nel dare il proprio consenso⁷².

87. Anche se il governo sostiene che le informazioni sono state raccolte per scopi medici e da 'autorità autorizzate', i fatti dimostrano che il censimento è stato condotto da polizia e CRI, un'organizzazione per l'aiuto umanitario non certo da personale sanitario specializzato. Non vi è nessuna prova che i dati siano stati inviati al servizio sanitario, scolastico o sociale che avrebbero dovuto prestare sostegno nell'attuazione di misure d'assistenza sociale.

88. Il governo italiano afferma che le misure non hanno interessato solo Rom e Sinti, e di aver dato istruzioni affinché "le operazioni non riguardassero gruppi specifici, individui o gruppi etnici, ma tutte le persone che vivono nei campi attrezzati e non, indipendentemente dalla nazionalità e dalla religione". Ciò nonostante, i fatti dimostrano il contrario: direttamente o indirettamente, le misure hanno riguardato solo Rom e Sinti.

89. Analogamente, l'"approvazione" del provvedimento da parte Autorità Garante per la protezione dei dati personali⁷³ che lo ha ritenuto conforme alla legge italiana, non risulta un fattore decisivo poiché non sono chiare le basi di questa approvazione.

90. In conclusione, la raccolta e il trattamento di dati sensibili personali non è un elemento essenziale al governo italiano per stabilire e realizzare, per esempio, programmi di aiuto e sostegno, per i quali le informazioni necessarie sono per loro natura statistiche, anonime e impersonali (si veda par. 78). Il governo sostiene come onere della prova la necessità di rilevare i dati personali, ma non fornisce alcuna motivazione convincente in tal senso. Ne deriva una violazione della Direttiva sulla tutela dei dati personali.

II. Violazione dei diritti fondamentali

91. Le Misure di Emergenza violano sia la legge CE sia i diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), parte integrante della legge comunitaria come stabilito dall'Art. 6 del Trattato UE:

"L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani... Questi valori sono comuni agli Stati membri [...] L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) [...] in quanto principi generali della legislazione CE".

92. Nel caso *Kongra-Gel vs Consiglio*, la ECJ si è espressa sul ruolo dei diritti fondamentali nella legge comunitaria:

"Art. 6 (2) I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi

72 *D.H and Others v the Czech Republic*, ECtHR, sentenza del 13 novembre 2007 [GC] § 202-204.

73 Garante per la protezione dei dati personali, "Schema di linee guida in tema di insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia," 17 luglio 2008.

<http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1537659>.

generali”⁷⁴.

93. Inoltre, la Direttiva sulla protezione dei dati personali e la Direttiva sull'Uguaglianza Razziale fanno un chiaro riferimento al dovere dei Paesi Membri di tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali. L'Art. 1 (1) della Direttiva sulla protezione dei dati stabilisce:

“1. Gli Stati membri garantiscono, conformemente alle disposizioni della presente direttiva, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali”.

94. La Direttiva sull'Uguaglianza Razziale sottolinea ancora più dettagliatamente l'importanza dei diritti fondamentali:

“(2) Conformemente all'articolo 6 del Trattato, l'Unione europea si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto, principi che sono comuni a tutti gli Stati membri e dovrebbe rispettare i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”.

“(3) Il diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e alla protezione di tutte le persone contro le discriminazioni costituisce un diritto universale riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, dai Patti delle Nazioni Unite relativi rispettivamente ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui tutti gli Stati membri sono firmatari”.

95. Nel caso *Osterreichischer Rundfunk vs Austria*, la ECJ ha chiarito la stretta relazione che intercorre tra la Direttiva sulla protezione dei dati e il diritto alla privacy⁷⁵. Secondo la ECJ, se i tribunali nazionali dovessero ritenere la legislazione nazionale sul trattamento dei dati incompatibile con l'Art. 8 della CEDU, la legislazione nazionale risulterebbe altresì “insufficiente a soddisfare i requisiti di proporzionalità” inclusi negli Artt. 6 e 7 della Direttiva 95/46. Ciò determina secondo la ECJ, che ognuna delle eccezioni contemplate per la sospensione di diritti fondamentali, come specificato dalla Direttiva 95/46, deve attenersi ai requisiti di proporzionalità relativamente all'obiettivo di pubblico interesse perseguito, e conformarsi con gli standard delineati dall'Art. 8 della CEDU e la relativa giurisprudenza della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo.

96. L'Art. 8 della CEDU stabilisce:

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

74 *Kongra-Gel vs Council*, ECJ, sentenza del 3 aprile 2008, caso T-253/04, § 69.

75 *Österreichischer Rundfunk vs Austria*, ECJ, sentenza del 20 maggio 2003, C-465/00, OJ C 171, 19.07.2003, p. 3.

altrui.

97. Le Misure di Emergenza risultano violare l'Art. 8 della CEDU in due specifiche circostanze. In primo luogo, il censimento, che permette la creazione di un database Rom e Sinti, include la raccolta e il trattamento di dati personali di un solo gruppo etnico nella forma di dati sensibili sull'appartenenza etnica, fotografie e impronte digitali, interferendo con il diritto alla vita privata. In secondo luogo, il censimento è stato condotto con modalità violente e arbitrarie, con incursioni delle forze dell'ordine, perquisizioni e in alcuni casi sgomberi e distruzione di abitazioni, in contrasto con il diritto al rispetto della casa e della vita privata e familiare e con il diritto alla proprietà.

98. Queste azioni hanno violato la Convenzione europea perché non poggiano su basi giuridiche sufficienti. Tali ingerenze non sono state propriamente giustificate e la loro portata è stata non proporzionata alle finalità dichiarate. Inoltre, lo 'stato di emergenza' non è stato notificato al Consiglio d'Europa come stabilito dall'Art. 15 della CEDU per ottenere il diritto di deroga (si veda parr. 119-123).

Lo svolgimento del censimento e l'Art.8 della CEDU

99. Come sottolineato nel par. 18, il termine 'nomadi' è un sinonimo usato per indicare il gruppo etnico di Rom e Sinti⁷⁶, vale a dire che il censimento condotto con le Misure di Emergenza equivale al trattamento di dati personali di individui con una caratteristica in comune: la loro origine etnica. I dati rilevati dal censimento includono origine nazionale, fotografie e impronte digitali⁷⁷. A causa del censimento mirato di un solo gruppo etnico, i Rom e Sinti subiscono provvedimenti straordinari, che eludono le normative nazionali esistenti in materia e garantiscono ben poche garanzie procedurali.

100. Nel caso *X vs Regno Unito*, la Commissione europea dei diritti dell'uomo ha concluso che il censimento che includeva domande percepite dal soggetto ricorrente come private, alle quali si è rifiutato di rispondere e per le quali è stato quindi sanzionato, chiamava in causa in modo inequivocabile l'Art. 8 della CEDU. La Commissione ha stabilito che qualora un censimento includa domande riguardo il genere, lo stato coniugale, il luogo di nascita e altri dati personali come stato di salute, servizi sociali e informazioni fiscali, costituisce un'ingerenza *prima facie* al diritto alla vita privata⁷⁸.

101. Nel recente caso *S and Marper vs Regno Unito*⁷⁹, sulla conservazione di impronte digitali e campioni di DNA, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sancito che nella definizione di vita privata e familiare si include "l'identità etnica dell'individuo" (si veda par. 66) e che sia le fotografie che le impronte digitali equivalgono a "dati personali" e quindi compresi nell'Art.8 (al par. 81). La Corte ha anche considerato che "la sola conservazione dei dati relativi alla vita privata di un individuo equivale a una ingerenza" ai sensi dell'Art.8 (al par. 67).

102. Le modalità del censimento di Rom e Sinti in Italia costituiscono un'ingerenza nella vita privata almeno nella stessa misura dei due casi presentati sopra. La descrizione dei fatti contenuta nei parr. 38 e 64 di questo rapporto, dimostrano la natura intrusiva delle modalità di attuazione del censimento. Al contrario delle normali procedure previste in questi casi, il censimento di Rom e Sinti a Roma è stato condotto

76 Cfr. Hammarberg, nota 67.

77 Cfr. OSCE, 2009, nota 13, par 4.

78 *X vs. the United Kingdom*, Decisione della Commissione del 6 ottobre 1982, n. 9702/82. La Commissione ha comunque concluso che l'ingerenza era giustificata per le particolari condizioni del caso.

79 *S. and Marper vs the United Kingdom*, ECtHR, sentenza del 4 dicembre 2008, n. 30562/04.

con incursioni effettuate all'alba, cordoni di militari che circondavano le comunità dei campi e approfondite perquisizioni delle abitazioni. In alcuni casi si è proceduto all'espulsione di individui e allo sgombero e distruzione delle abitazioni.

103. I campi in cui vivono i membri delle comunità Rom e Sinte interessate, inclusi i ricoveri temporanei, costituiscono una 'casa' ai sensi dell'Art. 8 della CEDU⁸⁰. In molti casi l'occupazione degli insediamenti Rom era legale; ma anche se l'occupazione della proprietà fosse illegale, non impedirebbe necessariamente ai sensi dell'Art. 8 della CEDU⁸¹, che lo spazio occupato sia la propria 'casa'. Il diritto alla proprietà è difeso indipendentemente dalle condizioni dell'abitazione e malgrado "la costruzione sia stata eretta in violazione della legge"⁸².

104. Le perquisizioni delle case abitate dai Rom e Sinti coinvolti nel censimento e attuate dal governo italiano attraverso le Misure di Emergenza, costituiscono una violazione *prima facie* all'Art. 8 e una violazione del diritto alla proprietà stabilito nell'Art. 1, Protocollo 1 della CEDU⁸³.

Giustificazioni insufficienti secondo l'Art. 8 (2) della CEDU

105. Qualsiasi difformità dall'Art.8 può essere giustificata solo conformemente alle rigide condizioni stabilite dall'Art.8(2) della CEDU: deve essere conforme alla legge, deve perseguire un fine legittimo ed essere proporzionata a tale legittimo fine⁸⁴. Una volta determinata una difformità dall'Art.8, l'onere di prova spetta al governo che deve dimostrare di aver soddisfatto le suddette condizioni. Il governo italiano non ha provveduto in tal senso.

106. In risposta al rapporto di Hammarberg, il governo italiano sostiene che: i campi Rom e Sinti esistenti non possono garantire condizioni di vita appropriate e che gli sgomberi forzati condotti dalle forze dell'ordine hanno "spesso" la finalità di fornire abitazioni più adatte alle famiglie con donne e figli (si veda par. 28); che sono emerse in Italia "alcune migliori pratiche", come quelle sviluppate a livello comunale a Bologna, dove i Rom dei campi illegali sono stati trasferiti in quelli legali e i Rom dei campi regolari, a vere e proprie abitazioni (par. 28); che nelle fasi "successive" saranno istituite delle strutture adeguate, definite "villaggi della solidarietà" (par. 39).

a. Fondamento giuridico insufficiente

107. La CEDU richiede che qualsiasi ingerenza nella vita privata debba avere un fondamento legale sufficiente al fine di evitare casi di arbitrarietà. Nel caso *S and Marper vs Regno Unito*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha reiterato che "la dicitura 'ai sensi della legge', richiede che le misure impugnate abbiano fondamento nella legge nazionale e siano compatibili con lo stato di diritto"⁸⁵. Laddove la legislazione preveda l'uso di poteri discrezionali, la Corte ha stabilito che debba essere indicata con sufficiente chiarezza la portata dei poteri discrezionali conferiti alle autorità competenti e le loro modalità di esercizio. La legge nazionale deve fornire garanzie opportune per evitare ogni uso dei dati personali in contrasto con le garanzie previste

80 *Gillow vs United Kingdom*, ECtHR, sentenza del 24 novembre 1986, Serie A n. 109.

81 *Khatan and 180 others vs the United Kingdom*. ECommHR, decisione del 1 luglio 1998, applicazione_ n.38387/97. Cfr. anche *Buckley vs United Kingdom*, ECtHR, sentenza del 25 settembre 1996, Reports-IV 1996.

82 *Öneryildiz vs Turkey*, ECtHR, sentenza del 30 novembre 2007, [GC], N.48939/99, Rapporti sulle sentenze e decisioni 2004-XII, §§ 119-129.

83 Si veda anche *Akdivar and Others vs Turkey*, ECtHR, sentenza del 16 settembre 1996, applicazione n.21893/93, § 88. In questo caso, la Corte ha rilevato una violazione agli Artt.8 e 1 del protocollo 1, in merito alla distruzione di abitazioni e beni di presunti membri del PKK.

84 *Chapman vs the United Kingdom*, sentenza del 18 gennaio 2001, n. 27238/95, § 90.

85 *S and Marper vs the United Kingdom*, nota 80, par. 95.

dall'Art. 8, in particolare se i dati vengono usati dalla forze dell'ordine⁸⁶.

108. In riferimento al censimento dei Rom e Sinti che ha permesso la creazione di un archivio su base etnica, le procedure previste dalle Misure di Emergenza sono insufficientemente dettagliate e risultano arbitrarie poiché non riescono a spiegare:

- dove e come vengono conservati i dati personali della popolazione Rom e Sinti soggetta al censimento;
- per quali fini verranno usate le informazioni;
- chi ha accesso ai dati;
- per quanto tempo questi verranno conservati;
- quali diritti e possibilità di accedere ai propri dati hanno i membri delle comunità Rom e Sinte qualora volessero verificare, correggere o chiedere la cancellazione dei dati registrati.

109. In riferimento alle incursioni delle forze dell'ordine, né il Decreto Emergenza Nomadi, né le sue ordinanze di attuazione o direttive, descrivono i limiti di queste nell'esercizio dei propri poteri. Le forze dell'ordine, con a capo i prefetti, sono investite di poteri ad ampio raggio per adottare "tutte le misure necessarie a fronteggiare lo stato di emergenza"⁸⁷, esplicitamente in deroga alle garanzie nazionali e internazionali esistenti adottate dal governo italiano. Non esiste un quadro normativo al quale fare riferimento e le operazioni sono state eseguite senza alcun ordine o supervisione giudiziaria, sia prima che dopo le operazioni di censimento. Come dimostrano i fatti, si sono verificate continue - e spesso violente - incursioni nei campi Rom e Sinti con perquisizioni delle abitazioni, ispezioni dei documenti, e casi di sgombero forzato e distruzione della proprietà (si veda parr. 42-46 e 69).

110. Un mandato generico e l'uso indiscriminato del potere, chiaramente si discostano dalle adeguate tutele contro l'abuso dei dati previste dall'Art. 8 della CEDU.

b. Legittimo fine

111. Il governo italiano rivendica ora che la finalità del decreto è (1) combattere il crimine e l'immigrazione clandestina, (2) fornire sostegno, aiuto, assistenza sociale e scolastica a un gruppo marginalizzato e senza privilegi (si veda Art.1 (g)-(i) degli Ordinanze d'attuazione). Ciò nonostante, il governo non ha dimostrato come queste misure serviranno a prevenire il crimine o in che modo aiutano le comunità Rom e Sinte interessate, senza stigmatizzarle o avere un impatto negativo su di esse.

112. In riferimento al primo punto, la conservazione delle informazioni finalizzata all'applicazione delle leggi in materia di immigrazione e lotta al crimine, non può prevedere la raccolta e l'archiviazione di *tutti* i dati personali di *tutti* i Rom e Sinti. Una tale misura fa sì che un gruppo etnico intero venga indiziato. Le indagini in merito a reati e immigrazione, dovrebbero interessare gli individui sospetti, non un intero gruppo etnico.

113. Inoltre, le giustificazioni portate dal governo contraddicono i presupposti stessi del Decreto Emergenza Nomadi, che stabilisce che le misure sono volte a combattere "la situazione di estrema criticità determinatasi nel territorio della regione Lombardia, a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane" (si veda Allegato). Solo a seguito della protesta internazionale provocata dall'adozione del Decreto, il governo italiano ha cambiato rotta e fornito una giustificazione a suo giudizio meno criticabile. La tardiva giustificazione del governo, ambigua e presentata dopo i fatti, risulta quanto mai sospetta. Oltretutto, anche

86 *Ibid.* par. 103.

87 Articolo 1, sub I delle Ordinanze n. 3676, 3677 e 3678.

stando a quanto dice il governo, la giustificazione fornita non soddisfa i requisiti stabiliti dalla CEDU.

114. In riferimento al secondo punto, le comunità Rom e Sinte interessate non sono state consultate sulle loro reali necessità. Nonostante le misure annunciate, non sono stati compiuti passi considerevoli volti all'effettivo miglioramento delle condizioni di vita di Rom e Sinti. La dichiarazione del governo italiano secondo cui le informazioni del censimento sarebbero state usate per fornire assistenza alle comunità Rom e Sinte, non è stata ancora comprovata da alcuna azione concreta⁸⁸. Invero, le incursioni e le perquisizioni nei campi e le successive espulsioni forzate dei Rom dalle loro abitazioni senza fornire un ricovero alternativo, hanno reso molti di loro dei senzatetto, costringendo parte della popolazione a disperdersi e a cercare rifugio in tende e quindi peggiorando le loro condizioni di vita. Il che costituisce un affronto all'integrità e dignità morale e fisica delle persone interessate.

115. Contrariamente a quanto asserito dal governo italiano, nella quasi totalità dei casi la finalità delle misure adottate finora è stata l'incarcerazione e l'espulsione di presunti criminali e immigrati clandestini, da ricercare nelle comunità Rom e Sinte, mentre il governo a oggi non è riuscito a sviluppare una politica esaustiva per l'inclusione sociale di queste comunità.

c. Proporzionalità

116. Anche quando le azioni intraprese perseguano un lecito fine, è necessario in una società democratica che ogni provvedimento risponda in modo proporzionato al problema specifico. Thomas Hammarberg del Consiglio d'Europa ha concluso che le misure intraprese dall'Italia erano non proporzionate:

“Il commissario ricorda che la raccolta e la conservazione (trattamento) dei dati personali sensibili dei rom avrebbe dovuto rispondere al principio fondamentale della necessità, sancito dalla normativa europea per la protezione dei dati personali. In altri termini, era necessario che la raccolta e la conservazione dei dati personali sensibili dei rom fosse assolutamente necessaria ai fini del conseguimento dell'obiettivo delle autorità di assicurare “l'adozione di misure sociali, previdenziali e di integrazione, volte a migliorare le condizioni di vita dei rom”. Considerato anche il fatto che la maggior parte delle persone censite sono cittadini italiani, è facilmente osservabile che l'obiettivo di cui sopra avrebbe potuto essere conseguito senza condurre un censimento di emergenza di tali dimensioni e il trattamento di dati personali sensibili”⁸⁹.

117. Considerando la proporzionalità delle misure in discussione nel caso *S and Marper vs Regno Unito*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato “il rischio di stigmatizzazione, risultante dal fatto che le persone chiamate in causa, non ancora giudicate per nessun reato e che quindi godono della presunzione d'innocenza, vengano trattate al pari di persone condannate”⁹⁰. La Corte ha enfatizzato che la conservazione dei dati di persone non condannate può rivelarsi particolarmente dannosa nel caso dei minori, data la loro situazione eccezionale e l'importanza del loro sviluppo e integrazione nella società⁹¹. A questo riguardo, La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza, ha messo in guardia sui pericoli di abuso e stigmatizzazione che possono scaturire dall'uso di dati individualizzati basati sull'origine etnica⁹². Il Commissario del Consiglio europeo dei Diritti dell'Uomo ha anche messo in guardia circa “l'impatto fortemente negativo sulle popolazioni Rom e Sinti [...] e sulla loro

88 Cfr. par. 65 e seguenti.

89 Hammarberg, nota 67, par. 57.

90 *S and Marper vs the United Kingdom*, nota 80, par. 122.

91 *Ibid*, par. 124.

92 Simon, Patrick. “‘Ethnic’ statistics and data protection in the Council of Europe countries,” ECRI, Strasburgo, novembre 2007.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf.

immagine presso l'opinione pubblica generale"⁹³.

118. Il governo italiano dovrebbe dare motivazioni convincenti alle sue azioni, viste le pericolose conseguenze per la società europea della creazione di un dossier finalizzato *inter alia* all'espulsione da un paese di alcuni individui di un particolare gruppo etnico. E questo il governo italiano non l'ha fatto. I provvedimenti presi sono chiaramente sproporzionati e non necessari in una società democratica.

Stato di emergenza: nessuna deroga dalla CEDU

119. Le azioni intraprese con le Misure di Emergenza poggiano su un Decreto di emergenza che implica la deroga ai diritti garantiti dalla CEDU sulla base di una situazione di emergenza che "non può essere fronteggiata con gli strumenti legislativi ordinari"⁹⁴.

120. Tuttavia, questo si ritiene possibile solo nel caso in cui vengano rispettati i requisiti sanciti dall'Art. 15 della CEDU⁹⁵. L'Art. 15 richiede una comunicazione formale al Segretario Generale del Consiglio d'Europa in cui si informa sull'introduzione delle misure di deroga, sulla loro motivazione e sull'abolizione di queste stesse⁹⁶. La legittimità delle misure di deroga è soggetta alla supervisione della Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

121. Nel caso *Brannigan e McBride vs Regno Unito*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che ogni deroga alla CEDU può sussistere solo nella misura in cui è strettamente richiesta dalle circostanze, da contestualizzare in un quadro comunitario:

"43. [...] Le Parti Contraenti non godono di un potere di giudizio illimitato. Spetta alla Corte decretare se, *inter alia*, un paese supera le "misure strettamente richieste dalle esigenze" dello stato di crisi. La portata del giudizio nazionale è quindi accompagnata dalla supervisione europea (ibid.). Al contempo, esercitando la sua supervisione, la Corte deve opportunamente soppesare fattori rilevanti quali la natura dei diritti interessati dalla deroga, le circostanze che hanno portato alla situazione di emergenza e la durata di quest'ultima"⁹⁷.

122. La Corte ha proseguito nelle sue indagini per stabilire se esistesse "un'emergenza pubblica che minacciasse la nazione" e se le deroghe attuate dal Regno Unito fossero "misure strettamente richieste dalle esigenze" e ha concluso che nel caso della minaccia terroristica in corso in Irlanda del Nord, era giustificato dichiarare lo stato di emergenza e derogare al diritto di libertà e sicurezza.

123. Il governo italiano non ha adempiuto ai requisiti procedurali e sostanziali ai sensi dell'Art.15 della CEDU, che gli avrebbero permesso di derogare ai diritti garantiti dalla CEDU.

Conclusione

124. Il censimento diretto esclusivamente a Rom e Sinti, caratterizzato da incursioni

93 Hammarberg, nota 67, par. 56.

94 Decreto Emergenza Nomadi, cfr. Allegato.

95 L'Art. 15(1) della CEDU stabilisce: "In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte Contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richiama e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale".

96 L'Art. 15 (3) della CEDU stabilisce: "Ogni Alta Parte Contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario Generale del Consiglio d'Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario Generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione".

97 *Brannigan and McBride vs The United Kingdom*, ECtHR, 26/05/1993, n. 14553/89 e 14554/89, serie B-258.

delle forze di polizia, ispezioni arbitrarie, sgombero e distruzione di beni e case, non soddisfa le garanzie procedurali richieste e risulta essere un atto non necessario in un paese democratico. Il governo italiano non è riuscito a trovare il giusto equilibrio tra i diversi interessi in questione, diritto delle comunità Rom e Sinte a una vita privata e a una casa dignitosa e i pretesi interessi dello Stato di regolarizzare gli insediamenti Rom e di combattere crimine e immigrazione clandestina. Il censimento equivale a una violazione del diritto al rispetto per la vita privata e la casa ai sensi dell'Art. 8 della CEDU e del diritto alla tutela della proprietà come da Art. 1 Protocollo 1 della CEDU.

III Discriminazione

125. Le Misure di Emergenza e la loro attuazione sono in diretto contrasto con la Direttiva CE sull'Uguaglianza Razziale e con la legislazione sui diritti fondamentali stabilita dalla CEDU. La popolazione Rom e Sinta, una minoranza vulnerabile, è stata soggetta a un trattamento differenzialista e offensivo. La sola presenza del gruppo sul territorio è stata indicata come la causa della dichiarazione di uno stato di emergenza. I Rom e i Sinti, in virtù unicamente della loro appartenenza a un gruppo minoritario vulnerabile, sono stati soggetti a trattamento discriminatorio attraverso misure legislative repressive, come incursioni incontrollate nei campi, raccolta e conservazione di informazioni personali, sgomberi e distruzione delle abitazioni. Nel caso di decisioni ufficiali, l'uso di stereotipi basati sull'origine etnica – sia nel garantire la legalità, sia nell'accesso alla casa o all'assegnazione di alloggi pubblici – viola nei rispettivi ambiti, la Direttiva CE sull'Uguaglianza Razziale e i diritti fondamentali stabiliti dalla CEDU.

La posizione del governo

126. Il governo italiano asserisce che i provvedimenti inclusi nelle Misure di Emergenza sono volti a ridurre i comportamenti criminali, a contenere l'immigrazione e a migliorare le condizioni di vita dei Rom⁹⁸. Il governo nega l'ipotesi che un provvedimento venga previsto contro una comunità, un gruppo o una classe sociale, o che sia mosso da una qualsiasi forma di xenofobia e discriminazione (par. 26 della risposta del governo). Esso sostiene inoltre di aver incrementato il numero di soluzioni abitative temporanee per donne e bambini (par. 29) e di aver avviato, nel Campo Casilino 900 di Roma, progetti sanitari compresa la vaccinazione dei bambini (par. 30). Il governo fa anche ulteriore riferimento a un piano per l'inclusione dei Rom adottato da alcune municipalità (come il "piano nomadi" a Roma, par. 32), e riferisce che in alcuni insediamenti esistono servizi prescolari mentre in altri viene garantito il trasporto per e dalle scuole (par. 46).

Violazione della Direttiva Europea sull'Uguaglianza Razziale

127. L'Art. 13 del Trattato CE prevede che venga promulgata la legislazione che vieta la discriminazione etnica o razziale⁹⁹, per contrastare la quale il Consiglio dell'Unione ha adottato la Direttiva sull'Uguaglianza Razziale. La Direttiva si applica a tutte le persone

98 Cfr. Risposta del governo italiano, nota 68 e par. 80 del rapporto.

99 L'articolo 13 stabilisce: "1. Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

degli stati membri dell'Unione, indipendentemente dalla loro nazionalità. L'Art. 2 prevede:

Nozione di discriminazione

1. Ai fini della presente direttiva, il principio della parità di trattamento comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica;

2. Ai fini del paragrafo 1:

a) sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga;

[...]

3. Le molestie sono da considerarsi, ai sensi del paragrafo 1, una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. In questo contesto, il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri.

4. L'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è da considerarsi una discriminazione ai sensi del paragrafo 1.

128. L'Art. 3 della Direttiva stabilisce:

1. Nei limiti dei poteri conferiti alla Comunità, la presente direttiva si applica a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene: [...]

h) all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio.

129. Nel caso *Johnston*, la Corte di giustizia europea ha stabilito che ogni deroga al diritto di pari trattamento di un individuo deve essere interpretata rigorosamente¹⁰⁰. La ECJ ha enfatizzato come il principio della proporzionalità debba essere in ogni caso rispettato. Nel caso *Sirdar*¹⁰¹ la ECJ ha inoltre deliberato:

"Inoltre, nel determinare la portata di qualsiasi limitazione di un diritto individuale, come quello alla parità di trattamento [...], occorre rispettare il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi giuridici generali sui quali è basato l'ordinamento giuridico comunitario(...) Il suddetto principio esige che siffatte limitazioni non eccedano quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito e prescrive di conciliare, per quanto possibile, il principio della parità di trattamento con le esigenze della pubblica sicurezza".

130. I precedenti appena citati stabiliti dalla ECJ in merito all'uguaglianza di genere, stabiliscono chiari standard e principi generali della normativa CE antidiscriminazione che si applicano *mutatis mutandis* nel presente caso.

100 *Johnston vs Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECJ, C-222/84, maggio 1986, Rapporto della Commissione Europea 1986, p. 01651. Questo caso riguardava il porto d'armi limitato in Irlanda del Nord esclusivamente agli agenti di polizia di sesso maschile.

101 *Angela Maria Sirdar vs The Army Board and Secretary of State for Defence*, ECJ, sentenza del 26 ottobre, 1999, C-273/97, Rapporto della Commissione Europea 1999, pagina I-7403.

Applicazione all'Italia dei principi di legalità

131. Rom e Sinti sono un gruppo storicamente vulnerabile che ha sofferto e continua a patire persecuzioni e discriminazione in tutta Europa e che merita un'attenzione particolare da parte del governo italiano (si veda parr. 140-141). A oggi, le "misure positive" intraprese dal governo italiano non solo risultano inefficaci a proteggere Rom e Sinti e a permettere la loro inclusione nella società¹⁰², ma anzi con l'introduzione delle Misure di Emergenza sortiscono l'effetto contrario. Questi provvedimenti hanno determinato un trattamento discriminatorio diretto nei confronti di Rom e Sinti, in violazione alla Direttiva per i seguenti punti:

- aver identificato la sola presenza sul territorio di Rom e Sinti come la causa della proclamazione di uno stato di emergenza, generando un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo: Discriminazione Diretta, Molestie;

- aver espresso pubblicamente un atteggiamento negativo da parte delle (più alte) cariche istituzionali verso i Rom e Sinti (si veda par.11), ma anche non essere riusciti a evitare o condannare la diffusa e sistematica violenza xenofoba nei loro confronti: Molestie;

- aver adottato Misure di Emergenza, richiedendo esplicitamente alle autorità locali di Campania, Lombardia e Lazio di svolgere un censimento mirato di Rom e Sinti: Ordine a discriminare;

- aver emanato misure rafforzate e incontrollate finalizzate all'applicazione della legge e all'immigrazione, che riguardano unicamente Rom e Sinti, incluso il censimento di emergenza caratterizzato dall'inutile coinvolgimento delle forze di polizia: Discriminazione Diretta, Molestie;

- aver discriminato in modo diretto Rom e Sinti conducendo un censimento obbligatorio, sulla base della residenza nei campi nomadi creati dal governo: discriminazione all'accesso e alla fornitura dell'alloggio;

- aver adottato e attuato Misure di Emergenza, che permettono la creazione di un database dei Rom e Sinti sulla base dell'origine etnica, senza fornire le garanzie adeguate: Discriminazione Diretta;

- aver adottato Misure di Emergenza che sfociano in perquisizioni illegittime delle abitazioni dei Rom e Sinti: discriminazione all'accesso e alla fornitura dell'alloggio.

132. Le misure positive intraprese dal governo, a cui abbiamo fatto riferimento in precedenza, non possono giustificare, controbilanciare, porre sufficiente rimedio alla discriminazione subita e alla portata dell'impatto che le misure repressive hanno avuto sui membri delle comunità Rom e Sinte interessate¹⁰³.

Diritti Fondamentali – Art. 14 della CEDU

133. L'Art. 14 della CEDU proibisce ogni discriminazione sulla base della razza e dell'origine etnica (tra le altre) nell'esercizio dei diritti fondamentali, che includono il diritto alla tutela della vita privata, dell'alloggio e dei beni, come garantito dall'Art. 8 della CEDU e dall'Art. 1 protocollo 1 della CEDU (si veda sez. I precedente). L'Art. 14

102 Si veda, per esempio, Consiglio Europeo di Bruxelles, 19/20 giugno 2008, Conclusione della Presidenza.

103 Cfr. parr. 65-72.

della CEDU stabilisce:

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

134. Nel caso *Timishev vs Russia*, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha spiegato:

“44. Ogni differenza di trattamento tra persone in situazioni attinenti e simili, senza una giustificazione obiettiva e ragionevole, ove sia fondata sulla sola ragione delle diverse origini etniche, costituisce una discriminazione razziale. La discriminazione contro l'etnicità reale o percepita di una persona è una forma di discriminazione razziale [...] la discriminazione razziale è una forma particolarmente odiosa di discriminazione, e date le pericolose conseguenze che comporta, richiede da parte delle autorità una particolare e vigile attenzione e reazioni vigorose”¹⁰⁴.

135. La Corte ha concluso che sebbene in alcune occasioni sia concessa la possibilità a un governo di giustificare una disparità di trattamento su determinate basi e in alcune aree della legislazione, questa discrezionalità è inammissibile nel caso di differenze sulla base dell'origine etnica:

“58. Nessuna differenza di trattamento fondata esclusivamente o in misura determinante, sulla base dell'origine etnica di una persona, può essere obiettivamente giustificata in una società democratica contemporanea, fondata sui principi del pluralismo e del rispetto delle diverse culture”.

136. Con trattamento si fa anche riferimento alla schedatura etnica, definita “la pratica di classificare individui su base sistematica, secondo la loro 'razza' o origine etnica, religione o nazionalità, con mezzi automatizzati e non, e di trattare queste persone secondo questa classificazione”¹⁰⁵.

137. Come sottolineato dal Network europeo di esperti indipendenti sui diritti umani fondamentali, il trattamento impari tra individui altrimenti simili per la loro presunta razza o appartenenza etnica, comporta conseguenze tali da creare divisioni e risentimenti e perpetuare stereotipi dannosi, portando alla criminalizzazione di alcune categorie di individui, e di fatto rafforzando l'associazione stereotipata tra crimine e etnicità. In linea di principio, la diversità di trattamento su queste basi dovrebbe essere considerata illegittima in ogni circostanza¹⁰⁶.

138. In conclusione, il Decreto Emergenza Nomadi e le sue linee guida e ordinanze d'attuazione nei confronti di Rom e Sinti, violano:

- gli Artt. 2 e 3 (1)(h) della Direttiva sull'Uguaglianza Razziale;
- l'Art. 14 della CEDU insieme all'Art. b8 della CEDU Art. 1 Protocollo 1.

Diritti Fondamentali – Art. 3 della CEDU

139. La discriminazione sistematica subita da Rom e Sinti coinvolti nel censimento,

104 *Timishev vs Russia*, ECtHR, sentenza del 13 dicembre 2005, N.55762/00 e 55974/00.

105 Network europeo di esperti indipendenti sui diritti umani fondamentali, *Profiling Etnico*, CRF-CDF, Opinione, 4.2006, dicembre 2006, p. 9. http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf.

106 *Ibid*, p. 6.

individuati su base etnico-razziale, che con le Misure di Emergenza hanno visto negati i propri diritti fondamentali e che hanno subito affermazioni razziste da parte dei politici e a cui è stata negata qualsiasi protezione da abusi e attacchi fisici da parte della popolazione maggioritaria - il tutto avvenuto pubblicamente - può essere considerata un affronto alla dignità umana al punto di equivalere a trattamento disumano e degradante in violazione all'Art. 3 della CEDU.

Protezione speciale

140. I Rom e Sinti sono un gruppo particolarmente vulnerabile. La loro storica marginalizzazione ed esclusione sociale in tutta Europa è stata ripetutamente riconosciuta e sottolineata da vari organismi europei. Nel caso *D.H vs Repubblica Ceca*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato:

"Sebbene la loro presenza in Europa risalga al XIV secolo, spesso non vengono riconosciuti dalla maggioranza come europei a pieno titolo e in tutta la loro storia hanno patito rifiuti e persecuzioni. [...] In seguito a secoli di rifiuti, molte comunità Rom oggi vivono in condizioni molto difficili, spesso ai margini della società dei paesi in cui si sono stabilite e la loro partecipazione alla vita sociale è estremamente limitata"¹⁰⁷.

141. La Corte di Strassburgo ha riconosciuto che questa vulnerabilità deve spingere i governi a prestare un'attenzione particolare alla protezione dei diritti fondamentali dei Rom. Nel caso *Connors vs UK*, la Corte stava considerando lo sgombero di alcuni zingari inglesi senza ragioni che potessero essere esaminate da un tribunale indipendente. La Corte riscontrando una violazione della Convenzione, ha delineato una tutela specifica dello stile di vita degli zingari inglesi:

"84. La posizione vulnerabile degli zingari in quanto minoranza comporta che debba essere prestata una particolare attenzione alle loro esigenze e al particolare stile di vita tanto nella pianificazione urbanistica quanto nella decisione in merito a particolari situazioni" (sentenza Buckley citata in precedenza, pp. 1292-95, §§ 76, 80 e 84). Dunque in ragione di ciò incombe sugli stati membri, in virtù dell'Art. 8, un'obbligazione positiva di favorire lo stile di vita nomadico" (si veda Chapman, § 96 e le autorità ivi citate, *mutatis mutandis*).

"94. [...] Il potere di espulsione senza l'onere della giustificazione, la cui validità è sottoposta al giudizio di un tribunale indipendente, non è ancora stato convincentemente provato essere rispondente ad alcuna finalità specifica o motivo di beneficio per i membri della comunità zingara"¹⁰⁸.

Discriminazione al pari del trattamento degradante

142. L'Art. 3 della CEDU proibisce la tortura e il trattamento disumano o degradante. Con il caso *East Africans Asians vs UK*¹⁰⁹, la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito per la prima volta che il razzismo equivale a trattamento degradante in violazione all'Art. 3 della CEDU. Il caso riguardava la legislazione per cui persone di origine asiatica provenienti dall'Africa orientale non potevano entrare in Gran Bretagna. Se la legislazione appariva formalmente neutrale, attraverso dibattimenti in Parlamento e prove statistiche e demografiche di esperti, i ricorrenti hanno dimostrato le vere ragioni che si celavano dietro la normativa.

107 *DH and Others vs Czech Republic*, nota 73, par. 13.

108 *Connors vs UK*, ECtHR, sentenza del 27 maggio 2004, n. 66746/01.

109 ECommHR, decisione del 15 dicembre 1973, n. 4403/70.

143. La Commissione ha stabilito che “è dimostrato che il decreto del 1969 aveva motivazioni razziali e interessava un gruppo della stessa razza. Una volta presentato al parlamento sotto forma di proposta di legge, è stato chiaro che era rivolto a cittadini asiatici del Regno Unito e delle colonie in Africa orientale, in particolare quelle del Kenia” (si veda par. 199). La Commissione ha stabilito una violazione dell'Art. 3 della CEDU poiché la legge aveva “discriminato questo gruppo di persone sulla base della razza e del colore della pelle” (par. 201). La Commissione ha concluso:

“207. [...] Particolare importanza va attribuita alla discriminazione su base razziale; isolare pubblicamente un gruppo di persone e riservare loro un trattamento differenziato per la loro origine razziale, potrebbe in talune circostanze, costituire una forma particolare di affronto alla dignità umana; mentre su altre basi la questione non verrebbe sollevata, il trattamento differenziato su base razziale di un gruppo di persone potrebbe costituire un trattamento degradante.

“208. La Commissione ritiene che la discriminazione razziale subita pubblicamente dai ricorrenti con l'applicazione della suddetta legge sull'immigrazione, costituisce un'ingerenza nel diritto alla dignità umana che, nelle su citate circostanze, va equiparata a “trattamento degradante” ai sensi dell'Art.3 della Convenzione”.

144. Nel caso *Cipro vs Turchia* la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha esaminato l'intensità della discriminazione sofferta dalla popolazione di minoranza greca nella zona turca di Cipro¹¹⁰. La Corte ha riproposto i riferimenti del caso *East Africans Asians vs UK* e ha concluso che la comunità greco-cipriota della regione del Karpas ha subito una forma di discriminazione pari a trattamento degradante in violazione dell'Art. 3 della CEDU. Concluso ciò, la Corte ha riesaminato le condizioni di segregazione e precarietà nelle quali la comunità greco-cipriota è stata costretta a vivere e le ha giudicate rilevanti nel determinare se i suoi membri abbiano subito un trattamento degradante:

“309. Per la Corte è una conclusione ineluttabile che le ingerenze in questione sono state dirette alla comunità greco-cipriota del Karpas per la sola appartenenza a questo gruppo. Il trattamento inflitto durante il periodo in esame, può essere spiegato solo nei termini delle caratteristiche che distinguono questo gruppo dal resto della popolazione turco-cipriota e cioè la loro origine etnica, la loro razza o religione. [...] Isolati, limitati negli spostamenti, controllati e senza alcuna prospettiva di rinnovamento o sviluppo della loro comunità. Le condizioni alle quali sono stati condannati a vivere sono degradanti e violano la nozione stessa di rispetto per la dignità umana”.

145. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha inoltre stabilito che un trattamento che causa ansia e sofferenza mentale può raggiungere un livello di gravità tale da diventare inumano e degradante. Nel caso *Stoica vs Romania*, la Corte ha sostenuto che un trattamento si ritiene 'degradante' quando questo “affiora nei sentimenti delle vittime che provano paura, angoscia, senso di inferiorità, ed è causa di umiliazione e svilimento”¹¹¹.

146. Nel caso specifico, le motivazioni discriminanti che individuano Rom e Sinti e impongono loro trattamenti deprecabili, non sono celate. Al contrario, sono espone nel testo stesso del Decreto Emergenza Nomadi, che nel titolo indica essere destinato agli “insediamenti delle comunità nomadi” e che viene introdotto “a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi” e fa riferimento ai “campi

110 ECHR (GC), sentenza del 10 maggio 2001, n. 25781/94, Reports of Judgments and Decisions 2001-IV.

111 *Stoica vs Romania*, ECHR, sentenza del 4 marzo 2008, n. 42722/02, § 60.

abusivi" di Milano nei quali "confluisce la grande maggioranza della popolazione nomade", e parla di "un'elevata presenza di comunità nomadi" a Napoli che hanno "determinato un aumento dell'allarme sociale". Il dispositivo del decreto Emergenza Nomadi dichiara lo stato di emergenza specificamente "in relazione agli insediamenti di comunità nomadi". Le condizioni di vita e la discriminazione razziale che i membri delle comunità Rom e Sinte hanno subito e subiscono ancora pubblicamente, costituiscono un affronto alla loro dignità umana. Con le Misure di Emergenza, hanno vissuto e continuano a vivere in uno stato di costante paura temendo la reiterazione di queste misure, le incursioni della polizia nei campi, le identificazioni forzate, le perquisizioni nelle case, le espulsioni sommarie e, in base alla regolarità della residenza - anche per i cittadini UE - il rischio della deportazione.

147. Le azioni discriminatorie del governo italiano si sono svolte in un clima ostile, con affermazioni da parte di rappresentanti delle istituzioni che hanno peggiorato la situazione invece di tentare di ridurre la tensione, non riuscendo a rispettare l'obbligazione positiva di proteggere i Rom da questi attacchi ed evitare che questi si ripetessero. L'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali dell'OSCE ha affermato:

"Le misure prese, interessando in effetti una comunità specifica, quella di Rom e Sinti (o 'nomadi'), insieme ai resoconti spesso allarmisti e incendiari dei media e alle affermazioni da parte di figure politiche ben conosciute e influenti, hanno in generale alimentato il pregiudizio sui Rom e contribuito alla stigmatizzazione delle comunità Rom e Sinte in Italia"¹¹².

Conclusioni Legali

148. L'adozione del Decreto Emergenza Nomadi e delle sue linee guida e ordinanze d'attuazione violano:

- la Direttiva CE sull'Uguaglianza Razziale 2000/43/CE, Art. 2 § (1),(2),(3) e (4) congiuntamente all'Art. 3 (1) (h);
- la Direttiva CE sulla Protezione dei Dati personali 95/46/CE;
- la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Art. 3, Art .8, Art. 1 protocollo 1, e Art. 4 congiuntamente all'Art. 8 e Art. 1 del protocollo 1.

EXPERTISE DELLE ORGANIZZAZIONI PROPONENTI

149. L'European Roma Rights Centre (ERRC) è un'organizzazione giuridica internazionale di interesse pubblico che monitora il rispetto dei diritti umani dei Rom in Europa e fornisce assistenza legale in casi di violazione dei diritti umani. Dalla sua istituzione nel 1996, l'ERRC è una tra le organizzazioni non-governative principali in materia di diritti dei Rom in Europa. Da subito, l'ERRC ha intrapreso molte iniziative in Italia tra ricerche, procedimenti, formazione e attività legale, data la gravità dei problemi che devono affrontare i Rom in questo paese¹¹³. Principali azioni intraprese dall'ERRC in Italia:

- l'elaborazione di un rapporto pubblicato nel luglio 2008, insieme a OSI, COHRE, Romani Criss e RCR nel quale si analizza l'impatto iniziale del Decreto Emergenza Nomadi del maggio 2008 (si veda sotto) e di altre misure legali e politiche simili, condotte in Italia dal 2007;

112 OSCE, 2009, nota 47, p. 8.

113 Le pubblicazioni dell'ERRC sull'Italia e ulteriori informazioni sull'organizzazione sono disponibili presso <http://www.errc.org>.

- l'appello ai tribunali italiani e alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per intentare un caso giudiziario contro l'illegalità del Decreto Emergenza Nomadi del maggio 2008 e le successive ordinanze d'attuazione nelle regioni di Lazio, Lombardia e Campania;
- la pubblicazione di un intero *report* sulla situazione dei diritti fondamentali di Rom e Sinti in Italia;
- un ricorso collettivo previsto dalla Carta sociale europea (riveduta) e vinto contro il governo italiano per la sistematica violazione del diritto dei Rom e Sinti in Italia a un'abitazione adeguata; e
- molteplici campagne di *advocacy* sulla conformità delle politiche italiane alle leggi internazionali in materia di diritti umani presentate agli organi che monitorano il rispetto dei trattati sui diritti umani.

150. L'Open Society Justice Initiative (OSJI) promuove attività di riforma giuridica nel rispetto dei diritti umani e contribuisce allo sviluppo delle capacità giuridiche delle società aperte. Ha sedi a Budapest, Ungheria; New York, Stati Uniti; e Abuja, Nigeria. Tra le sue attività principali, l'OSJI sottopone pareri legali ai tribunali nazionali e internazionali su questioni per le quali dispone di una *expertise* specifica, come a esempio quelle relative alla legislazione internazionale che tutela l'uguaglianza e proibisce la discriminazione razziale ed etnica. Di conseguenza, Justice Initiative ha un particolare interesse su questo caso e ha la competenza necessaria per affrontarne le problematiche. Ulteriori informazioni sull'OSJI sono disponibili presso <http://www.justicieinitiative.org/>

151. osservAzione, centro di ricerca-azione contro la discriminazione di Rom e Sinti, è un'organizzazione non-governativa impegnata in diverse attività finalizzate alla lotta contro l'anti-ziganismo e per la promozione dei diritti di Rom e Sinti in Italia. OsservAzione ha di recente pubblicato due rapporti sulla situazione di Rom e Sinti in Italia: "Cittadinanze Imperfette" (2006) che esamina le molteplici forme di discriminazione ed esclusione che i Rom e i Sinti devono subire in Italia, e "Partecipazione politica e rappresentazione mediatica di Rom e Sinti in Italia", un *report* sulla 'questione zingari' e la partecipazione dei Rom alle elezioni locali. Ulteriori informazioni su osservAzione sono disponibili presso www.osservazione.org.

ALLEGATO: FONTI

Organizzazioni Governative Internazionali:

- Consiglio d'Europa, Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa Thomas Hammarberg sulla sua visita in Italia dal 13-15 gennaio 2009, Strasburgo, 16 aprile 2009.
- Consiglio d'Europa, Memorandum di Thomas Hammarberg, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Consiglio d'Europa, CommDH(2008)18, Strasburgo, 28 luglio 2008.
- Unione Europea, E.U. Network di esperti indipendenti sui Diritti Fondamentali, Profiling Etnico, CRF-CDF, Opinion4.2006, dicembre 2006, disponibile presso http://ec.ECropa.EC/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf.
- OSCE, *Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy: Report of a Fact-finding Mission to Milano, Napoli and Roma on 20-26 July 2008*, Varsavia e L'Aia, marzo 2009.
- Agenzia dei Diritti Fondamentali, *Relazione sugli avvenimenti – Violenti attacchi contro la popolazione Rom nel quartiere Ponticelli di Napoli, Italia*, Unione Europea, Italia 2008.
- Commissione Europea, Lettera ai rappresentanti permanenti dell'Italia presso l'Unione Europea, di Jonathan Faull, direttore generale della Direzione Generale Giustizia, libertà e sicurezza della Commissione Europea, Ref: JLS/JF D(2008) 10947, Bruxelles, 9 luglio 2008.

- Gerard Deprez, *Draft Report on the LIBE delegation to Italy on September 18th/19th*, Parlamento Europeo, 2008.
- Parlamento Europeo, domanda scritta E-6277/08 e risposta della Commissione.
- Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 luglio 2008 sul censimento su base etnica dei Rom in Italia 2008/0361.
- Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani 2006 Osservazioni conclusive sull'Italia, CCPR/C/ITA/CO/5, 24 aprile 2006.
- Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD), *Osservazioni conclusive sull'Italia*, CERD/C/ITA/CO/15, 16 maggio 2008.

Organizzazioni non-governative:

- ERRC/OSI/COHRE, Sicurezza all'italiana: *Impronte Digitali, Violenza Estrema e Vessazioni contro Rom e Sinti in Italia*, OSI e ERRC, 8 luglio 2008.
http://www.soros.org/initiatives/brussels/articles_publications/publications/fingerprinting_20080715.
- Amnesty International. Sgomberi forzati dei Rom a Milano (Roma Forcibly Evicted from Milano Settlement), 31 marzo 2009.
<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/roma-forcibly-evicted-Milanosettlement-20090331>.
- European Roma Information Office (ERIO). E-news. 30 ottobre 2008.
<http://erionet.org/site/upload/pubblicazioni/enews/enews,%2030%20October%202008.pdf>.

Media reports:

- 'Nomadi, blitz nel campo della Martora: 180 identificati e 5 arresti', *Romacitta.it*, 30 gennaio 2009.
http://www.roma-citta.it/roma/news_18177-Nomadi-blitznel-campo-della-Martora-180-identificati-e-5-arresti-cronaca.html.
- 'Blitz della polizia al campo nomadi di via della Martora', *Collianiene Tribune*, 12 novembre 2008. <http://www.collianienetribune.com/?p=339>.
- Rudolfo Sala. 'Campi Rom, la stretta di Maroni "Basta illegalità, li chiudiamo tutti"', *La Repubblica*, 17 giugno 2008.
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/06/17/campi-rom-lastretta-di-maroni-basta.html>.
- Rudolfo Sala. 'Maroni: "Basta con i campi Rom"' *La Repubblica*.
<http://Milano.repubblica.it/dettaglio/maroni:-basta-con-i-campi-rom/1477021>.
- Alberto Custodero. 'Maroni, un piano anti-Romeni. Ridiscuteremo le regole Ue', *La Repubblica*, 10 maggio 2008.
<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2008/05/10/maroni-un-pianoanti-Romani-ridiscuteremo-le-regole.html>.
- Andrew Morgan. "Italy begins dismantling Roma camps after rape sparks ethnic tensions". In *JURIST*, 17 febbraio 2009.
<http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/2009/02/italy-begins-dismantling-roma-camps.php>.
- "Cavalcavia Bacula, sgomberato il campo Rom", *La Repubblica*, 31 marzo 2009.
<http://Milano.repubblica.it/dettaglio/cavalcavia-bacula-sgomberato-il-camporom/1611573>.

Vladimir Spidla

Commissario Europeo per l'Occupazione, gli Affari Sociali e le Pari Opportunità

Egregio Commissario

Scriviamo alla Commissione Europea in quanto garante dei trattati come stabilito dall'Art.226 del Trattato CE. L'European Roma Rights Centre (ERRC), osservAZione e l'Open Society Institute (OSI) qui sottopongono un *memorandum* congiunto, per sostenere la Commissione nel condurre una valutazione di conformità alla legislazione comunitaria della "Dichiarazione dello stato di emergenza in Italia in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nelle regioni del Lazio, Lombardia e Campania" (Decreto Emergenza Nomadi), e della sua attuazione. Sulla base dell'analisi fattuale e legale da noi condotta, sollecitiamo che venga avviata una procedura d'infrazione contro il mancato rispetto da parte delle autorità italiane della legislazione comunitaria, in particolare della Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000, sul principio della parità di trattamento degli individui indipendentemente dalle origini razziali o etniche (Direttiva Europea sull'Uguaglianza Razziale).

La finalità del *memorandum* allegato a questa lettera è quella di fornire le informazioni raccolte sul campo dall'ERRC, in collaborazione con osservAZione, circa l'attuazione del Decreto Emergenza Nomadi e delle sue linee guida e ordinanze d'attuazione (con particolare attenzione al censimento condotto nei "campi nomadi" a Roma, Milano, Napoli e nella regione Veneto) insieme a una valutazione legale di Justice Initiative dell'OSI, sulla non conformità di queste misure con la legislazione comunitaria.

Sulla base delle testimonianze raccolte in Italia, il *memorandum* sostiene che il Decreto Emergenza Nomadi e la sua attuazione costituiscono una discriminazione contro Rom e Sinti che, in quanto minoranza etnica percepita nel suo complesso come composta da zingari, viene identificata e designata come la causa di uno stato d'emergenza e quindi obiettivo di azioni straordinarie da parte dello stato (in violazione agli Artt. 2 e 3 (1) (h) della Direttiva sull'Uguaglianza Razziale, e degli Artt. 8 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo).

In merito all'implicita questione se la legislazione e le politiche del governo italiano contro le popolazioni nomadi costituiscano una discriminazione in violazione alla normativa europea, sosteniamo che le autorità italiane usano il termine "nomadi" in riferimento alle popolazioni Rom e Sinte, sia nella legislazione che nelle comunicazioni ufficiali agli organismi internazionali. E' indubbio quindi, che il Decreto Emergenza Nomadi destinato ai "nomadi", ha di fatto come obiettivo le popolazioni Rom e Sinte sulla base della loro origine etnica. Inoltre, l'osservazione e la documentazione dell'ERRC sulle attività di censimento svolte tra ottobre 2008 e aprile 2009 nei campi Rom e Sinti, confermano che il censimento intrapreso è motivato da ragioni etniche e diretto esclusivamente ai Rom e ai Sinti, un fatto confermato anche dalla stampa e dai funzionari del governo italiano. Secondo le testimonianze raccolte, non vi è traccia di altra attività di censimento, oltre quella condotta nei campi Rom e Sinti. Inoltre, il censimento ha coinvolto Rom e Sinti sia cittadini italiani sia cittadini non italiani, senza alcuna distinzione nel metodo o nelle domande poste.

Con il Decreto Emergenza Nomadi e le sue linee guida e ordinanze d'attuazione, il governo italiano ha reso legale un trattamento differenziato illegittimo, istruendo le autorità competenti di Roma, Milano e Napoli a discriminare e molestare le comunità Rom e Sinte:

- individuando la mera presenza di Rom e Sinti come motivazione per dichiarare lo stato di emergenza, creando un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo;

- discriminando direttamente le comunità Rom e Sinte conducendo un censimento obbligatorio sulla base della loro condizione abitativa nei campi nomadi istituiti dal governo, e permettendo la creazione di un database di Rom e Sinti su base etnica, senza fornire le adeguate garanzie;

- istruendo esplicitamente le autorità locali in Campania, Lombardia e Lazio a concentrare le attività di censimento su Rom e Sinti;

- assicurando alle autorità locali guidate dai prefetti, poteri quasi illimitati per affrontare la proclamata "emergenza nomadi" e per attuare misure repressive mirate;

- inasprendo i provvedimenti sull'immigrazione e la legalità con leggi repressive destinate unicamente alle comunità Rom e Sinte;

- segregando i Rom, collocati e costretti a vivere in campi il più possibile lontano dai centri urbani;

- rilasciando dichiarazioni pubbliche anti-Rom/Sinti che giustificano la violenza razzista contro di loro, non proteggendo adeguatamente le comunità Rom e Sinte.

Auspichiamo che queste informazioni possano essere di supporto alla Commissione Europea nell'assicurare che questo caso in chiaro contrasto con la legislazione comunitaria, sia preso prontamente in considerazione.

Vi preghiamo di contattarci per ogni ulteriore approfondimento.

Distinti saluti,

Robert Kushen	European Roma Rights Centre
Heather Grabbe	Open Society Institute-Bruxelles
James A. Goldston	Open Society Justice Initiative
Piero Colacicchi	osservAzione

Jacques Barrot

vicepresidente della Commissione Europea
Responsabile per Giustizia, Libertà e Sicurezza

Egregio Commissario,

Scriviamo alla Commissione Europea in quanto garante dei trattati come stabilito dall'Art.226 del Trattato CE. L'European Roma Rights Centre (ERRC), osservAZione e l'Open Society Institute (OSI) qui sottopongono un *memorandum* congiunto, per sostenere la Commissione nel condurre una valutazione di conformità alla legislazione comunitaria della "Dichiarazione dello stato di emergenza in Italia in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nelle regioni del Lazio, Lombardia e Campania" (Decreto Emergenza Nomadi), e della sua attuazione. Sulla base dell'analisi fattuale e legale da noi condotta, sollecitiamo che venga avviata una procedura d'infrazione contro il mancato rispetto da parte delle autorità italiane della legislazione comunitaria, in particolare della Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione degli stessi (Direttiva CE sulla Protezione dei Dati personali).

La finalità del *memorandum* allegato a questa lettera è quella di fornire le informazioni raccolte sul campo dall'ERRC, in collaborazione con osservAZione, circa l'attuazione del Decreto Emergenza Nomadi e delle sue linee guida e ordinanze d'attuazione (con particolare attenzione al censimento condotto nei "campi nomadi" a Roma, Milano, Napoli e nella regione Veneto) insieme a una valutazione legale di Justice Initiative dell'OSI, sulla non conformità di queste misure con la legislazione comunitaria.

Il governo italiano ha di recente chiarito la sua posizione sulle misure attuate con il Decreto Emergenza Nomadi, in risposta al Rapporto del Commissario del Consiglio Europeo dei Diritti dell'Uomo, Thomas Hammarberg (si veda il rapporto del 16 aprile 2009, sulla sua visita in Italia). Il governo sostiene che la finalità delle misure era ridurre il comportamento criminale (par .26) e che non è stato creato nessun database, visto che il censimento si è svolto in conformità alle leggi nazionali e internazionali e alle direttive in materia di protezione della privacy, raccogliendo dati utilizzati per tutti i cittadini e sotto la responsabilità di organi preposti (si veda par. 37). Il governo afferma di aver ritenuto necessario raccogliere informazioni dettagliate sul numero di persone che vivono nei campi per garantire loro una maggiore sicurezza e migliori condizioni di vita. Di conseguenza, il censimento è stato attuato per identificare tutti gli individui, non solo Rom e Sinti (par. 38).

Sulla base delle evidenze raccolte in Italia, e contrariamente a quanto affermato dal governo, il *memorandum* dimostra che nei fatti con tali provvedimenti e la loro modalità d'attuazione sono stati raccolti e trattati i dati personali sensibili di individui appartenenti a uno specifico gruppo etnico, quello dei Rom e Sinti – permettendo la creazione di un database su base etnica. Il Decreto Emergenza Nomadi e le sue linee guida e ordinanze d'attuazione sono in contrasto con la Direttiva CE sulla Protezione dei Dati perché (1) il censimento ha permesso il trattamento di dati personali sensibili su base etnica e perché (2) non sono stati rispettati i criteri specifici che potessero giustificare tale violazione. Inoltre, le Misure di Emergenza violano diritti fondamentali garantiti anche dalla Direttiva.

I fatti dimostrano che non è stato compiuto alcuno sforzo per dare le informazioni adeguate a Rom e Sinti utili al rilascio del consenso informato: finalità del censimento, uso dei dati raccolti, luogo e tempi di conservazione, accesso alle informazioni. Al contrario, il censimento è stato condotto in un clima di tensione, costrizione e spesso coercizione, in presenza di agenti delle forze di polizia (Napoli, Milano, Roma durante il secondo censimento, e Veneto) e addirittura

soldati dell'esercito (durante il secondo censimento a Roma).

Mentre il governo sostiene che le informazioni hanno finalità di tipo sanitario e vengono conservate da "organi autorizzati", i fatti dimostrano che il censimento non è stato condotto da personale sanitario specializzato, ma dalla polizia, dall'esercito e dalla Croce Rossa Italiana, e non ci sono prove che questi dati siano stati inviati ai servizi sanitari, scolastici e sociali che dovrebbero fornire assistenza nell'attuazione di misure sociali.

Il governo italiano sostiene che le misure non hanno come obiettivo le comunità Rom e Sinte, avendo dato indicazioni che le "operazioni di censimento non coinvolgessero un particolare gruppo etnico o di individui, ma tutti gli abitanti degli insediamenti legali e illegali, indipendentemente dalla nazionalità e dalla religione". Eppure i fatti dimostrano il contrario: le misure in modo diretto o indiretto, hanno coinvolto solo Rom e Sinti.

Analogamente, il fatto che l'Autorità italiana garante per la protezione dei dati personali abbia "approvato" le misure ritenendole conformi alla legislazione nazionale, non è decisivo perché non sussistono chiare basi per tale approvazione.

Ultima ma non meno importante, è la discutibile posizione secondo cui la raccolta di dati personali sensibili serva al governo per istituire e attuare a esempio, programmi d'aiuto e d'assistenza per i quali le informazioni necessarie possono e dovrebbero rimanere anonime e impersonali. Il governo non ha fornito alcuna prova convincente in tal senso. Ne consegue una violazione della Direttiva CE sulla Protezione dei Dati.

Auspichiamo che queste informazioni possano essere di supporto alla Commissione Europea nell'assicurare che questo caso in chiaro contrasto con la legislazione comunitaria, sia preso prontamente in considerazione.

Vi preghiamo di contattarci per ogni ulteriore approfondimento.

Distinti saluti,

Robert Kushen	European Roma Rights Centre
Heather Grabbe	Open Society Institute-Bruxelles
James A. Goldston	Open Society Justice Initiative
Piero Colacicchi	osservAzione