

SGOMBERI: PRINCIPI E LINEE GUIDA PER LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI

di Pietro Vulpiani*

Durante lo sgombero di un campo rom può accadere che gli occhi di chi osserva dalla finestra dell'accogliente casa nel palazzo antistante brillino di soddisfazione, gli occhi del funzionario che verifica l'andamento del lavoro oscillino tra noia, senso del dovere e disappunto, mentre gli occhi del bambino rom a cui le ruspe stanno demolendo baracca, letto e giocattoli, imprimano nella memoria il doloroso ricordo del rifiuto, della violenza subita e di una vita che si profila prematuramente come fondata sulla precarietà: si tratta di punti di vista diversi, che hanno in comune soltanto la solitudine dello sguardo.

Le amministrazioni che hanno l'obbligo e l'urgenza di pianificare uno sgombero di un insediamento abusivo sono anch'esse lasciate in genere sole nel ponderare tali atti, schiacciate dalle forti pressioni di una cittadinanza poco disponibile al dialogo e alla conoscenza della questione rom e dalle lobby locali mediatico-politiche-economiche, che attaccano l'inefficienza delle istituzioni per il mancato intervento tempestivo contro inaccettabili e anacronistiche realtà di degrado. L'isolamento rappresenta però anche una scelta per molte istituzioni locali, quando rifiutano di ascoltare le deboli istanze delle famiglie rom che devono essere sgomberate, o le polifoniche voci di associazioni di volontariato, a volte più propense verso retoriche del diritto all'alloggio che verso concrete proposte abitative alternative. In questa triste realtà di atti richiesti, dovuti e subiti, non ci sono vincitori ma solo perdenti.

Lo sgombero è l'esito finale di un percorso lungo e articolato di relazioni, contatti, tensioni, confronti, conflitti, soprusi, costellato da processi decisionali opachi e magmatici; prende avvio con l'appropriazione spesso abusiva di luoghi non idonei per vivere dignitosamente, secondo logiche di gestione simbolica e pratica dello spazio abitativo che i rom, la condizione di indigenza o le stesse istituzioni impongono, riproducendo i semi dell'esclusione e della segregazione attraverso la precarietà degli insediamenti.

Il dramma di uno sgombero genera spesso indifferenza se non soddisfazione nell'opinione pubblica ed è compreso empaticamente solo dalle comunità stesse, dai parenti e dagli amici delle associazioni che agevolano la vita nei campi rom. Al contempo, non si coglie la solitudine degli amministratori pubblici dinnanzi a questo triste dilemma, che non è mai suffragato da chiare procedure in grado di tutelare gli interessi e la dignità di chi deve abbandonare gli insediamenti, e troppo spesso produce risposte lesive della dignità della persona e in violazione delle convenzioni internazionali dei diritti dell'uomo.

Per questo motivo, si rende quanto mai necessario riflettere su principi e linee guida per le amministrazioni in caso di sgomberi, che garantiscano il diritto e la tutela di chi li subisce, favoriscano soluzioni abitative alternative e al contempo permettano di rispettare gli standard internazionali di rispetto dei diritti umani in chi è costretto a deliberare tali misure.

Un fenomeno in crescita

In molti paesi europei le comunità rom continuano a vivere in condizioni inferiori agli standard abitativi medi, spesso in baracche o in case occupate abusivamente, prive delle più elementari condizioni igieniche e dei servizi fondamentali, generalmente isolate dal resto della popolazione. Questi insediamenti precari sono spesso oggetto di sgomberi forzati da parte dell'amministrazione locale.

Negli ultimi cinque anni sgomberi forzati di insediamenti rom sono stati registrati in buona parte dell'Europa orientale, in Albania, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Serbia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Russia, ma anche in Europa occidentale, ed in particolare in Francia ed Italia.

Il nostro paese ha visto dal 2007 una crescita del numero degli sgomberi, soprattutto nei grandi centri urbani. Soltanto a Milano, dal 2007 al 2011 l'amministrazione aveva calcolato di aver svolto circa 500 sgomberi forzati, e altrettanti ne sono stati effettuati a Roma negli ultimi anni, con un altissimo costo umano ed economico. L'Associazione 21 Luglio stima che ogni sgombero abbia un costo medio di 15-20mila euro, per un totale di 7 milioni di euro spesi per gli oltre 450 sgomberi effettuati in due anni dal cosiddetto Piano nomadi romano¹. Spesso, in assenza di soluzioni abitative alternative, lo sgombero ha comportato un immediato aumento di insediamenti abusivi, che sulla base dei dati del secondo Rapporto semestrale di Roma Capitale "Patto Roma Sicura" del 2010 hanno condotto dagli 80 insediamenti abusivi rom del 2009 ai 503 insediamenti del dicembre 2010.

È chiaro che la decisione di effettuare uno sgombero è, o dovrebbe essere, sempre attentamente ponderata, attraverso adeguate considerazioni e analisi politiche, amministrative, igienico-sanitarie, economiche, di sicurezza e incolumità pubblica e di impatto sociale e umano, con una attenzione particolare alla tutela di chi ne subisce gli effetti, primi fra tutti i minori. Fatte le opportune valutazioni e qualora lo ritenga indispensabile, una amministrazione locale può o deve decidere di intervenire, senza che i poteri centrali possano interferire nel suo operato, secondo la distribuzione dei poteri regolamentata dalla normativa vigente.

Infatti, la riforma del Titolo V della Costituzione, entrata in vigore l'8 novembre 2001 ha portato al decentramento amministrativo e legislativo e, in risposta ai principi di sussidiarietà e federalismo, ha conferito pari dignità costituzionale a tutte le componenti riconosciute della Repubblica (comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato), poste su un piano non di dipendenza o subordinazione, ma di collaborazione nel comune interesse della Repubblica e dei suoi cittadini. Detto ciò, il sindaco, in quanto ufficiale del Governo, dopo averne preventivamente dato comunicazione al Prefetto, può adottare "con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali

dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"². Ciò premesso, e non volendo entrare nel merito degli atti e delle misure di sgombero predisposte in attuazione del c.d. "piano nomadi", oggetto dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2008, 2009 e 2010, con cui i Sindaci ed i Commissari di Napoli, Roma, Milano, Torino e Venezia sono stati investiti di poteri emergenziali dichiarati poi illegittimi dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011, si può semplicemente affermare che gravi pericoli per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana possano rendere un atto obbligato per una amministrazione locale il dover procedere ad uno sgombero di insediamenti abusivi.

I rischi di violazione dei diritti

Una volta convenuto sulla evenienza di una inderogabile necessità di adottare una misura di sgombero, si deve però tenere conto delle esigenze della popolazione che vive in tali insediamenti, e predisporre tutti i mezzi per il suo supporto e sostegno, nonché per garantire i diritti dei minori, delle donne e degli anziani. Su questi aspetti si rilevano i problemi più gravi dal punto di vista delle tutele.

Infatti, in questi ultimi anni, sia da parte di associazioni che da parte di organismi internazionali di tutela dei diritti umani, si sono sollevate obiezioni sul merito e sulle modalità di realizzazione degli sgomberi, e sul rischio che in alcuni casi vi sia stato un carente rispetto degli obblighi intrapresi dall'Italia in sede internazionale. Negli ultimi quattro anni a livello internazionale sono state evidenziate nei confronti dei rom condizioni abitative molto lontane dagli standard minimi abitativi proposti dall'art. 31 della Carta sociale europea, e dalle interpretazioni del Comitato europeo per i diritti sociali che ne hanno ampliato la portata anche nei confronti dei rom³. Inoltre, presso il Consiglio d'Europa grande preoccupazione è stata posta al mancato rispetto dei diritti fondamentali durante gli sgomberi forzati, che hanno lasciato uomini, donne e bambini senza soluzione abitativa alternativa, tutele legali e ulteriori misure di inclusione economiche e sociali di sostegno. Si trattava di pratiche adottate in violazione dell'Art. E (relativo alla non discriminazione) in unione con l'art. 31.2 (sulla privazione di alloggio) su cui il Comitato Diritti Sociali nel 2010 si era già espresso nei confronti dell'Italia, invitando a ridurre al minimo gli sgomberi forzati. Inoltre, a volte si era constatato che durante gli sgomberi era avvenuta anche la distruzione di beni e proprietà personali, in aperto contrasto con l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare e alla casa) e con l'art. 1 del protocollo N. 1 (protezione della proprietà) della Convenzione europea sui diritti umani⁴, nonché con altri principali strumenti legali internazionali⁵ e con la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia⁶.

Sgomberi forzati senza alcuna formale e comprensibile nota informativa previa, effettuati di notte o all'alba, non curanti delle condizioni atmosferiche e della stagione, senza rispetto per la dignità delle persone e dei beni presenti nelle abitazioni, senza fornire concomitante supporto alle fasce più deboli, e soprattutto senza adeguate soluzioni abitative alternative per l'intero nucleo familiare, rappresentano risposte amministrative che confliggono con le più elementari richieste che le convenzioni ratificate dall'Italia impongono, e che soprattutto generano sofferenza e disperazione in chi le subisce, alimentando il moltiplicarsi di nuove precarie soluzioni abitative in chi si ritrova senza casa. In questo

circolo perverso ed inefficiente si impongono prospettive nuove e condivise con tutti i diretti interessati, con lo Stato centrale e con la comunità internazionale.

Su queste problematiche, il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Economici, Sociali e Culturali e il Comitato Diritti Umani sono intervenuti ripetutamente⁷. Accanto alla verifica di eventuali violazioni dei diritti umani nel caso di sgomberi forzati, negli ultimi dieci anni si è andata rafforzando una riflessione sulla necessità di costruire indicatori per il monitoraggio del diritto ad una adeguata soluzione abitativa. La riflessione parte dall'esigenza di trovare il giusto equilibrio tra l'interesse generale, il rispetto delle normative vigenti sull'uso del territorio e il diritto fondamentale di ottenere una soluzione abitativa. Al riguardo, se occupare illegalmente un'area o uno stabile comporta una inderogabile risposta delle istituzioni, volta a garantire il rispetto delle leggi e valida per tutti, è importante che le procedure amministrative per effettuare gli sgomberi rispettino principi altrettanto tassativi.

Le Nazioni Unite hanno fornito un notevole contributo in tal senso. Già nel 1977, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali aveva dedicato il Commento generale N. 7 agli sgomberi forzati, e nella risoluzione N. 77 del 1993 la Commissione Diritti Umani aveva dichiarato che "la pratica degli sgomberi forzati costituisce una evidente violazione dei diritti umani, in particolare del diritto ad una casa adeguata" e che gli sgomberi dovevano essere eseguiti nella piena legalità, "solo in circostanze eccezionali e in linea con le principali disposizioni del diritto umanitario internazionale e dei diritti umani". In seguito, nello sforzo di raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, ed in particolare del settimo Obiettivo relativo al miglioramento delle condizioni abitative per 100 milioni di persone in precarie condizioni abitative entro il 2020, il Programma delle Nazioni Unite UN-Habitat e l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR) hanno avviato ampie consultazioni. Dall'avvio del suo mandato, lo Special Rapporteur Miloon Khotari ha promosso vari rapporti in merito agli sgomberi e nel 2004 ha redatto alcune raccomandazioni specifiche⁸. A partire da tale esperienza, nel 2005 lo Special Rapporteur organizzò a Berlino un importante workshop sul tema degli sgomberi e degli spostamenti forzati di popolazione, in collaborazione con l'Istituto tedesco per i diritti umani. In tale incontro si promossero delle linee guida per l'attuazione di sgomberi e dislocazioni basate su presupposti di sviluppo e rispetto dei diritti fondamentali. Le linee guida, presentate nel 2007⁹, hanno l'obiettivo di supportare gli Stati nello sviluppo di politiche e normative volte alla prevenzione degli sgomberi forzati a livello locale.

Principi basilari e linee guida

I "Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement"¹⁰ rappresentano indispensabili linee guida sulle modalità, i limiti e i doveri che una amministrazione dovrebbe rispettare in caso di improrogabilità di uno sgombero forzato o di una operazione di dislocazione.

Le linee guida sono state ideate per rispondere alle drammatiche esigenze che in vari paesi del mondo si registrano di fronte a persone, comunità e interi popoli sradicati dalle loro case, anche dopo conflitti armati e forme di violenza estrema, per cui le proposte presentate dalle Nazioni Unite devono tener conto della diversa specificità di contesti e fenomeni socio-politici, che in alcuni casi impongono pressioni internazionali nei confronti di

chiari abusi e violazioni dei diritti fondamentali da parte degli Stati nazionali. Non è questo il caso della problematica rom, ma la scelta degli sgomberi degli insediamenti rom e sinti da parte delle amministrazioni locali, qualora inderogabili per giustificati motivi, devono avvenire nel rispetto dei diritti umani e del principio di non discriminazione, pertanto i suggerimenti e le proposte presentate in queste linee guida offrono elementi utili per le amministrazioni pubbliche, volti a procedere amministrativamente secondo le prerogative del nostro ordinamento e nel rispetto della dignità e dei diritti di chi deve abbandonare la propria abitazione, per quanto fatiscente e precaria essa sia.

Infatti, di fronte a giustificazioni legittime che comportino la demolizione di un insediamento abitativo, ogni Stato deve tener sempre conto di alcuni doveri generali di rispetto e protezione dei diritti, nella consapevolezza che secondo le normative internazionali sui diritti umani ognuno ha diritto ad un'abitazione adeguata e ad uno standard adeguato di vita, indipendentemente dall'origine etnico-razziale, dal genere, dalla nazionalità, dall'età, dalla lingua, dalla religione o dalle opinioni politiche e credenze personali, dallo status giuridico o sociale, dalla disabilità. Il diritto ad una abitazione adeguata deve includere tra le altre cose il diritto ad una protezione contro l'interferenza arbitraria o illegale nella vita familiare, nell'abitazione, nell'uso dello spazio abitativo e nella privacy personale, ed un eventuale sgombero o spostamento deve comunque prevedere il divieto di arbitrarie soluzioni che alterino la composizione etnica, religiosa o razziale delle persone coinvolte¹¹. Inoltre, indipendentemente dalla titolarità o meno nell'uso del terreno o della proprietà da parte delle persone da dislocare (art. 21), ogni intervento deve rispettare le normative vigenti e gli obblighi internazionali, va effettuato soltanto al fine di promuovere il benessere generale, deve essere ragionevole e proporzionato, in grado di fornire equa e piena compensazione e reinserimento.

Prima di ogni sgombero è necessario dare informazioni accurate a tutti coloro che potrebbero essere colpiti dalla misura, verificando che ci siano opportunità pubbliche di confronto su eventuali piani e alternative e fornendo un tempo ragionevole per commenti, obiezioni, pareri giuridici e tecnici.

L'amministrazione dovrebbe inoltre verificare ogni possibile alternativa allo sgombero, identificando soluzioni valide per i soggetti più deboli. In caso di controversie, un organismo indipendente con autorità costituzionale potrebbe mediare tra le parti.

Al riguardo, si desidera segnalare l'utilità offerta in Italia dalla più recente normativa in tema di mediazione civile e commerciale, che potrebbe essere posta al servizio di analoghe controversie per identificare valide alternative vantaggiose per tutte le parti in causa. Infatti, sulla base del D. Lgs. del 4 marzo 2010, n. 28 in "Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali", si può esplorare la possibilità di mediazione sia individualmente che collegialmente, senza potere di giudizi o decisioni vincolanti ma volti alla composizione della controversia. Il processo verbale di conciliazione, sottoscritto tra le parti presso l'organismo deputato a gestire il procedimento di mediazione, potrebbe formalizzare l'adesione concorde di tutti alla soluzione abitativa alternativa, in tempi rapidi, con modalità trasparenti, e senza generare ulteriori conflitti e tensioni sociali.

L'amministrazione deve dimostrare comunque che lo sgombero è inevitabile e volto al miglioramento del benessere per tutti, formalizzarne gli aspetti in lingua comprensibile per tutti gli

interessati, in ragionevole anticipo¹², con un chiaro dettaglio delle soluzioni abitative alternative o, laddove non ve ne siano, con una spiegazione delle misure che verranno intraprese per ridurre al minimo l'impatto dello sgombero. Prima dello sgombero si deve fornire il tempo per inventariare eventuali beni di proprietà che potrebbero essere danneggiati e, se soggetti a distruzione, dovrebbe essere fornita la possibilità di valutare e documentare eventuali compensazioni per perdite non monetarie.

Comunque sia, lo sgombero non dovrebbe portare alla perdita di una fissa dimora per chi lo subisce, né a renderlo vulnerabile alla violazione di altri diritti umani. Per questo motivo si dovrebbe fare tutto il possibile per garantire una valida soluzione alternativa per quanto possibile vicina al luogo originario oggetto di sgombero. L'ipotesi di ricollocazione dovrebbe garantire, prima dello svolgimento dello sgombero, la disponibilità di una struttura abitativa alternativa dotata di acqua, corrente elettrica, servizi igienici, accesso stradale e a servizi scolastici.

Durante lo sgombero deve essere garantita la presenza di rappresentanti del governo locale, mentre su specifica richiesta andrebbe permessa la presenza di osservatori esterni neutrali.

Le operazioni di sgombero andrebbero condotte comunque nel rispetto della dignità e dei diritti umani, e in totale sicurezza per chi li subisce, assicurando la protezione necessaria a donne e bambini e con un eventuale uso della forza rispettoso dei principi della necessità e della proporzionalità.

Gli sgomberi non andrebbero condotti in condizioni meteorologiche sfavorevoli, di notte, durante festività religiose o giorni festivi, in prossimità di elezioni o durante o in prossimità di esami scolastici (art. 49). Inoltre, andrebbe sempre verificato che coloro che ne subiscono le conseguenze non siano soggetti ad alcuna forma di violenza o aggressione, soprattutto nei confronti di donne e bambini, o ad arbitraria distruzione, sottrazione o incendio di loro beni e proprietà, anche se lasciati involontariamente disponibili. Infine, non va mai richiesto a chi subisce lo sgombero di demolire beni o abitazioni proprie o di altri.

Dopo lo sgombero, quando plausibile, una soluzione abitativa alternativa o una compensazione andrebbero offerte immediatamente, eccetto in casi di forza maggiore. Per coloro che non possano badare a se stessi andrebbe comunque assicurato cibo, acqua potabile e servizi igienici, fonti di sostentamento, foraggio per bestiame, istruzione e servizi per l'assistenza ai bambini, facendo attenzione che i membri di una stessa famiglia non vengano separati a seguito dello sgombero (Art. 52). Questo ultimo aspetto relativo all'integrità del nucleo familiare risulta di particolare importanza laddove vengano proposte soluzioni abitative che escludono gli uomini rom, comportando da parte delle mogli e figli la rinuncia all'abitazione offerta per non abbandonare il consorte. In alcuni casi, le offerte abitative rivolte solo a mogli e figli rappresentano in realtà delle forme di discriminazione indiretta, perché all'apparenza si presentano come proposte positive e neutre, ma in considerazione dell'inderogabile valore culturale del mantenimento dell'unità familiare rom, pongono le donne nella condizione di rinunciare alla proposta abitativa.

Va inoltre rivolta particolare attenzione alle esigenze delle persone malate o disabili, e alla salute di donne e bambini, con la eventuale possibilità di ricorrere tempestivamente a servizi medici ma anche a servizi psicologici e sociali, a servizi materno-infantili e di salute riproduttiva, verificando che i trattamenti medici in corso non siano interrotti a causa dello sgombero.

Per quanto riguarda una eventuale soluzione abitativa alternativa, bisogna segnalare che ogni opzione proposta dovrebbe corrispondere ad una serie di requisiti minimi, come: la sicurezza della proprietà

o del godimento del bene, acqua potabile, corrente o gas per cucinare, luce e riscaldamento, servizi igienici e lavaggio biancheria, dispense per alimenti, cassonetti di raccolta e servizio di rimozione rifiuti, servizi d'emergenza, reti di drenaggio e fognature.

Riguardo la struttura abitativa, deve garantire protezione dalla pioggia, dal freddo, dal caldo, dal vento e da altri rischi per la salute o vettori di possibile diffusione malattie. Le strutture dovrebbero avere spazi idonei a contenere il nucleo familiare, garantire l'incolumità e la privacy di chi vi risiede, l'accessibilità per i disabili e la vicinanza con i servizi per l'impiego, scolastici, medici e per i bambini.

Chi ha subito uno sgombero deve poter usufruire di alcune opportunità, come quella di essere ascoltato dalle istituzioni, di avere accesso a supporto legale, di poter richiedere una compensazione per quanto successo.

Per quanto riguarda le compensazioni, si devono poter considerare eque e giuste queste per perdite di beni e proprietà personali con danni economici valutabili, in modo appropriato e proporzionale alla gravità della violazione e alle circostanze di ogni caso, come nel caso di perdita della vita, danno fisico o mentale, ma anche perdita di opportunità come il lavoro, la scuola, benefici sociali o perdita economica.

Soluzioni abitative alternative

Ancora oggi in Italia sono molti coloro che vivono in insediamenti precari, abusivi, senza elettricità, acqua, servizi igienici.

Buona parte di questi insediamenti sono abitati da persone che si autorappresentano come rom o sinti. Questa insostenibile realtà abitativa genera sofferenza, rischi per la salute di chi ci vive e della collettività, e lede alla base la dignità e la speranza di un futuro per tutto coloro che vi risiedono; inoltre, rende necessario adottare difficili e costosi impegni per ogni amministrazione costretta ad affrontare il problema. Gli esiti della politica degli sgomberi adottati in questi anni hanno mostrato la scarsa efficacia di questo strumento amministrativo e comportano una riflessione volta alla promozione di soluzioni abitative ordinarie come risposta contro il degrado di questi insediamenti. Questo non significa che la scelta di demolire insediamenti abusivi non sia legittima. Il problema si pone quando l'extrema ratio di uno sgombero non sia accompagnata da un miglioramento sostanziale delle condizioni socio-abitative di chi lo subisce ovvero, come promuovevano alcune normative regionali sviluppatesi dalla metà degli anni '80, quando la soluzione alternativa è rappresentata soltanto da altri "campi nomadi".

I "campi nomadi" promossi dalle amministrazioni, così come siamo stati abituati a conoscerli soprattutto nei grandi centri urbani, si sono contraddistinti spesso per logiche ideative segreganti, fondate su un principio di rimozione del problema dal tessuto urbano, di allontanamento sia simbolico che materiale dei rom dalla vita sociale e di controllo a distanza di una enclave che andava riunita su base etnica, controllata, esclusa per quanto possibile da possibilità di movimento e di accesso a beni, servizi, spazi pubblici e vita sociale. Principale proposta abitativa rivolta ai rom, i "campi nomadi" offrono in genere container freddi nei mesi invernali e bollenti d'estate, posti ad una sproorzionata distanza dai servizi socio-sanitari, da opportunità lavorative e scuole, senza fermata di servizi pubblici di trasporto, monitorati da telecamere e personale di sicurezza, accessibili solo in orari diurni, circondati da muri recintati. Pur volendo garantire un tetto, i "campi" hanno rappresentato una dispendiosa risposta abitativa che ha aumentato la segregazione e la chiusura da ogni relazione e opportunità sociale. Oltre che molto costose per l'amministrazione e per le vite

di chi le subisce, queste modalità di intervento non rispondono all'idea di soluzione abitativa che si è andata promuovendo secondo le raccomandazioni internazionali e nella Strategia nazionale per l'inclusione di rom, sinti e caminanti 2012-2020.

Per quanto riguarda le raccomandazioni internazionali, è importante sottolineare quanto richiesto nella Raccomandazione N. 4 del 2005 del Consiglio d'Europa, che in appendice fornisce molti spunti utili al miglioramento delle condizioni abitative dei rom. Tra i tanti aspetti affrontati dalla Raccomandazione nell'offerta di soluzioni abitative alternative, si segnala l'esigenza di prevenire l'esclusione e la ghettizzazione evitando di far risiedere i rom sulla base della propria origine etnica o in aree inappropriate e insalubri. L'offerta di servizi per gli insediamenti proposti deve essere in linea con quanto offerto per gli altri cittadini e fondata su principi di miglioramento della qualità complessiva della vita, completa di tutti i servizi abitativi, con infrastrutture e materiali di costruzione a norma, con superficie abitativa adeguata al numero dei componenti familiari, con un agevole accesso ai servizi amministrativi e commerciali, ai servizi sociali e sanitari, al trasporto pubblico, alla raccolta rifiuti, alla manutenzione degli immobili o delle strutture abitative offerte e in prossimità delle scuole pubbliche. La Raccomandazione del Consiglio d'Europa sottolinea l'importanza di politiche abitative strettamente connesse con altre politiche orientate all'inclusione sociale e all'accesso al lavoro, alla salute e all'istruzione. Anche il ventaglio dell'offerta abitativa dovrebbe essere esteso a forme e metodi diversi, come l'housing sociale, l'autocostruzione, il co-finanziamento di progetti abitativi, spazi transito per chi ha case mobili, sulla base di una pianificazione del territorio delineata secondo le esigenze locali e delle comunità che vi risiedono. In ogni caso, andrebbe tenuto conto dei limiti posti dal concetto di "abitazione adeguata" predisposto dal paragrafo 60 dell'Agenda delle Nazioni Unite sull'habitat e dai Commenti generali N. 4 e 7 del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali, che si applica a tutti i cittadini.

L'Italia con la Strategia nazionale per l'inclusione delle comunità rom, sinti e caminanti 2012-2020, nata in attuazione della Comunicazione N. 173/2011 della Commissione europea, condividendo queste sollecitazioni ha posto l'esigenza di un superamento irreversibile dell'ottica dei campi rom, intesi come luoghi di isolamento e degrado fisico e relazionale, per uno sforzo di avanzamento verso modalità abitative non monoetiche e fondate sulla dislocazione abitativa delle famiglie, elaborate sulla base di nuovi patti di concertazione territoriale e di dialogo tra i diversi attori sociali interessati dalla problematica e con la partecipazione diretta degli stessi beneficiari delle azioni.

La Strategia offre alle amministrazioni locali soluzioni multiple e complementari, volte ad affrontare la questione abitativa sulla base di un approccio di medio - lungo periodo che si avvalga di parallele politiche e strumenti integrati di inserimento sociale, lavorativo ed educativo. Le opzioni proposte sono varie e spaziano dall'edilizia sociale in abitazioni ordinarie pubbliche, al sostegno all'acquisto o all'affitto di abitazioni ordinarie private, all'autocostruzione, all'affitto di casolari o cascine di proprietà pubblica in disuso, ad aree sosta per i non stanziali, alla regolarizzazione della presenza di roulotte in aree agricole di proprietà, alle micro-aree attrezzate, alla messa a norma di abitazioni preesistenti. Gli esempi offerti dalla Strategia sono molti e si basano su una forte sinergia con le politiche educative e del lavoro, perché anche in presenza di una casa adeguata, senza un approccio globale e multisettoriale al problema abitativo non si riuscirà mai a superare i rischi di degrado, segregazionismo e

auto-ghettizzazione.

Pertanto, quando si renda inevitabile e improrogabile uno sgombero, l'amministrazione pubblica deve preventivamente identificare soluzioni abitative alternative, fondate sulla equa dislocazione non monoetnica, e accompagnate da interventi congiunti multisettoriali finalizzati alla creazione di nuove opportunità e legami sociali intercomunitari, unica via d'uscita dal circolo della povertà, della stigmatizzazione, della discriminazione e dell'esclusione, finora autoalimentati dal segregazionismo territoriale. Inserito in una nuova progettazione di sviluppo urbano sostenibile e partecipato, il superamento dei "campi" rom e sinti può rappresentare l'occasione per rilanciare una nuova agenda politica per il contrasto alla precarietà abitativa per tutte le fasce più vulnerabili della popolazione, un'agenda in grado di coniugare pianificazione del territorio, partecipazione sociale, senso della cittadinanza, sicurezza, tutela della salute pubblica e diritto al lavoro, all'istruzione e, soprattutto ad un futuro che valga la pena di essere vissuto.

È chiaro che queste linee guida vanno inquadrare nell'ambito dei poteri istituzionali riconosciuti dalla costituzione e dall'ordinamento italiano, ma potrebbero rappresentare per le amministrazioni locali un orizzonte utile per procedere secondo standard internazionali di tutela dei diritti umani, senza il rischio di incorrere in sanzioni e violazioni dell'ordinamento nazionale e internazionale.

* Esperto UNAR (Dipartimento per le Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri), è Project leader dell'azione 6 "Promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti" (FSE, PON Governance e Azioni di Sistema, Asse D, Ob. 4.2).

1: Stasolla C., Sulla pelle dei rom. Il Piano Nomadi della giunta Alemanno, Alegre, Roma, 2012.

2: Art. 54 c. 4, D. Lgs. n. 267/2000 e successive modifiche; art. 4 c. 6 L. n. 125/2008.

3: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf

4: Commissioner for Human Rights, Human Rights of Roma and Travellers in Europe, Council of Europe, 2010, p. 85.

5: Come ad esempio la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'art. 11.1. della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, l'art. 14 par. 2 (h) della Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) e l'art. 5 (e) della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ICERD).

6: Si rammenta che la Convenzione sui diritti dell'infanzia è stata ratificata dall'Italia con Legge N. 176 del 1991. Sono vari i riferimenti utili della Convenzione per la tutela dei diritti dei minori in caso di sgomberi, ma si segnala al riguardo in particolare l'art. 27 Comma 3 "Gli Stati parti adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni nazionali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori e altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio"

7: Data la vastità di interventi in tal senso, basti pensare ad esempio alla risoluzione della Commissione Diritti Umani N. 77 del 1993 e ai commenti sugli sgomberi forzati nel quadro dell'art. 11.1 sul diritto ad una abitazione adeguata. L'Art. 11.1 della Convenzione Internazionale per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, rappresenta uno strumento vincolante per 149 paesi sul diritto all'abitazione, tra cui l'Italia. Il relativo Comitato ha il compito di monitorarne l'applicazione.

8: La Raccomandazione dello Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard è disponibile sul sito:

[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/dcb054f49cb6f38cc1256e680052d42d/\\$FILE/G0411583.pdf](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/dcb054f49cb6f38cc1256e680052d42d/$FILE/G0411583.pdf)

9: Le "Linee guida" rappresentano un ulteriore sviluppo del documento del 1997 sulle United Nations Comprehensive Human Rights Guidelines on Development-based Displacement (E/CN.4/Sub.2/1997/7, annex).

10: Disponibili sul sito:

http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf

11: Art. 13, 15 e 20 delle Guidelines. Sul riferimento al mantenimento dell'unità etnica, spunto utile per altre realtà politiche e socio-culturali del pianeta, riguardo alla problematica rom andrebbero invece fatte serie riconsiderazioni, alla luce dell'esigenza di una politica abitativa desegregante, che dovrebbe invece fondarsi su proposte abitative non etnicizzanti né monoetniche. La proposta di rivolgere una particolare attenzione a soluzioni abitative fondate sull'equa dislocazione, già positivamente sperimentate a livello locale, ha mostrato il suo carattere inclusivo nella medio-lunga durata degli interventi. Al riguardo vedi Cammarota A. et alii, I rom e l'abitare interculturale, Opera Nomadi di Reggio Calabria, Franco Angeli, 2005.

12: Con notifica anticipata di almeno 90 giorni precedenti alla realizzazione dello sgombero (Art. 56, J).