

**TRIBUNALE di ROMA**

II sezione civile

in persona del giudice dott.ssa Carmen Bifano, ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

nel procedimento iscritto al n° 17035 / 2012 del R.G.A.C. promosso da :

**ASGI- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione** , in persona del legale rappresentante p.t.;

e

**Associazione 21 luglio** in persona del legale rappresentante p.t.;

entrambe elettivamente domiciliate in Roma, via Mazzini n. 8 presso l'avv. Salvatore Fachile dal quale sono rappresentate e difese per procura a margine dell'atto di citazione ;

**-parti ricorrenti-**

nei confronti di

**ROMA CAPITALE**, elettivamente domiciliata in Roma, via del Tempio di Giove n. 21 presso l'Avvocatura Comunale e rappresentata e difesa dall'avv. Pier Ludovico Patriarca per procura generale alle liti per atto Dott. Gennaro Mariconda, Notaio in Roma , rep. n. 49405 del 5.11.2010 ;

**- parte resistente -**

e

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno**, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12 presso l'Avvocatura Generale dello Stato;

**- parti chiamate -**

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



**OGGETTO:** azione civile contro la discriminazione ex art. 44 d.lgs 286/1998, art. 4 d.lgs n. 215/2003; art. 28 d.lgs n. 150/2011 e 702 bis c.p.c.

Oggetto della controversia – Posizioni delle parti

**Premesso:**

che con il ricorso indicato in oggetto le associazioni menzionate in epigrafe hanno chiesto:

- che fosse accertato e dichiarato “ *il carattere discriminatorio .....del comportamento del Comune di Roma che si è concretizzato nella prosecuzione dei lavori di ultimazione e assegnazione del villaggio attrezzato La Barbuta*”;
- fosse ordinato al Comune di Roma la cessazione del “ *comportamento discriminatorio e di rimuoverne gli effetti, ed in particolare, di interrompere definitivamente i lavori di ultimazione ed assegnazione del villaggio attrezzato La Barbuta*”
- fosse ordinata la pubblicazione del provvedimento richiesto;

che a tal fine le associazioni ricorrenti, anche con le successive memorie autorizzate, hanno allegato e dedotto che :

- con ordinanza n. 592 del 12.11.1995 ( doc. 13 allegato alla comparsa integrativa di Roma Capitale), il Sindaco di Roma aveva disposto il trasferimento delle comunità rom e sinti stanziate a Roma in via Scintu, via Vignali, via Procaccini, via Rapolla in un'area al confine tra il Comune di Roma ed il Comune di Ciampino denominata “La Barbuta”, la quale da allora è stata abitata da circa 250-300 cittadini rom e sinti nonostante l'annullamento della suddetta ordinanza da parte del TAR Lazio per mancanza di specifiche indicazioni temporali;

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

-che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ( di seguito : PCM), con decreto del 21.05.2008 ( doc. 5 allegato alla comparsa integrativa di Roma Capitale), in seguito annullato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 6050 del 16.11.2011 ( doc. 6 allegato al ricorso), passata in giudicato in data 22.04.2013 per effetto della sentenza della Corte di Cassazione n.9687/2013 ( doc. 1 allegato alla nota autorizzata delle ricorrenti del 24.09.2013), aveva dichiarato lo “ .. *stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*” successivamente nominando i prefetti di Roma, Napoli e Milano “ *commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza*”;

- che su tale base il Prefetto di Roma, unitamente al Comune di Roma, aveva elaborato il “ piano Nomadi” per la città di Roma e la Regione Lazio che prevede la chiusura di tutti gli insediamenti informali e tollerati ed il trasferimento di circa 6000 persone appartenenti alle comunità rom e sinti in 13 ‘villaggi attrezzati’, ampliati o di nuova costruzione, siti nella periferia di Roma, tra cui appunto il villaggio sito in località ‘La Barbuta’;

che in particolare il villaggio sito in località ‘La Barbuta’

- è destinato ad ospitare 650 persone appartenenti alle comunità rom e sinti, come dimostrato, con specifico riferimento a tale origine etnica, da molteplici documenti pubblici, provenienti anche dalla stessa Roma Capitale

(es :-all. 7 allo schema di piano regolatore sociale 2011/2015 di Roma Capitale, ove è precisato che i destinatari delle misure previste dal piano nomadi sono circa 6000 soggetti di etnia rom : doc. 4 alla memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo, depositata nel presente giudizio in data 4.02.2013;





priva di marciapiedi ed illuminazione pubblica ed è particolarmente trafficata, il trasporto pubblico non è efficace perché la fermata della linea COTRAL non è raggiungibile in quanto posta al di là dei guardarail e la linea extraurbana ATRAL ha cadenze irregolari che variano dai 40 minuti alle 2 h, come dimostrato dalle mappe prodotte ( doc. 3 allegato al ricorso; doc. 5-7 allegati alla memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo, depositata nel presente giudizio in data 4.02.2013, cit.);

- consta di 'moduli abitativi' rappresentati da prefabbricati monoblocchi ( containers) senza fondamenta, con pareti di pannelli rivestiti di lamiera zincata e poliuretano espanso, di circa 30 mq destinati ad ospitare famiglie anche di 8 persone, conformi, come riconosciuto dal documento di sintesi " Interventi per le popolazioni Rom" del Comune d Roma ( doc. 4 allegato alla memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo, cit.) alla normativa europea EN1647 che fa riferimento a " Veicoli ricreazionali-Case mobili per le vacanze ..";
- per tale motivo ostacola oltremodo la convivenza delle comunità rom e sinti in esso ospitate con la popolazione locale e l'accesso in condizione di reale parità ai servizi scolastici e socio sanitari, perpetuando di fatto le già esistenti condizioni di emarginazione ed esclusione di tali comunità, ponendole dunque in uno stato di isolamento politico, economico e culturale ;
- è in contrasto con gli obiettivi che lo stesso Governo Italiano ha fatto propri a febbraio 2012 tramite l'UNAR mediante l'adozione della "Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti per l'attuazione della comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011", in cui i campi Rom sono definiti "

Tribunale di Roma  
II sez civile

dott.ssa Carmen Bifano

condizione fisica di isolamento che riduce le possibilità di inclusione sociale ed economica delle comunità RCS' (: doc. 5 allegato al ricorso, cit.);

- è stato 'stabilizzato' sulla base di un atti amministrativi annullati e di provvedimenti attuativi parimenti viziati da illegittimità derivata ;
- è stato realizzato mediante condotta con riferimento alla quale il Comitato Europeo dei Diritti Sociali (CEDS), il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa ( CommDH ), il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), l'Alto Commissario OSCE per le Minoranze nazionali hanno già, ripetutamente, dichiarato la violazione da parte dell'Italia del principio generale di non discriminazione e degli standards europei ed internazionali in materia di diritti umani ( decisioni CEDS del 7.12.2005 e del 25.06.2010: doc. 10 e 11 allegati al ricorso; memorandum COmmDH del 19/20.06.2008 e rapporto del 7.09.2011 ; doc. 13 e 18 allegati al ricorso; relazione OSCE 2009: doc. 14 allegato al ricorso; raccomandazioni Italia 2012 CERD : doc. 3 allegato alla memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo , cit.);
- fa parte di un Piano Nomadi di cui lo stesso Senato della Repubblica Italiana, nel "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e camminanti in Italia", approvato il 9.02.2011 ( doc. 16) ha riconosciuto l'inefficacia sotto il profilo della sicurezza e dell'integrazione;
- offre soluzione abitativa di fatto stabile alle comunità rom e sinti, sia perché vi è prevista una permanenza per nucleo assegnatario di due anni prorogabili, e perciò stesso non meramente temporanea, sia perché la nota amministrativa del 18.01.2013, relativa ai criteri di attribuzione dei punteggi ai fini dell'assegnazione di alloggi di

Tribunale di Roma  
II sez civile

dottssa Carmen Bifano

edilizia residenziale pubblica - sino a gennaio 2015 non revocata nonostante le manifestazioni d'indirizzo del Dirigente dell'ufficio preposto dirette ad evitarne applicazione 'discriminatoria' ( cfr : doc. 1 depositato in data 29.12.2014) ha espressamente escluso gli abitanti dei campi dall'attribuzione dei 18 punti previsti "per i nuclei familiari in ....grave disagio abitativo.... che dimorino ....in strutture procurate a titolo provvisorio..." ( categoria A punto 1), avendo espressamente considerato a tali fini " i campi nomadi ....strutture permanenti"( doc. 2 allegato alla memoria difensiva delle ricorrenti depositata all'udienza del 22.03.2013);

- determina, dunque, un deteriore trattamento differenziato su base etnica, rispetto alla quale è indifferente la titolarità della cittadinanza, peraltro italiana per circa il 50% dei casi censiti secondo i dati resi noti proprio da Roma Capitale ( cfr piano regolatore sociale , cit.), non qualificabile alla stregua di 'azione positiva' consentita' ex art. 3 co 5 del d.lgs 215/03 , perché attuato con mezzi né appropriati né necessari, anche tenuto conto della accertata natura non più nomade delle comunità ospitate nei campi nel 98% dei casi (cfr : Strategia nazionale adottata dal Governo Italiano, cit; Rapporto della Commissione straordinaria del Senato della Repubblica Italiana per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani : doc. 16 allegato al ricorso), come peraltro riconosciuto dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Nils Muiznieks dopo aver preso visione diretta della situazione esistente nella città di Roma a luglio 2012 ( sul punto le ricorrenti hanno rinviato al sito ufficiale del Consiglio d'Europa);



che Roma Capitale, con la memoria costitutiva, la memoria integrativa depositata in seguito all'ordine di rinnovo della notificazione del ricorso nel rispetto del termine a comparire e le successive memorie autorizzate;

ha eccepito:

il difetto della propria legittimazione passiva con riferimento alla costruzione del villaggio "La Barbuta", in quanto programmato e realizzato dal Commissario Delegato per l'emergenza nomadi, la cui attività è direttamente riferibile alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;

il difetto della legittimazione attiva della associazioni ricorrenti, in quanto non iscritte nell'elenco ex art. 5 del d.lgs 215/03 e comunque prive di procura da parte degli interessati, da ritenere individuati ovvero ben individuabili, essendo stato il nuovo villaggio 'La Barbuta', realizzato per ristrutturare quello preesistente;

ha chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza, deducendo:

- l'inesistenza di un intento discriminatorio, escluso nel caso di specie anche dal TAR e dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 6050/2011, confermata dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 9687/2013, le quali hanno ritenuto illegittima la dichiarazione dello stato d'emergenza con riferimento alla situazione dei nomadi in alcune regioni italiane, tra cui il Lazio, solo per vizi di istruttoria;
- la non coincidenza della illegittimità della suddetta dichiarazione di emergenza con la natura discriminatoria delle azioni amministrative in conseguenza intraprese;
- la non coincidenza dell'agevolazione probatoria prevista in questi casi per parte ricorrente dall'art. 28 del d.lgs n. 150/2011 con l'inversione dell'onere della prova e, comunque, la natura solo suggestiva delle deduzioni delle parti ricorrenti;

dott.ssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

- il collegamento del nuovo campo al Comune di Ciampino tramite molti mezzi pubblici, le cui fermate distano da esso pochi minuti a piedi;
- l'incentivazione dell'integrazione di quanti vi vivono, realizzata mediante la ricostruzione del campo nello stesso sito in cui esisteva il vecchio campo nomadi;
- la destinatarietà del campo basata non sull'appartenenza etnica ma sulla condizione di disagio sociale, in quanto principalmente riservata agli abitanti dei campi vicini, come dimostrato dalla presenza tra gli assegnatari dei relativi alloggi di 50 cittadini italiani, come sul punto ritenuto anche dall'ordinanza di reclamo;
- la destinatarietà delle regole del campo "erga omnes", in funzione della sola ordinata gestione del servizio;
- la natura di "azione positiva" che l'assegnazione degli alloggi del campo realizza, tale cioè da escludere ex art 3 co 5 del dlgs n. 215/2003 la sua censurata natura discriminatoria, oltre che diretta anche indiretta, così come evidenziato:
- dagli effetti che essa ha prodotto: l'effettivo e concreto miglioramento delle condizioni di vita di centinaia di persone, tenuto conto
- della natura non solo alloggiativa dell'accoglienza nel campo, dando essa, viceversa, diritto a fruire di interventi sociali in funzione di integrazione sociale e lavorativa;
- dell'offerta di servizi di scolarizzazione ai minori che vivono nel campo;
- dalla natura temporanea, in quanto limitata ad un periodo di due anni, e non definitiva dell'ospitalità offerta all'interno del campo;
- dalla natura volontaria dell'ospitalità, in quanto realizzata mediante assegnazione di alloggi disposta d'accordo con gli interessati;
- dal fatto che l'ingresso nel villaggio non preclude l'accesso ad altre soluzioni abitative,

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

- l'inconferenza, sul punto, della circolare amministrativa interna del 18.01.2013 in quanto contenente solo un'interpretazione di una clausola del bando per l'assegnazione degli alloggi ERP, ed anzi confermativa della non esclusione da tale assegnazione dei soggetti che vivono nel campo;

che autorizzata l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle Amministrazioni Statali, si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'Interno eccependo:

il difetto di legittimazione attiva delle associazioni ricorrenti per omessa iscrizione nell'elenco ministeriale a tal fine previsto, e l'omessa procura ad esse conferita dai soggetti interessati, da considerare individuati ed individuabili;

chiedendo il rigetto del ricorso per infondatezza, a tal fine deducendo, anche nelle note autorizzate:

- la natura non segregazionista del campo La Barbuta costituendo esso ristrutturazione, diretta ad assicurare livelli minimi di prestazioni sociali, vivibilità, legalità e tutela da xenofobia, di campo preesistente, corrispondente ad una 'presenza storica ed inveterata dei campi nomadi nel territorio del X Municipio di Roma', antecedente anche al 1995;
- la inconfigurabilità di discriminazione diretta, essendo le operazioni dei Commissari delegati all'emergenza Nomadi rivolte agli abitanti di insediamenti, autorizzati e non, ospitanti gruppi eterogenei di persone a prescindere dalla nazionalità e dal credo;
- inconfigurabilità di una discriminazione indiretta, atteso il fine legittimo perseguito, consistente nella necessità di promuovere migliori di condizioni di vivibilità, e la natura appropriata e necessaria dei mezzi adottati, trattandosi di assegnazione di alloggi su base

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

volontaria e con carattere temporaneo, la cui accettazione non preclude altre soluzioni abitative;

- la non vincolatività giuridica delle disposizioni del Consiglio d'Europa e del Comitato Europeo dei Diritti sociali, in quanto espressione solo di indirizzo politico;

-l'irrilevanza della circolare interna del 18 01 2013 circa l'esclusione, per gli abitanti nei campi, del punteggio massimo, ai fini dell'assegnazione di alloggi ERP, in quanto ' i villaggi hanno natura permanente mentre l'assegnazione degli alloggi è temporanea';

-l'assenza di discriminazione perché il trattamento differenziato non viola ma attua i diritti fondamentali ;

### Svolgimento del procedimento

che autorizzate le associazioni ricorrenti alla chiamata in causa del Prefetto di Roma, in qualità di Commissario Delegato per l'emergenza nomadi, e depositato ricorso cautelare in corso di causa, con delimitazione della domanda alla sola condotta di assegnazione degli alloggi nel campo ' La Barbuta', quest'ultima è stata sospesa fino alla definizione del procedimento sommario di cognizione;

che il Collegio, in composizione feriale, in accoglimento del reclamo proposto da Roma Capitale, ha annullato la suddetta ordinanza cautelare di sospensione ( cfr doc. 29 allegato alla memoria integrativa di Roma Capitale);

### **considerato:**

che la specifica e limitata funzione solo cautelare delle menzionate pronunce rese in corso di causa nell'ambito del relativo subprocedimento, per quanto qui non ignorate, non comportano, funzionalmente e strutturalmente, alcun vincolo rispetto alla presente decisione

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



di merito, destinata a definire in I grado il procedimento promosso, tanto più nel caso di specie in cui la forma del procedimento sommario di cognizione ex art. 702bis c.p.c., normativamente imposta per la materia di cui si tratta dall'art. 28 del d.lgs n. 150/2011, in mancanza di precise preclusioni assertive ed istruttorie, ha reso possibili alle parti continue nuove produzioni documentali ed un parallelo continuo approfondimento e 'accrescimento' delle proprie argomentazioni difensive;

### Legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti

#### **considerato :**

altresi, procedendo in ordine logico nell'esame delle questioni oggetto di giudizio – arg ex art. 276 c.p.c. – che la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti è stata contestata sotto il duplice profilo della mancata dimostrazione della loro iscrizione nell'elenco ex art. 5 del d.lgs n. 215 /2003 e della mancanza di procura da parte degli interessati, da ritenere, a tali fini, ex art. 5 co 3 del d.lgs n. 215/2003 'individuati ed individuabili';

che l'eccezione in esame è stata dunque formulata alla stregua dei commi 1 e 3 dell'art. 5 del d.lgs n. 215/2003, costituente attuazione alla direttiva europea 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e l'origine etnica, e successivamente modificato ed integrato dal d.l. n. 59/2008 convertito nella l. n. 101/2008 contenenti anch'esso "*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee*";

che il testo dei commi 1 e 3 dell'art. 5 del d.lgs n. 215/2003, *ratione temporis* applicabile al presente procedimento, come modificato nel 2008, è il seguente :

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

1 *“Sono legittimati ad agire ai sensi ((degli articoli 4 e 4-bis)), in forza di delega, rilasciata, a pena di nullita', per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunita' ed individuati sulla base delle finalita' programmatiche e della continuita' dell'azione.”*

3 *“Le associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi ((degli articoli 4 e 4-bis)) nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione.”;*

**ritenuto:**

dunque, che alla stessa stregua dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva come formulata, sia dato pacifico la natura collettiva della discriminazione oggetto di causa, la quale, in ogni caso, è palesata dal fatto che le condotte con riferimento alle quali è stato chiesto l'ordine di cessazione e di rimozione dei relativi effetti consistono nella realizzazione di un 'villaggio' destinato a 600/650 persone e nell'assegnazione dei relativi alloggi;

**rilevato:**

che le associazioni ricorrenti hanno dimostrato di essere iscritte entrambe nell'elenco di cui all'art. 5 co 1 del d.lgs n. 215/2003, producendo il relativo decreto attuativo all'udienza del 22.03.2013;

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



che per espressa previsione dell'OPCM n. 3776/2008 del 30.05.2008 ( doc. 6 allegato alla comparsa costitutiva integrativa di Roma Capitale ), adottata quale prima attuazione del DPCM n. 122 del 21.05.2008, dichiarativo dello stato di emergenza " *in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Campania, Lazio e Lombardia*" ( ibidem, doc. 5), e puntualmente menzionata nell'ordinanza n. 1 /2011 del 'Commissario delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio' che ha 'approvato il progetto definitivo dell'intervento denominato "Villaggio della solidarietà- La Barbuta" ' (ibidem, doc. 17), tale campo, al pari di tutti gli altri " autorizzati" da realizzare in attuazione del c.d. Piano Nomadi, è stato destinato a ricevere, oltre alle famiglie già presenti nel preesistente campo sito nella stessa zona, alcune di quelle provenienti dai campi ' non autorizzati' invece destinati ad essere sgomberati, e dunque non previamente identificabili;

che a fini esemplificativi della concreta attuazione data nel caso di specie a tale previsione, le associazioni ricorrenti hanno prodotto all'udienza del 18.07.2012 un " verbale di notifica" , da parte della Polizia Locale di Roma Capitale , della " *determinazione dirigenziale ...del 2.07.2012 ...a firma del Direttore del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute*" del Comune di Roma che, nello specifico ha disposto la " *delocalizzazione del campo nomadi* [redacted], sito in Roma via del [redacted] , e la " *demolizione di tutti i manufatti ivi presenti*" con offerta di " *ricollocazione presso le strutture dei Villaggi della Solidarietà*", e nel caso di specie presso il " *Villaggio attrezzato di Roma Capitale denominato Nuova Barbuta sito in Roma, via di Ciampino , n. 63*";

che la possibilità di variazione soggettiva delle presenze nello specifico campo del comprensorio La Barbuta è così imminente da essere stata espressamente presa in

Tribunale di Roma  
II sez civile

dottssa Carmen Bifano

considerazione dall'art. 11 del Capitolato d'appalto del servizio avente ad oggetto il "progetto di scolarizzazione bambini ed adolescenti rom presso l'insediamento di Ciampino-La Barbuta per l'anno scolastico 2012-2103", con obbligo a carico del soggetto che ne è affidatario, la cooperativa sociale Ermes, di rimodulare il servizio allorchè l'autorità comunale " *determinasse spostamenti di insediamenti e/o trasferimenti di Comunità da un territorio ad un altro...*" ( cfr : relazione allegata al doc. 18 allegato alla memoria integrativa di Roma Capitale );

che, inoltre, la previsione di differenziate possibili limitazioni temporali all'assegnazione delle unità abitative del villaggio, da un minimo di tre mesi ad un massimo di due anni, a sua volta prorogabile, ulteriormente conferma la fluidità della composizione soggettiva della presenza nel campo, i cui abitanti, anche per tale motivo, non possono ritenersi ' immediatamente' individuabili ex art. 5 co 3 del d.lgs n. 215/2003( cfr alleg. 2 alle note autorizzate di Roma Capitale del 25 09 2013 per ud 15 11 2013),;

che soprattutto, ed in relazione alla stessa origine storica ed ordinamentale della vicenda di cui si tratta, le persone a tutela delle quali è stata formulata la domanda introduttiva di questo procedimento non sono coloro che in un determinato momento, ad esempio quello di deposito del ricorso, risultavano alloggiate presso il campo La Barbuta, ma coloro che in base alla scelta compiuta sulla scorta del DPCM n. 22 del 26.05.2008, ancorchè irrevocabilmente annullato, e tuttavia produttivo di effetti ancora attuali, sono stati e potranno esservi destinati in seguito a circostanze non preventivabili ( es: individuazione dei siti da sgomberare; destinazione degli ' sgomberati ' a questo o ad altri campi autorizzati; cessazione del periodo di permanenza in un campo ed alloggio presso altro campo ' autorizzato' );

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



**ritenuto:**

che dunque, ex art. 5 co 3 del d.lgs n. 215/2003 “..non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione..” per la quale è stato proposto il ricorso, onde lo stesso non necessitava ex art. 5 co 1 di “ di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione...”;

che non costituiscano precedenti di segno contrario le ordinanze ex art. 702 bis c.p.c. del Tribunale di Roma dell'11.06.2013 e del 27.05.2013, avendo dichiarato il difetto di legittimazione attiva di associazioni che avevano agito unitamente a singoli, e dunque ben individuati soggetti ( cfr doc. 20 e 21 allegati alla memoria difensiva delle amministrazioni statali del 25.09.2013);

Legittimazione passiva di Roma Capitale**rilevato:**

che il riferimento presente nelle conclusioni del ricorso introduttivo al “ villaggio attrezzato” La Barbuta, e all'attività di relativa ultimazione, lascia intendere che lo stesso si riferisca alla “ ristrutturazione” del campo preesistente quale disposta, come visto, dalle ordinanze del Commissario per l'Emergenza Nomadi nella Regione Lazio n. 4/2010 ( doc. 14 allegato alla comparsa costitutiva integrativa di Roma Capitale ) e 1 /2011 n( cit.) , attuative del DPCM n.22 /2008 e della OCPCM n. n. 3776/2008 ( cit.) , che la richiesta ed autorizzata chiamata in causa delle Amministrazioni Statali, cui funzionalmente e strutturalmente era riconducibile il suddetto Commissario, è avvenuta

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
Il sez civile

senza estensione ad esse delle domande formulate con il ricorso, ma mediante mera notifica dell'originario ricorso e dei successivi verbali di udienza;

che essendo pacifica e comunque dimostrata dai provvedimenti sin qui menzionati l'imputabilità soggettiva all'Amministrazione centrale delle attività di realizzazione del nuovo "villaggio attrezzato La Barbuta", va ritenuta limitatamente ad essa il difetto di legittimazione passiva di Roma Capitale, che a sua volta risulta aver ridimensionato proprio a tale aspetto, nella comparsa costitutiva integrativa, la corrispondente eccezione;

che in ogni caso la legittimazione passiva di Roma capitale con riferimento alle attività di 'assegnazione delle unità abitative' dei nuovi campi, tra cui anche quello del comprensorio La Barbuta, emerge dal suo stesso piano regolatore sociale, nella parte in cui quest'ultimo elenca le attribuzioni di Roma Capitale nell'ambito del Piano Nomadi, recepito e fatto proprio in tal modo, oltre che con le delibere del consiglio comunale n. 24/2008 e di Giunta n. 54/2012 ( cfr : pg. 23 dell'allegato 7 allo schema di piano regolatore sociale 2011/2015, doc. 4 allegato alla memoria difensiva delle associazioni ricorrenti nel procedimento di reclamo, depositata in questo procedimento in data 4.02.2013, cit; all. 1 alle note informative della Direzione del Dipartimento Promozione servizi sociali, prot. QE/73518 del 22.10.2012:doc. 20 allegato alla memoria integrativa di Roma Capitale, cit);

### Norme di riferimento

( anche con riferimento alla cittadinanza italiana di circa il 50% dei rom presenti nei campi romani )

#### **rilevato:**

che nell'attuale ordinamento interno le disposizioni che definiscono la nozione di discriminazione qui astrattamente rilevante sono quella dell'art. 43 del d.lgs 286/1998, il

Tribunale di Roma  
II sez civile

dottssa Carmen Bifano

quale, in attuazione della legge delega n. 40/1998, ha introdotto il testo unico sulla disciplina dell'immigrazione e condizione dello straniero, e quella dell'art. 2 del d.lgs n. 215/2003, emanato per l'attuazione della direttiva europea 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e l'origine etnica;

che a norma dell'art. 43 del d.lgs 286/1998 : *“ costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.”*;

che a tale nozione generale e omnicomprensiva posta al comma 1, l'art. 43 citato giustappone al comma 2, a fini di semplificazione, un'elencazione di condotte considerate discriminatorie, tra cui vengono in particolare qui in considerazione quelle descritte alle lettere a) e b) e alla stregua delle quali : *2. In ogni caso compie un atto di discriminazione:*

*a) il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente; b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;*



sulla base delle sollecitazioni espresse dal Consiglio Europeo di Tampere del 15/16-10.1999;

che tali origini delle due norme sono particolarmente rilevanti ai fini interpretativi, perché evidenzia che la loro stessa elaborazione da parte del legislatore nazionale costituisce l'espressione e l'attuazione degli impegni assunti dallo Stato Italiano in ambiti parimenti sovranazionali, e precisamente nell'ambito dell'ordinamento delle Nazioni Unite e di quello Europeo, con conseguente giuridica rilevanza, nella presente materia, delle pronunce e raccomandazioni che nei confronti dello Stato Italiano sono state e saranno assunte dagli organismi ai quali, all'interno di tali ordinamenti sovranazionali, è stato demandato il compito di sorvegliare sul grado e qualità dell'attuazione che, in particolare del principio di non discriminazione etnica, sta offrendo lo Stato Italiano;

che inoltre, un ruolo decisivo ai fini della tutela dei diritti umani contro la discriminazione ha assunto il Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale nata nel 1949, autonoma dall'Unione Europa ma di cui lo Stato Italiano fa ugualmente parte: è esso che nel 1950 ha adottato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata in Italia con la l. n. 848 del 4.08.1955, la quale, all'art 14, sancisce il divieto di discriminazione con riferimento al 'godimento dei diritti e delle libertà' da essa riconosciuti e che, a partire dal trattato di Maastricht del 1992 sull'Unione Europea, è stata riconosciuta, anche rispetto a quest'ultima, quale fonte dei principi generali nell'ambito delle materie di relativa pertinenza; emanazione del Consiglio di Europa è altresì la Carta Sociale Europea del 1961, successivamente rielaborata nel 1996 in considerazione dell'evoluzione sociale e culturale, e che oggi, all'art 31, riconosce 'il diritto all'abitazione', da leggere in combinato disposto con l'art. E, il quale riproduce al suo interno il divieto di

Tribunale di Roma  
II sez civile

dott.ssa Carmen Bifano

discriminazione come posto dall'art. 14 della precedente CEDU, e con riferimento al quale le Parti contraenti, e dunque anche lo Stato Italiano, si sono impegnate " *a prendere misure destinate: 1 - a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2 - a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; 3 - rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse*";

che, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, le norme fondamentali che nella materia in esame vengono in considerazione sono quelle poste, non dall'art. 3 Cost che riguarda testualmente i "cittadini", ma dall'art. 2 Cost alla stregua del quale " *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*"

**rilevato:**

altresi, che **dai censimenti compiuti dalla stessa amministrazione comunale** convenuta, **circa il 50% ( precisamente il 48,6% ) dei rom che nella primavera del 2008 vivevano nei campi ubicati sul proprio territorio sono cittadini italiani** ( cfr : all. 7 allo schema di piano regolatore sociale 2011/2015 di Roma Capitale; doc. 4 alla memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo, depositata nel presente giudizio in data 4.02.2013, cit. , infra pg 5 , ove appunto si compie espresso riferimento ai rom ) **oltre che per il 97/98% non più nomadi, secondo i dati rilevati dal Ministero dell'Interno** e riportati nel rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom , Sinti e Caminanti in Italia, redatto dalla Commissione straordinaria per la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica Italiana ( doc. 16 allegato al ricorso, infra pg 46);

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

che, dunque, il parametro normativo omnicomprensivo al quale ricondurre la vicenda per cui è causa è quello offerto dal d.lgs n. 215/2003, in quanto non limitato alla condizione di 'straniero', e costituente, come si è detto, doverosa attuazione della direttiva europea n. 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, il cui art. 2 co 2, comunque, fa salvo quanto disposto dall'art. 43 co 1 e 2 del d.lgs n. 286/1998, anche se all'art. 3 co. 3 del d.lgs n. 215/03 precisa che il suo ambito di applicazione non riguarda *"le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, ne' qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti"*;

che ulteriori disposizioni che vengono qui in considerazione e che giova riportare sono quelle:

dell'art. 3 co 1 del dlgs n. 215/03, alla stregua del quale: *"Il principio di parità di trattamento senza distinzione di razza ed origine etnica si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che ... con specifico riferimento alle seguenti aree:*

- a) accesso all'occupazione e al lavoro.....
- b) occupazione e condizioni di lavoro.....
- c) accesso a tutti i tipi e livelli di orientamento e formazione professionale, ....;
- d) ....
- e) protezione sociale, inclusa la sicurezza sociale;
- f) assistenza sanitaria;

g) prestazioni sociali;

h) istruzione;

i) accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio.”

dell'art. 3 co 5 del dlgs n. 215/03 alla stregua del quale: “Non costituiscono, comunque, atti di discriminazione ai sensi dell'articolo 2 quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari.”;

dell'art. 28 co 4 del dlgs n. 150/2011 , in materia di semplificazione dei riti civili, alla stregua del quale “Quando il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si può presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, spetta al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione.”;

destinazione del campo ‘La Barbuta’ anche in relazione alla sua origine storica

**rilevato:**

che in ordine alla destinazione del campo di cui si tratta, elementi oggettivi e certi sono quelli che risultano dai seguenti documenti:

- ordinanze del Sindaco di Roma n. 592 del 13.11.1995 e n. 80 del 23.01.1996 (rispettivamente doc. 13 e 12 allegati alla comparsa integrativa di Roma Capitale , cit.) :

l'ordinanza 592 del 13.11.1995 , modificata dalla successiva n. 618 del 4.12.1995 ( doc. 2 allegato alla comparsa costitutiva della PCM) con la forma del provvedimento contingibile ed urgente, dispose per la prima volta per motivi di ordine pubblico, l' “allestimento di due campi sosta provvisori nei lotti di terreno...ricadenti nel comprensorio denominato “La

Tribunale di Roma  
II sez civile

dottssa Carmen Bifano

*Barbuta*” di proprietà della cooperativa “*ConsoCasa s.r.l.*” al fine di attuarvi il trasferimento, che con essa fu disposto, dei “*nomadi attualmente insediati in via Sciuntu, via Vignali, via Procaccini e via Rapolla*” i quali, per quanto risulta dall’ordinanza n. 80/1996, furono contestualmente censiti dai vigili urbani, precisamente nei giorni del 13 e 14 e 15 novembre 1995 al pari di tutti gli altri ‘nomadi’ presenti nei “*campi attrezzati*” ed “*insediamenti spontanei*” presenti nel Comune di Roma con l’obiettivo, espressamente dichiarato nell’ordinanza n. 80/1996, di “*programmare una graduale serie di interventi finalizzati a dare dignitosa e civile accoglienza ai nuclei di Rom e Sinti aventi i requisiti di legge e di cui si è accertata la presenza nel territorio comunale*”;

- allegato 7 allo schema del piano regolatore sociale 2011-2015 del Comune di Roma denominato “ Documento di sintesi . Interventi per le popolazioni ROM” ( all. 4 alle memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo prodotta in questo procedimento in data 4.02.2013, cit.): tale documento, elaborato su dati aggiornati ad aprile 2011, contiene una puntuale ricostruzione, storica, sociale e demografica della presenza dei Rom nel territorio del Comune di Roma e definisce a pg 22, il “ Piano Nomadi” come “ *un progetto , un sistema operativo che ruota intorno alle popolazioni Rom e che vede coinvolti la Prefettura, Roma Capitale e le organizzazioni di Volontariato. Consiste nell’insieme delle attività preposte al superamento dell’emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio, con particolare riferimento all’area di Roma Capitale così come previsto dal D.P.C.M. del 21.05.2008*”, precisando inoltre che “*Il Piano Nomadi si muove su due direttrici fondamentali : uno riguarda il riordino strutturale degli insediamenti Rom della Capitale; l’altra tende alla valorizzazione dell’individuo al fine di eliminare le*

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

*discriminazioni e di promuovere il principio della parità di trattamento indipendentemente dall'origine etnica. I destinatari delle misure previste dal Piano Nomadi della Capitale, secondo una ricognizione effettuata per conto del Commissario Delegato, sono stimabili nel numero di 6000 soggetti di etnia Rom.".*

Si rileva che a pg 28 , nell'elenco dei villaggi autorizzati di Roma Capitale censito ad aprile 2011 nell'ambito del Piano Nomadi , anche sulla base delle specifiche attività da quest'ultimo previste, di fotosegnalamento e attribuzione del DAST ( documento autorizzativo allo Stanziamento Temporaneo) è presente appunto "La Barbuta";

- Ordinanza n. 1/2011 del Commissario delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio datata 21.01.2011( doc. 17 allegato alla memoria integrativa di Roma Capitale, cit.) la quale ha disposto " l'approvazione del progetto definitivo dell'intervento denominato "Villaggio della Solidarietà- La Brabuta" nonché della spesa per la realizzazione dei connessi interventi per un importo complessivo di euro 6.151.945,36 oltre IVA , come da aggiudicazione in esito ad apposita gara" , precisano tra le premesse che l'area ad esso destinata è dal punto di vista urbanistico coerente " con quanto stabilito all'art. 4 della L.R. n. 82 del 24 maggio 1985 recante "Norme in favore dei Rom" "

L'art. 4 di tale legge descrive infatti i necessari requisiti del "campo di sosta", tra l'altro precisando che esso "deve avere una superficie non inferiore a 2.000 metri quadrati e non superiore a 4.000 metri quadrati, deve evitare ogni forma di emarginazione urbanistica e comunque deve essere individuata in modo da facilitare l'accesso ai servizi pubblici" ed espressamente statuisce che " I << ROM >> che intendono accedere al campo di sosta

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

*devono versare un contributo all' amministrazione comunale, con la quale concorrono congiuntamente nella gestione del campo di sosta.”;*

- “Relazione sul progetto di scolarizzazione bambini ed adolescenti rom presso l'insediamento di Ciampino – La Barbuta per l'anno scolastico 2012-2013”( allegato alla nota n. 57412 del 14.08.2012 del Direttore del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute, dott. Angelo Scozzafava, contenente chiarimenti all'Avvocatura comunale ai fini del presente procedimento: doc. 18 allegato alla comparsa integrativa di Roma capitale), il quale così esordisce . *“ L'insediamento Ciampino – La Barbuta, fino allo scorso anno, era compreso nel progetto scolarizzazione rom nei campi non attrezzati con n. 77 minori”* e prosegue descrivendo nel dettaglio le conseguenze sulla attuazione di questo progetto degli sgomberi dei campi di Tor di Quinto/Via del Baiardo e di Tor de' Cenci, con conseguente trasferimento dei minori rom e delle relative famiglie ivi seguiti, di cui 25 presso 'La Barbuta' provenienti da Tor di Quinto;

- Convenzione per la gestione del servizio di accoglienza del Campo attrezzato Barbuta , intercorsa tra il 14° Dipartimento di Roma Capitale -Ufficio Nomadi e la Croce Rossa Italiana, quale relativo affidatario per un corrispettivo mensile di euro 17.875,00 ( all.3 alla nota n. QE/73518 del 22.10.2012, a firma del Direttore del medesimo Dipartimento, dott. Scozzafava, anch'essa contenente informazioni all'Avvocatura comunale in ordine al presente procedimento : all. 20 alla memoria integrativa di Roma capitale): il suo oggetto, quale espressamente definito all'art. 1, è *“ il servizio di accoglienza ed ospitalità a favore di persone socialmente fragili di etnia ROM”*;

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



**considerato :**

che tanto l'origine storica dello specifico campo La Barbuta, istituito nel 1995 nell'ambito di un'attività di riorganizzazione e censimento dichiaratamente destinata ai " *nuclei Rom e Sinti*" presenti sul territorio comunale e volta, anche, a dare ad essi " *dignitosa e civile accoglienza*", sia l'inserimento della riqualificazione del campo la Barbuta nel 2008/2010 nell'ambito del Piano Nomadi, a sua volta dichiaratamente destinato al " *riordino strutturale degli insediamenti Rom della Capitale*", sia infine i documenti che attengono alla gestione di tale "villaggio", anch'essi esplicitamente diretti ai " *minori*" e alla " *persone socialmente fragili di etnia ROM*", convergono nel dimostrare :

la sostanziale assimilazione dell'uso del termine " *nomade*" a quello di persona di etnia rom, ancorchè, come si è visto, non più giustificata dalla quasi totale ( 97/98%) conversione alla sedentarietà di queste persone, come tale riconosciuta anche nel Piano regolatore sociale 2011/2015 di Roma Capitale ( cit, cfr : infr, pg 4),

che, nella realtà dei fatti, per come si sono storicamente verificati e successivamente ed attualmente evoluti, gli abitanti dei "campi" presenti nel territorio di Roma Capitale , e tra questi anche di quello La Barbuta, prima e dopo la riqualificazione del 2008/2010, hanno etnia rom, quantomeno statisticamente del tutto prevalente;

allorchè l'amministrazione comunale, dal 1995 in poi, si è occupata dei "campi nomadi" si è dichiaratamente occupata dei "rom" ;

che l'astratta possibilità che persone di origine "rom" vivano fuori dei campi , ovvero che persone non aventi tale origine transitino in tali campi, non esclude il dato storico, oggettivo, e sostanzialmente assunto da tutti gli atti amministrativi sopra menzionati,

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

che nei "campi" vivano in maniera statisticamente del tutto prevalente persone aventi origini rom, ovvero sinti e caminanti;

che l'origine etnica dei rom (sinti e caminanti) è del tutto autonoma dalla relativa cittadinanza, come dimostrato dalle sopra menzionate rilevazioni statistiche compiute proprio da Roma Capitale, secondo cui circa il 50% dei rom, e precisamente dei rom presenti nei campi presenti sul territorio romano, hanno cittadinanza italiana;

### Ubicazione e caratteristiche dell'area in cui è sito il campo "La Barbuta"

#### **rilevato:**

che dati parimenti oggettivi in ordine ad ubicazione e caratteristiche del campo "La Barbuta" emergono dai seguenti documenti:

- ordinanze del Sindaco di Roma n. 592 del 13.11.1995, n. 618 del 4.12.1995 (entrambe annullate "nella parte in cui non stabiliscono un termine di efficacia perché viziato da violazione di legge" dalla sentenza n. 1283/2004 del TAR Lazio: doc. 3 allegato alla comparsa della PCM) e n. 80 del 23.01.1996 (cit.): allorché il 13.11.1995 il Sindaco del Comune di Roma dispose con ordinanza contingibile ed urgente il trasferimento dei nomadi di via Scintu, via Vignali, via Procaccini, via Pelizzi, via Rapolla "nei due lotti di terreno ricadenti nel comprensorio denominato "La Barbuta" la zona era totalmente priva di servizi; furono infatti affidati al "Servizio Giardini l'esecuzione dei lavori consistenti nella realizzazione di schermature visive" - successivamente (con ordinanza 618/95) previste con "piantumazione di "lauro nobilis" di altezza pari a metri 2,50- 3,00"-, "recinzione dei due campi sosta provvisori e compattamento del terreno che costituisce il plateatico dei

dott.ssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



*campi medesimi*”, “*all’AMA l’esecuzione di una strada di accesso ai due campi..*”, nonché, con ordinanza n. 618/95, “*la fornitura e posizionamento dei wc chimici*”, “*alla Ripartizione VI..l’incarico di provvedere al rifornimento idrico - successivamente ( con ordinanza 618/95) previsto mediante “autobotti” - e alla fornitura delle utenze elettriche*”; l’ordinanza n. 618/1995 prevede, inoltre, al punto 8) di affidare “*al Direttore del XII Dipartimento l’incarico della progettazione e realizzazione dei lavori di trasformazione dei due campi sosta provvisori in campi sosta attrezzati , non appena perfezionata la formalizzazione della cessione dell’area denominata “La Barbuta” e non appena individuate le necessarie risorse finanziarie*”;

- ordinanza n. 4 del 31.05.2010 del Commissario Delegato per l’emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio ( cit. doc. 14 allegato alla comparsa integrativa di Roma Capitale ): l’ordinanza n 4/2010, la quale ha disposto la “*riqualificazione dell’insediamento nomadi denominato “La Barbuta” al fine della sua stabilizzazione, con conseguente adeguamento del villaggio alle vigenti normative ...consentendo altresì il ripristino dei livelli minimi delle prestazioni sociali*”, rileva che alla data in cui è stata emessa “*l’insediamento nomadi di cui trattasi è ancora provvisorio e versa in condizioni igieniche precarie con connotazione di estrema criticità, con conseguente elevato grado degrado socio-ambientale e sanitario, tal da richiedere interventi di stabilizzazione e di adeguamento alle norme igienico - sanitarie urgenti ed improcrastinabili*;

- Verbale delle Conferenza di Servizi del 1.09.2010 avente ad oggetto la “*stabilizzazione dell’insediamento sito nell’area denominata “La Barbuta” ..*” (doc. 15 allegato alla

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

comparsa integrativa di Roma Capitale): a tale data l'area risultava ancora priva di servizi, essendo prospettate dai vari partecipanti ( Dipartimenti comunali Mobilità e Trasporti, Tutela Ambiente e del Verde, Capo Compartimento Anas, Italgas, etc ) la necessità di “*garantire la normale viabilità lungo la via di Ciampino, strada ad alto tasso di circolazione*”, “*la necessità di un piano di ripristino dei materiali residui di scarico e affini*”, di “*rispettare le prescritte distanze di sicurezza dalla strada delimitandole pertanto con relativa recinzione*”, la possibilità di unica interferenza che potrebbe derivare “*dall'attraversamento dell'acqua e delle fogne*”, *l'inesistenza nella zona di una rete di metano*”;

- Ordinanza n.1 del 21.01.2011 del Commissario Delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio ( cit., ibidem doc. 17) la quale ha disposto “l'approvazione del progetto definitivo dell'intervento denominato “Villaggio della Solidarietà- La Barbuta” nonché della spesa per la realizzazione dei connessi interventi per un importo complessivo di euro 6.151.945,36 oltre IVA ,e nelle premesse dà atto che il sito di tale intervento ricade ex art. 107 delle NTA al PRG in zona omogenea “F” quale “ area pubblica con destinazione a verde pubblico e servizi pubblici” di livello locale, che tuttavia non comprende ex art. 85 NTA le “ attrezzature speciali di uso pubblico” di cui all'art. 4 della LR 82/1985 recante “Norme in favore dei Rom” onde , in forza del potere di derogare alle disposizioni vigenti derivante al Commissario dalla sottesa dichiarazione dello stato di emergenza, tuttavia, come si è visto, attualmente annullata, il progetto per la realizzazione del “Villaggio” è stato approvato in deroga all'art. 85 delle NTA , consentendo cioè,

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

ancorchè non consentite dallo strumento urbanistico vigente, la realizzazione di "attrezzature speciali di uso pubblico" in area destinata semplicemente a "verde pubblico";

- Estratto dal Verbale delle Deliberazioni della Giunta Capitolina del 29.02.2012 ( all. 1 alla Nota n. QE/73518 del 22.10.2012 , cit, contenente informazioni all'Avvocatura comunale in ordine al presente procedimento : doc. 20 allegato alla memoria integrativa di Roma capitale) : tale deliberazione ha approvato lo "schema di contratto di affidamento di attività e supporto del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute per il Servizio di presidio delle aree ove sono allocati i Villaggi autorizzati di Roma Capitale" per un importo annuo di euro 3.757.050 comprensivo di IVA al 21% ed elenca nelle premesse gli 8 villaggi autorizzati cui tale contratto si riferisce, definendoli "collocati nei seguenti siti di aree periferiche della Capitale", menzionando al n. 8 l' "Area La Barbuta (adiacente all'aeroporto di Ciampino" ;

**considerato:**

dunque, che costituiscono dati oggettivi, testualmente riconosciuti dai documenti provenienti dalla stessa amministrazione comunale:

- la natura periferica dell'area La Barbuta , e ciò sia nel 1995, allorchè furono istituiti per la prima volta i relativi campi, che nel 2010 allorchè, dopo quindici anni, ne è stata disposta la riqualificazione e "stabilizzazione" ; tale natura, invero, non è stata nemmeno contestata, ed emerge, inoltre, in maniera inequivoca anche dalla documentazione fotografica, anche area, offerta in comunicazione da entrambe le parti ( cfr doc. 8 allegato al ricorso; foto 9 allegata al doc. 22 : nota QE 73749 a firma del Direttore Scozzafava anch'essa contenente

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



informazioni dirette all'Avvocatura comunale con riferimento al presente procedimento)  
 ,oltre che essere palesata dalla sua maggior vicinanza al diverso Comune di Ciampino ( cfr  
 doc. 8 allegato al ricorso : diffida del Sindaco del Comune di Ciampino);  
 -la **strutturale mancanza della rete di servizi necessaria e propria delle aree destinate  
 all'espansione urbanistica, quale conseguenza inevitabile dell'originaria e non mutata  
 destinazione a " verde pubblico" della zona in cui il campo La Barbuta fu previsto ed è  
 stato " stabilizzato"**; rispetto a tale destinazione, peraltro, la deroga al divieto di  
 realizzazione delle "attrezzature speciali di uso pubblico", viceversa previste dalla datata  
 normativa di cui alla LR n. 82/ 1985 " *a favore dei rom*" , è decaduta per effetto della  
 caducazione della dichiarazione dell'emergenza Nomadi e di tutti i conseguenti atti  
 commissariali, viziati da illegittimità derivata ( cfr : paragrafo 7 della sentenza n. 6050/2011  
 ( doc. 8 allegato alla comparsa integrativa del Comune di Roma);

Finalità e stabilità del campo "La Barbuta" anche in relazione alla sua origine  
 storica

**rilevato:**

che l'ordinanza del Sindaco di Roma n. 592 del 13.11.1995 ( cit.) dispose con le forme  
 dell'ordinanza contingibile ed urgente il trasferimento dei "*nomadi ... insediati in via  
 Sciuntu, via Vignali, via Procaccini e via Rapolla*" nei campi di nuova istituzione del  
 comprensorio "La Barbuta" per far fronte ad una duplice dichiarata emergenza: quella di "  
*diffuso allarme sociale con conseguenti pericoli di turbative all'ordine pubblico*" generata  
 dalla sopravvenuta prossimità di quegli insediamenti "*ad edifici intensamente abitati*"

Tribunale di Roma  
 II sez civile

dottssa Carmen Bifano

prima non esistenti, e quella di “ *generalizzato degrado ambientale che determina di condizioni di rischio igienico sanitario*”;

che, come visto, la successiva ordinanza n. 618/1995 ( cit.) prevede inoltre al punto 8) di affidare “*al Direttore del XII Dipartimento l’incarico della progettazione e realizzazione dei lavori di trasformazione dei due campi sosta provvisori in campi sosta attrezzati , non appena perfezionata la formalizzazione della cessione dell’area denominata “La Barbuta” e non appena individuate le necessarie risorse finanziarie*” ;

che l’ulteriore ordinanza sindacale n. 80 del 23.01.1996 ( cit.) dispone il divieto di nuovi insediamenti , ulteriori a quelli censiti ed elencati in una tabella allegata, consentendo solo lo spostamento tra gli insediamenti indicati in tabella;

che il DPCM n. 122 del 26.05.2008 ( cit. , doc. 5 allegato alla memoria integrativa di Roma Capitale) ha dichiarato lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio, sulla base del quale sono state poi adottate le sopra analizzate ordinanze commissariali n. 4/2010 e 1/2011 di stabilizzazione del Villaggio “La Barbuta” , in relazione al ravvisato “ *allarme sociale con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza*” connessa alla presenza di nomadi e cittadini extracomunitari irregolari “ *che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane*”;

che la “*riqualificazione*” dell’insediamento nomadi denominato “La Barbuta” disposta dall’ordinanza n.4/2010 ( cit.) è stata espressamente disposta “ *al fine della sua stabilizzazione*”;

che l’all. 7 allo schema di piano regolatore sociale 2011/2015 di Roma Capitale ( cit.: doc. 4 alla memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo, depositata nel

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

presente giudizio in data 4.02.2013, .) a pg 25 precisa che “ *la permanenza nei villaggi attrezzati viene legalizzata attraverso l'emissione del Documento Autorizzativo allo Stanziamento Temporaneo (DAST) della durata di due anni rinnovabili per altrettanti. Tale documento certifica la residenza presso il villaggio attrezzato ; il rispetto del Regolamento vigente ; la volontà di partecipare alle attività di inserimento professionale, di scolarizzazione , di inclusione sociale previste nel programma del campo*” e che “ *L'obiettivo di lungo periodo del Piano Nomadi si fonda due principi fondamentali strettamente correlati ...: il rispetto del principio di legalità e la promozione dell'integrazione sociale...*”;

che lo “schema di contratto di affidamento di attività e supporto del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute per il Servizio di presidio delle aree ove sono allocati i Villaggi autorizzati di Roma Capitale”, approvato dalla Giunta Capitolina con deliberazione del 29.02.2012 ( all. 1 alla Nota n. QE/73518 del 22.10.2012 , cit, contenente informazioni all'Avvocatura comunale in ordine al presente procedimento : doc. 20 allegato alla memoria integrativa di Roma capitale) descrive l'oggetto del servizio, ponendo a carico del relativo affidatario anche la verifica della possibilità “ di eventuali ampliamenti in zone adiacenti” , l' “ eventuale individuazione di ulteriori aree rispondenti a risolvere le criticità emerse...” nonché di “ eventuali ipotesi di riqualificazione delle aree ...abusivamente occupate”;

che la determinazione dirigenziale n. 2769 del 15.06.2012, che ha affidato alla CRI il servizio di gestione del Villaggio autorizzato “La Barbuta” approvando la relativa convenzione ( all.3 al doc. 20 , allegato alla memoria integrativa di Roma capitale, cit.) espressamente precisa al secondo capoverso “ che si è deciso che tutti i nomadi presenti a

Tribunale di Roma  
II sez civile

dottssa Carmen Bifano

*Roma devono essere sistemati all'interno dei villaggi attrezzati con la contemporanea eliminazione di tutti gli insediamenti abusivi al momento esistenti”;*

che la nota del 18.01.2013 del Dipartimento Politiche abitative di Roma Capitale ( cit. , doc. 2 allegato alla memoria difensiva delle ricorrenti depositata all'udienza del 22.03.2013) avente ad oggetto *“Precisazioni su requisiti ... per assegnazione alloggi ERP “* relativa al bando 2012, reca l'esplicitazione per cui *“ i campi nomadi non possono essere equiparati alla situazione descritta nella categoria A1 in quanto da considerarsi strutture permanenti”;*

**considerato:**

che, dunque, la vicenda storica ha mostrato che dapprima si è realizzata la **stabilizzazione di fatto dei campi del comprensorio “La Barbuta”, e ciò, nonostante, sia la loro dichiarata natura “ provvisoria”, sia l'annullamento delle ordinanze sindacali che ben 20 anni fa ne avevano disposto l'istituzione, peraltro proprio nella parte in cui esse avevano ommesso di indicare il termine della relativa durata ;**

**che nel 2010 la ‘stabilizzazione’ del campo “La Barbuta” è invece divenuta, come visto, l'obiettivo dichiarato della riqualificazione di un insediamento esistente, in quel momento, già da 15 anni, onde è stata giuridicamente formalizzata, con atto, oggi viziato da illegittimità derivata, i cui effetti sono stati tuttavia assunti come propri da Roma Capitale , come dimostrato dal contenuto del Piano regolatore sociale 2011/2015, qui più volte menzionato e testualmente riportato nonché dalla deliberazione di Giunta n. 54/2012 ( cfr : Il capoverso della deliberazione di Giunta n. 54/2012 c:all. 1 al doc. 20 allegato alla memoria integrativa di Roma capitale, cit.);**

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

che la **scelta**, abbozzata nel 1995 e chiaramente assunta e fatta propria dall'amministrazione comunale pur dopo l'annullamento, nel 2011, della dichiarazione dello stato di 'emergenza nomadi' , di concentrare **"tutti i nomadi presenti a Roma all'interno dei villaggi attrezzati"** ( cfr : deliberazione di Giunta n. 54/2012, cit e II capoverso della determinazione dirigenziale n. 2769/2012 cit., rispettivamente: all. 1 e 3 al doc. 20 allegato alla memoria integrativa di Roma capitale) al di là della sopra illustrata equivalenza tra la **nozione di nomade** , che fa riferimento a realtà **sociale sostanzialmente non più esistente a Roma**, e quella di Rom( sinti caminanti), implica di per sé la stabilità della realtà rappresentata dai campi rom riqualificati in villaggi attrezzati, e cioè la **stabilità di una ben precisa soluzione collettiva alla presenza sul territorio comunale di determinate comunità etniche, ancorchè formalmente identificate solo in base al dato esterno della presenza in campi non autorizzati, i quali tuttavia, anche per ragioni storiche, risultano abitati in notevole prevalenza proprio da persone di tale etnia ( sinti e caminanti :RSC);**

che la scelta di **giuridicizzare la stabilizzazione di fatto ultradecennale** dei campi del comprensorio "La Barbuta" è ulteriormente confermata dal **conferimento da parte dell'amministrazione comunale all'affidatario del servizio di 'presidio, monitoraggio e rilevazione statistica' dei campi rom attrezzati, del compito di individuare ulteriori spazi per estendere i campi e realizzarne degli altri**( cfr : all 1 al doc. 20 cit);

che attese la sopra illustrata storia pluridecennale dei campi rom a Roma, tra cui appunto quello di cui si tratta, e d'altro canto la prospettiva di ampliare ulteriormente l'impiego della soluzione ' campo' , il suddetto obiettivo di promuovere l'integrazione sociale dei rom, definito di " lungo periodo" , e di per sé in contraddizione con la dichiarata natura '

dotessa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

provvisoria' dei campi, appare ben lontano dalla possibilità di una concreta ed effettiva realizzazione ;

Caratteristiche dei 'Moduli abitativi' e modalità di gestione del Villaggio  
attrezzato "La Barbuta"

**rilevato:**

che, con specifico riferimento alle caratteristiche delle strutture abitative presenti all'interno del campo riqualificato del comprensorio "La Barbuta" e alle relative modalità di gestione, dati parimenti oggettivi emergono dai seguenti documenti:

- all. 7 allo schema di piano regolatore sociale 2011/2015 di Roma Capitale ( doc. 4 alla memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo, depositata nel presente giudizio in data 4.02.2013, cit.) ove a pg 23 è precisato che il "*Piano Nomadi*", si ribadisce fatto proprio da Roma Capitale con le delibere del Consiglio n. 24/2008 e di Giunta n.54/2012 ( cit.: all. 1 al doc. 20 allegato alla memoria integrativa di Roma capitale) "*prevede a livello strutturale, la riorganizzazione degli insediamenti Rom nel Comune di Roma. Esisteranno 12/13 villaggi attrezzati , dotati degli standard abitativi previsti dalla normativa vigente ( i moduli abitativi sono dotati di certificato di conformità alle regole europee EN1647).....*";

- regolamento del campo denominato " Villaggio della solidarietà" " Nuova Barbuta", allegato al verbale della polizia municipale avente ad oggetto proposta di assegnazione di unità abitativa ubicato al suo interno, offerto in comunicazione dalle ricorrenti all'udienza del 18.07.2012 ( cit ), il quale prevede, tra l'altro :

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez.civile

- che " ogni eventuale ingresso di visitatori...potrà avvenire solo se preventivamente autorizzato, mediante comunicazione da effettuare presso il servizio di portierato, da parte di almeno un componente del nucleo familiare destinatario di visita..";
  - che le visite " potranno (salvo casi eccezionali) esser autorizzate e consentite solo in orario compreso tra le ore 7,00 e le ore 22,00"
  - " potrà esser consentita la temporanea ospitalità ad eventuali parenti o conoscenti per un massimo di gg. 7 ..., previa autorizzazione dei competenti uffici comunali, e su presentazione di apposita richiesta scritta, da parte di almeno uno dei componenti maggiorenni del nucleo familiare assegnatario..." ;
- Prospetto dei costi annuali di gestione del "Campo Barbuta" ( doc. 23 allegato alla comparsa integrativa di Roma Capitale) , pari ad euro 1.281.131,00 con esclusione di quelli relativi alle 'unità abitativa', il cui costo unitario è indicato in euro 12.000,00 , e di cui euro 307.000,00 di sole utenze e smaltimento rifiuti ( euro 180.000,00 per energia elettrica, euro 55.000,00 per acqua potabile, euro 72.000,00 per raccolta rifiuti) ;

**considerato:**

che per i ' moduli abitativi' di cui constano i Campi nomadi riqualificati in villaggi autorizzati, e dunque anche il Campo ' La Barbuta', l'amministrazione comunale ha allegato la conformità ad una **normativa tecnica BS EN 1647** che **specifica i requisiti intesi a garantire la salute e la sicurezza delle persone che utilizzano case mobili, come alloggio temporaneo o stagionale**, quali caravan e relativi componenti;

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

che peraltro il mero riferimento alla sigla EN 1647 , senza specificazione dell'anno di aggiornamento, appare in sé insufficiente anche ad un'allegazione di attuale conformità dei suddetti moduli abitativi ai vigenti requisiti di sicurezza;

**ritenuto:**

dunque, che **nella realtà dei fatti la permanenza all'interno di un campo nomadi riqualificato in villaggio autorizzato, quale il Campo ' La Barbuta', è offerta , con elevati costi pubblici correnti, compatibili con situazione di emergenza per sua natura transitoria ma nel caso di specie stabilizzatasi, prima di fatto e poi giuridicamente, da almeno 20 anni, come ' soluzione collettiva' a gruppi non nomadi, statisticamente di prevalente etnia rom ( sinti e caminanti) nell'ambito di un assetto organizzativo stabile ed anzi con prospettiva di ulteriore espansione, e, anche rispetto a ciascun nucleo familiare ospitato, con caratteristiche non provvisorie ( il DAST ha una durata prevista di due anni prorogabili) e pur tuttavia in condizioni strutturalmente analoghe a quelle di un 'villaggio vacanze', all'estrema periferia del contesto urbano, in una zona urbanisticamente non destinata agli insediamenti abitativi ma a verde pubblico, e con previsione di evidenti e significative restrizioni alla privacy e alla libertà personale compatibili con contesti di alloggio presso strutture altrui per motivi turistici o di emergenza, entrambi non sussistenti, ed inoltre con ostacolo di fatto, per chi vive in un campo quale La Barbuta, all'accesso agli alloggi popolari in condizioni di parità con persone socialmente fragili che non vivono in tali campi , non essendo stato dimostrato da Roma Capitale che l'intenzione di riconoscere anche agli abitanti dei campi nomadi il**

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

massimo punteggio ( 18 punti ) previsto dal bando ERP attualmente in vigore per “ i nuclei familiari in situazione di grave disagio abitativo ...che dimorino in centri di raccolta, dormitori pubblici o comunque in altre idonee strutture procurate a titolo provvisorio da organi, enti e associazioni di volontariato...” ovvero “ determinato da sistemazioni provvisorie, da almeno un anno, in manufatti impropri cioè privi dei servizi essenziali” ( cfr doc. 1 allegato alla memoria difensiva delle ricorrenti depositata all’udienza del 22.03.2013 ), intenzione peraltro dichiaratamente manifestata in funzione del presente procedimento, perché espressamente definita dalla Direzione Interventi alloggiativi di Roma Capitale “ prima riposta parziale e provvisoria ( perché pur sempre in attesa di riscontro) alle richieste di accertamento della paventata attività discriminatoria posta in essere da Roma Capitale” ( cfr nota prot. n. 37651 del 23.12.2014 depositata in data 29.12.2014 ), si sia concretizzata in scelte consequenziali, ed essendo, viceversa, emersa prova del contrario, avendo le ricorrenti depositato in data 12.01.2015 comunicazione datata 4.11.2014, spedita il 22.12.2014, diretta ad ospite del villaggio autorizzato di [REDACTED] analogo a quello La Barbuta, e che a fronte della richiesta di assegnazione delle suddetta categoria A1 ha riconosciuto la categoria D1 ( punti 14 ) prevista per i nuclei familiari con tre o più figli;

che tale ostacolo di fatto all’accesso agli alloggi dell’edilizia residenziale pubblica di coloro che in situazione di reale disagio sociale vivono nei campi autorizzati, ridimensiona significativamente la natura realmente libera della permanenza in tali campi;

che parimenti condizionata è la ‘ volontarietà’ dell’accettazione degli ‘alloggi’ del campo autorizzato da parte di chi viene sgomberato dai campi non autorizzati ovvero abusivi,

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

atteso che, come visto, la soluzione offerta, e quantomeno statisticamente prevalente, in quanto a monte predeterminata, non risulta essere altra che quella del campo autorizzato;

**ritenuto:**

pertanto, che ribadita la mancanza del 'nomadismo' dei gruppi in situazione di disagio abitativo destinatari della **soluzione alloggiativa offerta dai campi autorizzati quale quello La Barbuta**, per quanto sopra rilevato, di fatto di prevalente etnia rom e per il 50% ,circa, di cittadinanza italiana, e d'altro canto, la mancanza della effettiva transitorietà di tale soluzione e della situazione sociale che essa affronta, tale soluzione **determini per i relativi destinatari un deteriore, non transitorio, trattamento differenziato rispetto ad altri soggetti in situazione di disagio sociale anche abitativo**, violando il diritto inviolabile di ogni persona – ex art. 2 Cost- come singolo e quale componente di una formazione sociale in cui si esprime la sua personalità, ad un'esistenza dignitosa, dal punto di vista delle esigenze primarie dei singoli ma anche di quelle di relazione , crescita, affermazione sociale, e dunque ad un'esistenza innanzitutto libera da ogni forma di degrado, igienico, ambientale, familiare, sociale, culturale, lavorativo ,etc;

che siffatto deteriore trattamento differenziato che la soluzione alloggiativa offerta dai campi autorizzati quale quello La Barbuta determina appare, dunque, riconducibile alla fattispecie della "**discriminazione indiretta**" - ex art. 2 co 1 lett. b) del d.lgs n. 215/03 – la quale ricorre "*quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone*";

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



che infatti, affinché si concretizzi la suddetta fattispecie della “**discriminazione indiretta**” non necessita un ‘ intento discriminatorio’, e cioè la volontà di ‘ trattar male’ determinate persone in considerazione della relativa appartenenza etnica, ma basta che un “**comportamento**” semplicemente “**possa**”, di fatto, e cioè sia idoneo in concreto a “**mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone**” e cioè che tali “**possano**”, di fatto, essere i suoi effetti;

**considerato:**

che, come sopra precisato, alla stregua dell’art. 3 co 5 del medesimo dlgs n. 215/03 “*Non costituiscono, comunque, atti di discriminazione ai sensi dell’articolo 2 quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari.*”;

che tale norma, in quanto introdotta nell’ordinamento interno italiano al fine di adempiere all’obbligo di dare attuazione alle direttive comunitarie, deve essere interpretata coerentemente con la *ratio* ed il contenuto precettivo del provvedimento attuato, e dunque nel caso di specie della direttiva europea del Consiglio n. 43/2000, quali desumibili dai “*consideranda*” e relative disposizioni, ed in particolare :

dal 17° e 18° considerando alla stregua dei quali

“ (17) Il divieto di discriminazione non dovrebbe pregiudicare il mantenimento o l’adozione di misure volte a prevenire o compensare gli svantaggi incontrati da un gruppo di persone di una determinata razza od origine etnica e tali misure possono permettere le

dottessa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



organizzazioni delle persone in questione se il loro principale obiettivo è la promozione di speciali necessità delle stesse.

(18) In casi strettamente limitati, una differenza di trattamento può essere giustificata quando una caratteristica collegata alla razza o all'origine etnica costituisce un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, la finalità è legittima e il requisito è proporzionato. Tali casi dovrebbero essere indicati nelle informazioni trasmesse dagli Stati membri alla Commissione.” e

dal contenuto degli articoli 4 e 5 , alla stregua dei quali :

“ *Articolo 4 - Requisiti essenziali e determinanti per lo svolgimento dell'attività lavorativa –*  
*In deroga all'articolo 2, paragrafi 1 e 2, gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica correlata alla razza o all'origine etnica non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato.*

*Articolo 5 - Azione positiva -*

*Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica.*

**considerato:**

che nel caso di specie, per quanto sopra rilevato, tanto l'istituzione nel 1995 dei campi del comprensorio “La Barbuta”, quanto la relativa “ riqualificazione” e “ stabilizzazione “

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



disposte nel 2010 dal Governo centrale tramite il suo Commissario delegato, ma fatte proprie da Roma Capitale tramite l'adozione del proprio piano regolatore sociale 2011/2015 e le delibere di Consiglio e di Giunta rispettivamente n. 24/08 e n. 54 /2012 , sono state espressamente originate e motivate con riferimento all'esigenza di risolvere una ' situazione di allarme sociale' e cioè di ordine e sicurezza pubblica;

**ritenuto :**

che tali finalità di ordine pubblico, espressamente poste a base sia dell'istituzione dei campi La Barbuta nel 1995 che della dichiarazione dello stato di emergenza che ha giustificato i poteri di ordinanza del Commissario delegato nel cui esercizio ne è stata disposta la stabilizzazione, siano in sé legittime, rispondendo all'esigenza di salvaguardia della sicurezza sociale della restante popolazione che vive sul territorio ( nazionale e ) comunale, ma siano perseguite con strumenti che la stessa ventennale storia dei campi La Barbuta, quale sopra illustrata, dimostra essere né appropriati né necessari, in quanto:

- pur essendo diretti sin dal 1995, e dunque da 20 anni, a disciplinare e concentrare la presenza dei c.d. " nomadi" nei soli campi, prima solo " censiti" e successivamente " autorizzati" e "riqualificati", non hanno risolto il problema relativo alla presenza di altri ' campi' , sia quelli attualmente definiti 'tollerati' ( es : Foro Italico, Monachina, Tor di Quinto, Salviati 1 e 2, etc ) sia di quelli abusivi : risulta, infatti ,dall'all. 7 al piano regolatore sociale 2011/2015 di Roma capitale- cit- , il quale riporta dati aggiornati all'aprile 2011, che a tale data le popolazioni c.d. nomadi sul territorio di Roma constavano di circa 7.000 presenze, a fronte delle 5467 registrate a novembre 1995 ( cfr : allegati all'ordinanza n. 80 del 23.01.1996 : doc. 2 memoria di costituzione di Roma capitale nella

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



fase cautelare) e che di tali circa 7.000 unità, 3680 erano presenti nei 'villaggi autorizzati', tra cui La Barbuta, 1310 nei 'campi tollerati' e circa 2.000 negli insediamenti abusivi;

- nel 2010, a distanza di 15 anni dalla loro istituzione, i campi del comprensorio La Barbuta si sono ritrovati nella medesima situazione di degrado ambientale e socio sanitario, in cui si trovavano gli insediamenti ai quali essi avrebbero dovuto porre rimedio ( cfr : premesse dell'ordinanza n. 4/2010 del Commissario delegato che ne ha disposto la 'stabilizzazione' e premesse dell'ordinanza n. 592 del 1995 – cit.);
- apprestano una soluzione di fatto collettiva, a prescindere dall'imputabilità individuale delle specifiche condotte fonte del "*perdurante stato di tensione sociale*" ovvero del "*grave allarme sociale*", rispettivamente menzionati nell'ordinanza del Sindaco di Roma n. 592 del 1995 e nel Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 122/2008 che ha dichiarato lo "*stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi...*" – cit., oltre che dell'imputabilità soggettiva delle eventuali condotte fraudolente dirette a simulare uno stato di povertà per celare ricchezze di provenienza illecita;
- offrono una soluzione generalizzata la cui stabilizzazione è stata progettata nell'ambito di una gestione emergenziale di livello ultraregionale la cui legittimità, anche con riferimento, nel caso di specie, alle disposte deroghe alla normativa urbanistica e alla non sondata compatibilità con i limiti derivanti dalla presenza del vicinissimo aeroporto di Ciampino, è definitivamente venuta meno, per effetto dell'irrevocabile annullamento giurisdizionale del suddetto DPCM n. 122/08( cfr : conferenza di servizi relativa alla stabilizzazione del campo "La Barbuta", cui non hanno presenziato le società ENAC ed ENAV, e relativo verbale conclusivo, in cui nulla si dice in ordine ad eventuale relativo parere: doc. 15 e 16 allegati alla memoria integrativa di Roma capitale);

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

- offrono una soluzione 'abitativa' come si è visto, permanente e con prospettiva di espansione, ma con caratteristiche strutturali proprie della provvisorietà ( conformità alla normativa tecnica per caravan; ubicazione in area urbanistica destinata a verde pubblico con quanto ne consegue sul piano del non agevole collegamento a tutti i servizi propri del vivere civile, etc ) ad insiemi di individui ,di fatto di prevalente etnia rom( sinti e caminanti) ed in situazione di disagio sociale ed abitativo, non più nomadi ( per una quota del 97/98 %; oltre che cittadini italiani per quasi il 50% );

**ritenuto:**

inoltre, che l'esclusione degli effetti 'indirettamente discriminatori' della soluzione campo , non ravvisabile sulla base del criterio di normativa interna – ex art. 3 co 5 del d.lgs n. 215/2003 - delle *“finalita' legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari.”*, appare ancor più estranea al sistema di salvaguardia quale predisposto dalla direttiva europea n. 43/2000; che nel caso di specie, infatti, non si tratta né di un trattamento differenziato *“ essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa....”* ( art. 4 ) né di quelle *“ misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica”* che, alla stregua dell'art. 5 della direttiva 43/00, solo possono far ravvisare un' *“azione positiva”*, ostando alla qualificazione in termini di *“ specificità”* la natura generalizzata , stabile e complessa che la soluzione campo attrezzato, quale La Barbuta, determina, sia per quanto sopra rilevato, sia in considerazione delle allegazioni e deduzioni difensive della stessa amministrazione comunale , secondo cui l'allocazione nel villaggio attrezzato non è mera soluzione abitativa ma offerta di un complesso di servizi in funzione

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

di un'integrazione sociale del cui effettivo raggiungimento, tuttavia, non è stata data alcuna prova;

**considerato:**

inoltre, che le **conclusioni sin qui raggiunte risultano conformi a quelle raggiunte dagli organismi nazionali e internazionali**, in quanto:

- la **Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica Italiana**, nel rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia del 9.02.2011 ( doc. 16 allegato al ricorso), e **l'UNAR**, quale ufficio per il contrasto delle discriminazioni istituito **presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, previsto proprio dall'art. 7 del d.lgs n. 215/2003, nella comunicazione informativa predisposta per la Commissione Europea a febbraio 2012 (doc. 5 allegato al ricorso) , hanno riconosciuto l'inidoneità della cosiddetta "campizzazione" rispetto agli obiettivi della sicurezza e della integrazione delle comunità etniche di cui si tratta;

- in particolare, nella suddetta relazione dell'UNAR , la quale definisce il campo "*come luogo di degrado fisico e relazionale di famiglie e persone di origine RSC*", si legge :

*" La mancanza di un alloggio e il disagio abitativo sono forse gli esempi più estremi di povertà e di esclusione sociale nella società. Sebbene l'accesso ad un alloggio a costi contenuti sia un'esigenza e un diritto fondamentale, la garanzia di questo diritto costituisce ancora oggi una sfida impegnativa in Italia...E' un dato acquisito come la soluzione amministrativa del campo nomadi risulti ormai da decenni il modello di riferimento delle politiche abitative per RSC in Italia e questa forma residenziale, che presupponeva una popolazione nomade e servizi transitori di sosta, ben presto non è più stata in grado di*

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



*rispondere alle esigenze di popoli e comunità ormai sedentari, che solo nel 3% dei casi dimostrano tuttora una qualche attitudine all'itineranza.*

*La politica amministrativa dei "campi nomadi" ha alimentato negli anni il disagio abitativo fino a divenire da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell'esclusione sociale per coloro che subivano e subiscono una simile modalità abitativa...*

*In particolare, è un'esigenza sempre più sentita dalle stesse autorità locali il superamento dei campi Rom, in quanto condizione fisica di isolamento che riduce la possibilità di inclusione sociale ed economica delle comunità RSC." ( cfr relazione UNAR, doc. 5 cit., pg. 86);*

- sia la Commissione straordinaria del Senato che l'UNAR, riportando dati acquisiti tramite l'ANCI, hanno inoltre segnalato l'esistenza di " un ampio spettro di opzioni abitative" alternative ai campi nomadi, peraltro già positivamente sperimentate in altri Comuni italiani, quali Reggio Emilia, Modena, Firenze, Pisa, Prato, Bologna, Padova, Torino, Messina, Settimo Torinese, Genova, e così schematicamente elencate: edilizia sociale in abitazioni ordinarie pubbliche; sostegno all'acquisto di abitazioni ordinarie private; sostegno all'affitto di abitazioni ordinarie private; autocostruzioni accompagnate da progetti di inserimento sociale; affitto di casolari / cascine di proprietà pubblica, aree di sosta per gruppi itineranti; regolarizzazione presenza roulotte in aree agricole di proprietà di RSC ( cfr relazione UNAR, cit pg. 88 e ss);

- il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale ( di seguito CERD) , istituito nell'ambito Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale aperta a New York il 7.03.1966 e ratificata in Italia con la l. n. 654

dot.ssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



del 13.10.1975, al quale, a norma dell' art 9 della Convenzione, gli Stati Membri, e dunque anche l'Italia, si è impegnata a far pervenire ogni anno un rapporto sulle misure di carattere legislativo , giudiziario , amministrativo e di altro genere assunte al fine di dare attuazione alla Convenzione e che, a sua volta, sottopone ogni anno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite , per il tramite del Segretario Generale, un rapporto sulle proprie attività , ha elaborato i seguenti documenti qui rilevanti :

a) risoluzione n. 27 del 2000, interamente dedicata alla discriminazione contro i rom , con cui ha raccomandato a tutti gli Stati membri di adottare a favore dei membri delle comunità rom almeno le misure che in essa si trovano elencate e che al paragrafo 4 , intitolato “ *Misure volte a migliorare le condizioni di vita*”, al punto 30, comprende l'invito a “ *sviluppare e attuare politiche e progetti volti ad evitare la segregazione delle comunità rom in alloggi; .. coinvolgere le comunità Rom e le associazioni come partner insieme ad altre persone in progetti di costruzione, ricostruzione e manutenzione* “ e al punto 31 “ *ad astenersi da sistemare i Rom in campi fuori dalle aree popolate, in luoghi isolati e senza accesso alla sanità e altre strutture...*” ( cfr : documento reperibile , tradotto in italiano, all'indirizzo web indicato nella nota I del ricorso introduttivo a pg 11);

b) raccomandazioni all'Italia 2012 , formulate in relazione ai rapporti periodici dell'Italia 16°, 17° e 18 ° in cui al paragrafo 15 – pg 3 /4 - testualmente si legge: “ *Il Comitato deplora gli sgomberi delle comunità Rom e Sinti che hanno avuto luogo dal 2008 nel contesto del DEN e osserva con preoccupazione la mancanza di misure correttive nonostante la sentenza del Consiglio di Stato nel novembre 2011 avesse annullato il DEN....Come indicato nelle precedenti osservazioni conclusive, il Comitato è preoccupato che le popolazioni Rom, Sinti e Camminanti, composte sia di cittadini che di non cittadini, vivano*

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez.civile



*in una situazione di segregazione de facto dal resto della popolazione in campi che spesso mancano delle strutture per soddisfare i bisogni più elementari ...Il Comitato invita lo Stato membro ad adottare le misure necessarie per evitare gli sgomberi forzati e a fornire un alloggio alternativo adeguato a queste comunità. ...Tenendo conto delle sue raccomandazioni n. 27(2000) sulla discriminazione contro i Rom e n. 30(2004) sulla discriminazione contro i non cittadini, così come della strategia nazionale per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Camminanti, il Comitato incoraggia lo Stato parte a intensificare gli sforzi per evitare la segregazione abitativa delle comunità Rom e Sinti, sia quelle di cittadini che quelle di noncittadini, e per sviluppare per loro programmi di social housing.*

*In considerazione della sentenza del Consiglio di Stato, il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare misure adeguate per fornire ai membri delle comunità Rom e Sinti compensazioni efficaci per tutti gli effetti negativi subiti dall'attuazione del DEN..." ( doc. 3 allegato alla memoria difensiva delle ricorrenti nel procedimento di reclamo, depositata in questo procedimento in data 4.02.2013, cit.);*

**- il Comitato Europeo, istituito nell'ambito del Consiglio di Europa quale organo incaricato di monitorare, nei confronti delle Parti contraenti, e dunque anche nei confronti dello Stato Italiano, l'applicazione della Carta Sociale Europea, cui nel 1995 è stato aggiunto un Protocollo che ha previsto una procedura di reclami collettivi esperibile in caso di sua allegata violazione, proprio con riferimento alla condizione delle comunità nomadi in Italia, e precisamente delle comunità rom e sinti, ha riconosciuto da parte dello Stato Italiano la violazione di tutte le norme poste dal soprarichiamato art. 31 della Carta Sociale Europea, che riconosce il " diritto all'abitazione", letto congiuntamente all'art. E, e**

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

dunque, nella sostanza e nello specifico, la valenza discriminatoria delle soluzioni consistenti nel collocare tali comunità etniche in campi, in particolare statuendo che “  
*...persistendo nella sua pratica di mettere i rom e sinti nei campi, il Governo ( ndr : Italiano) ha fallito nel prendere in considerazione tutte le differenze rilevanti o di prendere misure adeguate per assicurarsi che essi abbiano accesso ai diritti e ai benefici collettivi che devono essere disponibili a tutti. Il Comitato , perciò, rileva che l'Italia non ha dimostrato di : ... assicurarsi , o di aver preso misure per assicurarsi che le autorità locali stiano adempiendo le loro responsabilità a questo riguardo ( paragrafi 36 e 37 della decisione del 7.12.2005 relativa al reclamo n. 27/2004 presentato dal Centro Europeo per i Diritti dei Rom ( l'ERCC”)* con specifico riferimento all'effetto discriminante delle situazioni abitative adottate in Italia nei confronti di rom e sinti – doc. 11 allegato al ricorso ), ed inoltre : “ *Il Comitato rammenta che l'Articolo 31 .1 garantisce l'accesso ad abitazioni adeguate. Nell'ambito dell'art. 31.3. è obbligo degli Stati Parte adottare misure appropriate per la costruzioni di abitazioni, in particolare alloggi sociali. ....Il Comitato ritiene che lo Stato Parte( l'Italia : ndr ) sia vincolato al principio di eguale trattamento per i rom e sinti per quanto riguarda l'accesso ad abitazioni pubbliche, ma non ha fornito informazioni per provare che tale diritto d'accesso sia effettivamente posto in pratica o che i criteri che regolano l'accesso ad abitazioni di edilizia pubblica non siano discriminatori. Il Comitato ricorda che il principio di non discriminazione nell'Articolo E include anche la discriminazione indiretta. La mancata presa in considerazione della differente situazione di rom e sinti o la mancata introduzione di misure volte specificamente al miglioramento delle loro condizioni abitative, includendo la possibilità di un effettivo accesso ad abitazioni*

dotessa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

*pubbliche, indica che l'Italia sta violando l'Articolo 31 .1 e 3 considerati congiuntamente con l'Articolo E" ( ibidem : paragrafi 45 e 46);*

- il medesimo Comitato Europeo, più di recente, ha richiamato la decisione appena menzionata anche nelle conclusioni relative allo stato di attuazione della Carta Sociale Europea da parte dello Stato Italiano nell'anno 2011, ancora una volta ribadendo la non conformità alle norme dell'art 31 delle misure adottate nei confronti delle comunità rom e sinti in Italia ( cfr " Conclusions 2011 – January 2012 : doc. 15 allegato al ricorso, in particolare pg 41);

**ritenuto:**

che gli esiti delle specifiche indagini conoscitive sulla situazione delle comunità Rom e Sinti e Camminanti in Italia (RSC) compiute da organi di vertice dell'organizzazione statale, sul piano della rappresentanza democratica (Senato della Repubblica ) e della azione amministrativa (UNAR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) non possano essere trascurati, così come non possano essere trascurati i pronunciamenti degli organi delle organizzazioni internazionali cui lo Stato Italiano ha aderito, in quanto, come già sopra precisato, pur non essendo produttivi di effetti diretti nei confronti dei soggetti che agiscono in giudizio, tuttavia, per la rilevanza giuridica del ruolo istituzionale dei primi e dei vincoli pattiziamente assunti dallo Stato Italiano sul piano internazionale, possiedono un'innegabile rilevanza ricostruttiva del complessivo sistema giuridico nella materia di cui si tratta;

**ritenuto:**

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



che in conclusione, sulla base di tutti i rilievi storici e documentali sin qui compiuti, oltre che delle conseguenti osservazioni sopra esposte, vada dichiarato il carattere discriminatorio di natura indiretta della complessiva condotta di Roma Capitale, quale sopra descritta, che si concretizza nell' assegnazione degli alloggi del villaggio attrezzato La Barbuta;

che debba essere dunque ordinata a Roma Capitale la cessazione, nel suo complesso, della sopra descritta condotta e la rimozione dei relativi effetti;

che debba essere inoltre ordinata la pubblicazione del presente provvedimento per una volta sul Corriere della Sera a spese di Roma Capitale;

che la straordinaria problematicità della vicenda per cui è causa e tuttavia la persistente negazione, da parte di Roma Capitale, di circostanze fattuali emergenti dai propri stessi atti e documenti, in conformità con il gran numero delle note amministrative - in atti - predisposte all'esplicito fine di offrire dati per la difesa nel presente procedimento, con conseguente notevole aggravio del procedimento e dell'obbligo di articolazione motivazionale della relativa decisione, facciano ravvisare le gravi ed eccezionali ragioni per la compensazione delle spese di lite della fase cautelare ma della sola metà delle spese di lite relative alla fase di merito, le quali, per la restante metà sono poste a carico di Roma Capitale e liquidate in favore, in solido, delle associazioni ricorrenti in complessivi euro 9350,00, di cui euro 350,00 per la metà delle spese, euro 1500,00 per la metà dei compensi relativi alla fase studio, euro 1.000,00 00 per la metà dei compensi relativi alla fase introduttiva, euro 4.000,00 00 per la metà dei compensi relativi alla fase di trattazione, euro 2.500,00 00 per la metà dei compensi relativi alla fase decisionale, oltre spese forfettarie in misura del 15% ed oneri previdenziali e fiscali come per legge;

**p.t.m.**

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile



visti gli artt. 2 e ss del d.lgs n. 215/2003; art. 28 d.lgs n. 150/2011 e 702 bis c.p.c.

**dichiara**

il carattere discriminatorio di natura indiretta della complessiva condotta di Roma Capitale, quale descritta in motivazione, che si concretizza nell'assegnazione degli alloggi del villaggio attrezzato La Barbuta;

**ordina**

a Roma Capitale la cessazione della suddetta condotta nel suo complesso, quale descritta in motivazione, e la rimozione dei relativi effetti;

la pubblicazione del presente provvedimento per una volta sul Corriere della Sera a spese di Roma Capitale;

compensa le spese della fase cautelare e per metà quelle della fase di merito, e condanna Roma Capitale a pagare in favore delle associazioni ricorrenti, in solido, la metà delle spese di lite liquidate in complessivi euro 9350,00 oltre spese forfettarie in misura del 15% ed oneri previdenziali e fiscali come per legge;

Si comunichi.

Roma, 30.05.2015

Il giudice  
dottssa Carmen Bifano

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma  
II sez civile

