

TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI E PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE IN UNA RECENTE DECISIONE DEL COMITATO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

1. Con la decisione n. 58/2009 – *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy* – del 25 giugno 2010 in merito alla delicata condizione della comunità Rom e Sinti in Italia, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha dichiarato all’unanimità la violazione da parte dello Stato italiano del principio generale di non discriminazione di cui all’Articolo E della Carta Sociale Europea, versione riveduta a Strasburgo il 3 maggio 1996, nonché di ulteriori diritti interconnessi con questo principio e garantiti dalla medesima Carta, tra i quali emerge in una posizione privilegiata l’esigenza fondamentale di una condizione abitativa essenzialmente dignitosa. La corposa pronuncia di condanna in esame infatti, dal carattere severo e rigoroso, si articola attorno all’accertamento di una perseverata situazione di discriminazione razziale attuata dalle autorità italiane nei confronti delle minoranze Rom e Sinti presenti nel territorio nazionale, coinvolgendo al suo interno, in un rapporto di stretta interconnessione, oltre al diritto all’abitazione, nella molteplicità dei contenuti che assume (Articolo 31), il diritto alla protezione contro la povertà e l’emarginazione sociale (Articolo 30), il diritto della famiglia ad una tutela sociale, giuridica ed economica (Articolo 16), e il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all’assistenza (Articolo 19).

La decisione n. 58/2009 segue peraltro una precedente decisione del Comitato sul tema del diritto ad una condizione abitativa dignitosa per i Rom in Italia, la n. 27/2004 – *European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy* – del 7 dicembre 2005, la quale, pur raccomandando alle autorità italiane una completa ed efficace azione politica rispetto all’esigenza di garantire nei confronti delle minoranze menzionate l’effettività al diritto all’abitazione, non solo risulta essenzialmente disattesa, ma anzi la più ampia vicenda della condizione giuridica e sociale dei Rom e Sinti stabiliti in Italia appare aggravata dal consolidamento di un quadro normativo, tanto di origine nazionale che locale, più comunemente identificato nella formula della c.d. “Emergenza Rom” o “Emergenza nomadi”.

Si tratta secondo il Comitato di una pluralità di atti e misure emergenziali frutto di un più ampio atteggiamento politico che, anche da un punto di vista terminologico, coinvolge elementi discriminatori ed essenzialmente propagandistici.

Tali atti e misure riguardano specificamente i “Patti per la sicurezza” intercorsi nel corso degli ultimi anni tra lo Stato e le autorità politiche delle più importanti città italiane al fine di ampliare i poteri del Prefetto rispetto alla situazione d’emergenza derivante dalla presenza delle comunità Rom nelle aree urbane nonché, più in generale, i presupposti giuridici che hanno consentito l’adozione di tali Patti (decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, concernente “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 maggio 2008, concernente Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia; ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008, concernenti Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio, rispettivamente, della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania; linee guida per l’attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia).

2. L’analisi di merito svolta dal Comitato, nella decisione in esame, delle violazioni della Carta Sociale Europea lamentate dal CHORE nei confronti dello Stato italiano rispetto alle minoranze Rom e Sinti prende

dunque le mosse, innanzitutto, dalla constatazione del persistente inadempimento da parte delle autorità italiane in merito alla necessità di assicurare un esercizio effettivo del diritto all'abitazione attraverso l'accesso ad un'abitazione di livello adeguato (Articolo 31, § 1), la prevenzione e la riduzione dello *status* di "senza tetto" nella prospettiva di una sua graduale eliminazione (Articolo 31, § 2), e la garanzia di un costo abitativo accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti (Articolo 31, § 3). L'argomentazione sviluppata nella pronuncia in esame riprende e si inserisce, peraltro, nel quadro di quanto già stabilito nella menzionata decisione n. 27/2004 con la quale il Comitato aveva appunto dichiarato la violazione da parte dell'Italia di tali contenuti fondamentali del diritto all'abitazione previsti dell'Articolo 31 della Carta.

Riguardo al primo profilo, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali insiste sul fatto che la garanzia del "livello sufficiente" di abitabilità previsto dall'Articolo 31, § 1 della Carta richiede l'allestimento da parte dell'autorità pubblica di ineludibili requisiti di sicurezza, sia dal punto di vista strutturale che da quello igienico-sanitario, tra i quali in particolare l'accesso alla rete elettrica e all'acqua, la presenza di impianti di riscaldamento, di adeguati servizi igienici e di smaltimento dei rifiuti, l'assenza di situazioni di sovraffollamento e la certezza giuridica nella titolarità del bene abitativo (§ 54). Sulla base di tale premessa, il Comitato inoltre, da un lato conferma l'insufficienza delle iniziative intraprese dalle autorità italiane competenti ai fini di un miglioramento negli *standards* abitativi delle comunità Rom e Sinti, tra l'altro coerentemente con quanto riferito nel *Memorandum del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa sulla sua visita in Italia del 19 e 20 giugno 2008 (CommDH(2008)18)* e nell'*Assessment of the human rights situation of Roma and Sinti in Italy dell'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali del marzo 2009*, mentre dall'altro lato afferma che le contestate "misure di sicurezza" riconducibili al modello dei "Patti per la sicurezza" costituiscono anzi una regressione nelle condizioni di vita di queste comunità nomadi (§§ 55-57).

Specificamente, tali misure di sicurezza consistono nell'argomentazione del Comitato in un trattamento discriminatorio in quanto, pur incidendo direttamente nei confronti delle comunità Rom e Sinti presenti nel territorio italiano, non assicurano alcuna misura volta a tenere in attenta considerazione le specificità sia dei singoli gruppi che compongono la minoranza interessata, sia delle situazioni individuali o familiari interne ai medesimi. Pertanto il Comitato conclude sul punto che le condizioni di vita dei Rom e Sinti nei campi nomadi italiani costituisce una violazione del combinato disposto degli Articoli E e 31, § 1, della Carta Sociale Europea, versione riveduta (§ 59).

Con riferimento al secondo profilo menzionato, attinente al rischio di un incremento della condizione di "senza tetto" e pertanto contrario alla previsione di cui all'Articolo 31, § 2 della Carta, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali sviluppa nei riguardi dell'Italia una severa argomentazione che si muove sostanzialmente nell'ambito di due fondamentali prospettive problematiche. Il Comitato infatti condanna la pratica consolidata degli sgomberi condotta dalle autorità italiane nei confronti dei Rom e Sinti in quanto non solo non rispettosa della dignità delle persone coinvolte da queste operazioni, ma anche perché priva di un efficace piano in grado di fornire una pronta ed appropriata soluzione abitativa alternativa per i soggetti e i nuclei familiari implicati.

In tal senso, inoltre, tanto la circostanza che tali pratiche contrarie alla dignità umana colpiscano direttamente minoranze già isolate e vulnerabili, quanto il fatto che in determinati casi, riportati da numerosi organismi internazionali di controllo come il Comitato consultivo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali ed il già citato Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, le azioni di sgombero siano sfociate in atti di ingiustificata violenza nei confronti delle persone residenti in quegli accampamenti e dei loro beni, atti che hanno addirittura visto protagoniste le stesse forze dell'ordine o comunque registrato un loro atteggiamento passivo e rispetto ai quali non sono state emanate condanne nei confronti dei responsabili né avviate appropriate indagini investigative, costituiscono nella visione del Comitato cause aggravanti la violazione della Carta (§ 76).

Più in generale, la conduzione delle azioni di sgombero degli accampamenti Rom e Sinti da parte delle autorità italiane non solo costituisce una violazione del combinato disposto degli Articoli E e 31, § 2, della Carta Sociale Europea, versione riveduta, ma soprattutto rappresenta una lesione dei valori essenziali su cui riposa l'identità stessa della Carta Sociale Europea, quali in particolare la dignità dell'uomo ed il principio di non discriminazione, ovvero una lesione di intensità tale da determinare nell'opinione del Comitato l'esigenza di sottoporre con urgenza la questione all'attenzione di tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa (§§ 78-79).

Rispetto al terzo profilo concernente l'esigenza di garantire un costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse economiche sufficienti, il Comitato, pur riconoscendo un impegno finanziario da parte delle autorità italiane in vari progetti ed iniziative, sottolinea come risulti praticamente assente una strategia di allocazione delle risorse idonea a sostenere un piano di edilizia popolare, dal carattere non discriminatorio, specificatamente rivolto a favorire un miglioramento effettivo nelle condizioni di accesso all'abitazione in favore delle comunità Rom e Sinti.

Sul tema, inoltre, il Comitato sostiene che le difficoltà attinenti alla materia dell'edilizia popolare e derivanti dalla complessità dei sistemi di riparto delle competenze tra lo Stato e ed il livelli di governo regionali, non esime gli Stati dalla loro responsabilità, in via ultimativa, rispetto alla opportuna e coerente attuazione delle materie medesime, confermando così un filone interpretativo consolidato (§§ 87-90).

Su tali basi, dunque, il Comitato dichiara che la condizione di segregazione vissuta nei campi nomadi concretizzi una violazione, da parte dello Stato italiano, del combinato disposto degli Articoli E e 31, § 3, della Carta Sociale Europea, versione riveduta (§ 91).

3. Conclusa l'analisi sui profili specificamente attinenti al diritto all'abitazione di cui all'Articolo 31 della Carta, il Comitato affronta nella decisione in esame la questione della discriminazione razziale (Articolo E della Carta) nei confronti dei Rom e Sinti stanziati in Italia in relazione al diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale di cui all'Articolo 30 della Carta.

In proposito il Comitato considera che il problema della condizione di povertà ed esclusione delle popolazioni Rom e Sinti che vivono nel territorio nazionale non risulta opportunamente fronteggiato dalle autorità italiane competenti. Sulla base infatti di quanto argomentato in merito alle modalità degli sgomberi dei medesimi ed alle difficoltà di accesso alla edilizia popolare, ovvero in merito alla lesione del combinato disposto degli Articoli E e 31, § 3, della Carta Sociale Europea da parte dello Stato italiano, il Comitato ritiene che la politica abitativa messa in campo in Italia nei confronti delle comunità Rom e Sinti concorre ulteriormente ad accentuare una situazione di discriminazione razziale aggravando la loro condizione di povertà, vulnerabilità ed isolamento (§ 100).

L'insufficienza degli interventi che sul tema sono stati adottati dalle autorità italiane, sostenuta e riportata da organismi internazionali quali le Nazioni Unite (*Committee on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (CERD/C/ITA/CO/15, marzo 2008)*), l'OSCE (*Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, Assessment of the human rights situation of Roma and Sinti in Italy del marzo 2009*) e il Consiglio d'Europa (*European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Terzo Rapporto sull'Italia CRI(2006)19 del 16 dicembre 2005*), non si limita peraltro al solo profilo della effettività del diritto all'abitazione, bensì coinvolge anche l'attività di identificazione di tali popolazioni nomadi.

In particolare, il Comitato ritiene che la condizione di segregazione e povertà vissuta dalla gran parte dei Rom e Sinti presenti in Italia, e specialmente da coloro che risiedono nei campi nomadi, sia connessa ad una condizione di emarginazione dalla vita civile dovuta essenzialmente alla incapacità, da parte delle autorità competenti, di affrontare in maniera appropriata il problema della mancanza di documenti di riconoscimento dei soggetti appartenenti a tali comunità nomadi. In altri termini, l'assenza negli accampamenti Rom e Sinti delle condizioni minime essenziali per una vita dignitosa si ricollega, allo stesso tempo, alla mancanza di quegli strumenti utili al conseguimento dello *status* giuridico di residente e di cittadino, dunque proprio di quei presupposti che consentono agli individui una partecipazione politica alla vita pubblica e su cui si sono già espressi sia il più volte menzionato Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (*Viewpoint on "Roma representatives must be welcomed into political decision-making", 1° settembre 2008*) che lo stesso Comitato Europeo dei Diritti Sociali (decisione n. 51/2008 – *European Roma Rights Center (ERRC) v. France* – del 19 ottobre 2009) (§§ 103-105).

Più in generale il Comitato, coerentemente anche alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Sentenza n. 27238/95 – *Chapman v. the United Kingdom* – del 18 gennaio 2001 e, più di recente, Sentenza n. 49151/07 – *Muñoz Díaz v. Spain* – dell'8 dicembre 2009), ritiene che il *deficit* di rappresentanza che contraddistingue la condizione dei Rom e Sinti in Italia determini l'esigenza di predisporre, da parte dell'autorità pubblica, un piano strategico volto alla responsabilizzazione dei membri di tali minoranze, garantendo nei loro confronti l'accesso ai canali di partecipazione al processo decisionale, e comunque rispettoso della loro identità etnica e culturale.

In tal senso, ancora, il Comitato dichiara che l'Articolo 30 della Carta impegna positivamente gli Stati in una azione di sostegno alla partecipazione politica, e ciò al fine di superare gli ostacoli derivanti dalla generalizzata mancanza di rappresentatività nei riguardi delle comunità Rom e Sinti in Italia. I limiti delle

autorità italiane rispetto ai processi di identificazione delle minoranze Rom e Sinti non consentono infatti l'accesso ad idonei documenti di riconoscimento, compromettendo così la possibilità di esercitare il diritto di voto da parte delle persone in oggetto.

Conseguentemente a quanto sul punto argomentato, il Comitato conclude nel senso che i gruppi di Rom e Sinti presenti in Italia sono direttamente colpiti da un trattamento essenzialmente discriminatorio rispetto alla possibilità di accedere e partecipare politicamente alla vita civile, e che tale situazione è causa di aggravamento della loro più generale condizione di vulnerabilità in quanto fonte di ulteriore marginalizzazione ed esclusione sociale. In merito pertanto a tale situazione, il Comitato dichiara la violazione, da parte dello Stato italiano, del combinato disposto degli Articoli E e 30 della Carta Sociale Europea, versione riveduta (§§ 109-110).

4. La decisione in esame si sofferma, poi, sulla questione della violazione del principio di non discriminazione (Articolo E della Carta) nei confronti delle famiglie Rom e Sinti presenti in Italia in relazione al diritto ad una protezione sociale, giuridica ed economica previsto dall'Articolo 16 della Carta medesima.

L'analisi intrapresa sul punto dal Comitato distingue due aspetti fondamentali della questione, che riguardano essenzialmente il diritto di una famiglia sia ad una condizione abitativa adeguata e dignitosa, sia ad una protezione da indebite interferenze esterne.

Riguardo l'esigenza di assicurare un'abitazione di livello comunque sufficiente il Comitato, riproponendo sul punto una interpretazione in linea con decisioni pregresse (decisione n. 31/2005 – *European Roma Rights Center (ERRC) v. Bulgaria* – del 18 ottobre 2006; decisione n. 51/2008 – *European Roma Rights Center (ERRC) v. France* – del 19 ottobre 2009), conferma la parziale sovrapposizione, tra gli Articoli 16 e 31 della Carta Sociale Europea, di numerosi profili attinenti al diritto all'abitazione, e pertanto afferma che la lesione del combinato disposto degli Articoli E e 31 della Carta precedentemente constatata costituisce una lesione consequenziale, rispetto al profilo in parola, del combinato disposto degli Articoli E e 16 della Carta medesima (§ 116).

Rispetto invece al profilo della tutela della vita familiare da indebite interferenze esterne il Comitato, pur convenendo sulla necessità e coerenza, ai fini degli obiettivi fissati dalla Carta Sociale Europea, di operare un'azione di censimento e ricognizione delle presenze Rom e Sinti nei campi che consenta una attività di monitoraggio negli accampamenti stessi (decisione n. 27/2004 – *European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy* – del 7 dicembre 2005), stabilisce anche che tali attività di raccolta di informazioni dettagliate siano portate avanti comunque nel rispetto di *standards* minimi internazionali. Su quest'ultimo aspetto, in particolare, l'argomentazione sviluppata nella decisione in esame evidenzia innanzitutto come le procedure di raccolta dei dati sensibili avvengano nel rispetto dei principi di auto-identificazione e della volontarietà della comunicazione. In secondo luogo, l'argomentazione del Comitato sottolinea l'esigenza che sia assicurata e supportata una più ampia cooperazione con organismi di monitoraggio nazionali ed internazionali, comprese le organizzazioni non governative che già intrattengono rapporti ed attività con minoranze essenzialmente vulnerabili, in maniera tale da favorire un clima di fiducia e confidenza tra questi gruppi utile a superare eventuali resistenze nel dichiarare la propria appartenenza etnica e pertanto incrementare il responso in merito. Ed infine, il Comitato insiste sulla necessità che, proprio al fine di assicurare che i procedimenti di raccolta e di elaborazione delle informazioni richieste si svolgano nel quadro di un rapporto di fiducia con i soggetti interessati, sia impegnato in tale attività personale qualificato (§119).

Il quadro interpretativo nel quale trova definizione il contenuto normativo dell'Articolo 16 della Carta si completa inoltre, nella visione del Comitato, tanto nel principio generale fissato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Sentenza n. 66746/01 – *Connors v. the United Kingdom* – del 27 maggio 2004; Sentenza n. 6339/05 – *Evans v. the United Kingdom* – del 10 aprile 2007) per il quale, qualora l'intervento dell'autorità pubblica incida su aspetti decisivi all'effettivo godimento di un diritto fondamentale dell'individuo, la discrezionalità nell'esercizio del potere pubblico incontra un tendenziale contenimento, quanto nella constatazione elaborata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (Causa C-524/06 – *Huber v. Bundesrepublik Deutschland* – del 16 dicembre 2008) secondo cui il diritto comunitario, pur non sopprimendo la competenza degli Stati membri a prendere i provvedimenti atti a consentire alle autorità nazionali di essere correttamente informate circa i movimenti della popolazione sul loro territorio, tuttavia non considera di per sé che l'esercizio di tale competenza renda necessaria la raccolta e la conservazione di dati nominativi personali.

Più in particolare rispetto alla conduzione dei procedimenti di identificazione e di censimento delle comunità Rom e Sinti presenti nei campi allestiti del territorio nazionale, il Comitato da un lato ritiene che le

autorità italiane abbiano agito in assenza delle necessarie garanzie di riservatezza nonché in una situazione che non permette una appropriata tutela contro gli abusi e l'arbitrarietà, determinando in effetti interferenze indebite nella vita privata e familiare dei Rom e Sinti coinvolti. Mentre dall'altro lato considera anche che le "misure di sicurezza" adottate dalle autorità italiane ed oggetto di valutazione nella presente decisione non trovino adeguata e reale giustificazione in una società democratica e che comunque contrastino con il parametro della proporzionalità. In tale prospettiva, difatti, il Comitato afferma che le modalità di attuazione delle attività di identificazione e censimento messe in campo dalle autorità italiane competenti nei confronti dei gruppi Rom e Sinti, quali in particolare l'acquisizione delle impronte digitali ed il ricorso a permessi formali o altri documenti identificativi ad opera della protezione civile per l'accesso e l'uscita dai campi nomadi, risultano eccessivi rispetto alle esigenze della pubblica sicurezza e comunque non rivolte ai al beneficio dei diretti interessati (§§ 126-128).

Sulla base di tale argomentazione, dunque, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ritiene che la situazione descritta costituisca una violazione del combinato disposto degli Articoli E e 16 della Carta Sociale Europea, versione riveduta (§ 132).

5. L'ultima questione all'esame del Comitato riguarda la questione della discriminazione razziale di cui all'Articolo E della Carta nei confronti dei Rom e Sinti presenti sul territorio nazionale in relazione a tre aspetti fondamentali del più generale diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza (Articolo 19 della Carta). La violazione di tali aspetti fondamentali, che concorrono alla definizione del contenuto del diritto in parola, riguardano specificamente il diritto all'assistenza e ad un'informazione gratuita e non ingannevole nei confronti dei lavoratori migranti o comunque intenzionati ad emigrare (Articolo 19, § 1); la garanzia nei riguardi dei lavoratori migranti legalmente residenti di un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai loro connazionali con specifico riferimento al profilo dell'abitazione (Articolo 19, § 4.c); ed infine il divieto di espulsioni nei confronti dei medesimi lavoratori migranti regolarmente residenti ad eccezione dei soli casi di minaccia per la sicurezza nazionale o violazione dell'ordine pubblico o del buon costume (Articolo 19, § 8).

Sulla prescrizione di cui all'Articolo 19, § 1 della Carta, concernente in sostanza l'esigenza di contrastare l'affermazione di un'informazione sui temi della migrazione stereotipata ed ingannevole, nonché essenzialmente razzista e xenofoba, l'argomentazione del Comitato prende le mosse da quanto ritenuto da numerosi, e più volte menzionati, organismi internazionali in merito alla diretta responsabilità che coinvolge le autorità italiane sia nella tendenza alla mitigazione della normativa antidiscriminatoria rispetto al fenomeno dell'incitamento alla violenza e all'odio razziale nonché alle fattispecie di reato a sfondo razziale, sia rispetto all'utilizzo di una retorica politica essenzialmente xenofobica e di una argomentazione contro i Rom e i Sinti (*Memorandum del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa sulla sua visita in Italia del 19 e 20 giugno 2008 (CommDH(2008)18)*; *Assessment of the human rights situation of Roma and Sinti in Italy dell'Alto Commissario OSCE per le Minoranze Nazionali del marzo 2009*; *European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Terzo Rapporto sull'Italia CRI(2006)19 del 16 dicembre 2005*).

Nel solco di tali interventi e nonostante la consapevolezza della difficoltà di ponderare in maniera equilibrata la generale libertà d'informazione con le esigenze specifiche di tutela dei soggetti coinvolti in casi di diffusione di dichiarazioni razziste, il Comitato non solo considera che le autorità italiane non si siano adoperate in maniera appropriata e sufficiente contro il consolidamento di una propaganda ingannevole, ovvero non adottando di misure giuridiche e pratiche volte a contrastare la diffusione del razzismo e della xenofobia verso le comunità Rom e Sinti, ma condanna anche l'emersione in Italia di un più ampio clima discriminatorio, espressione di politiche fondate sulla disparità di trattamento per ragioni etniche. In tal senso, il Comitato ritiene che l'emersione di tale propaganda ingannevole ed essenzialmente razzista nei confronti dei migranti Rom e Sinti, direttamente prodotta dalle autorità italiane o comunque da queste implicitamente consentita, costituisca una infrazione di natura aggravata della Carta Sociale Europea, e pertanto conclude nel senso di una violazione del combinato disposto degli Articoli E e 19, § 1 della Carta, versione riveduta (§§ 138-140).

Con riferimento al secondo aspetto in esame, il Comitato ritiene in via generale che la previsione di cui all'Articolo 19, § 4.c della Carta impegni le autorità nazionali in un'azione finalizzata ad assicurare ai lavoratori migranti ed alle loro famiglie gli strumenti opportuni per l'accesso ad un'abitazione che soddisfi le condizioni minime di vivibilità, e ciò in assenza di ogni forma di discriminazione giuridica o di fatto oltre che di natura diretta o indiretta.

Riguardo poi la specifica situazione dei lavoratori migranti di etnia Rom e Sinti, il Comitato osserva che nonostante sussistano, tra queste popolazioni, soggetti illegalmente residenti nel territorio italiano, risulta altrettanto evidente la presenza al loro interno di lavoratori che, al contrario, godono di una condizione giuridica di legalità in quanto provenienti da altri Stati contraenti e pertanto destinatari, in egual modo, dei diritti derivanti dalla norma in oggetto (§ 145).

In tale prospettiva, dunque, il Comitato afferma che quanto precedentemente stabilito in merito alla lesione, per discriminazione razziale, del diritto all'abitazione nei confronti delle minoranze Rom e Sinti in Italia (Articoli E e 31 della Carta) trova una consequenziale applicazione rispetto alla condizione abitativa dei lavoratori migranti Rom e Sinti e delle loro famiglie legalmente residenti nel territorio nazionale, così dichiarando la violazione del combinato disposto degli Articoli E e 19, § 4.c della Carta, versione riveduta (§§ 146-147).

Rispetto infine al divieto di espulsione previsto dall'Articolo 19, § 8 della Carta Sociale Europea, il Comitato conferma una interpretazione essenzialmente restrittiva delle eccezioni previste dal medesimo articolo – minaccia per la sicurezza dello Stato, contravvenzione all'ordine pubblico e al buon costume – che consentono di perpetrare espulsioni nei confronti di lavoratori migranti regolarmente residenti sul territorio nazionale.

Si tratta, in particolare, di una impostazione consolidata che da un lato limita la possibilità di espulsioni per violazione dell'ordine pubblico e del buon costume non solo a quei comportamenti che concretizzano una sanzione penale effettivamente inflitta da un'autorità giurisdizionale, ma anche ad una più ampia valutazione che tenga in considerazione tutti gli aspetti attinenti al relativo modello comportamentale nonché alle circostanze ed al periodo di permanenza nel territorio ospitante, mentre dall'altro lato impone agli Stati il generale obbligo di assicurare, nei confronti dei cittadini stranieri colpiti da decreto di espulsione, il diritto di appellarsi ad un'autorità giurisdizionale o comunque indipendente. Peraltro, proprio nei riguardi di quest'ultimo profilo, il Comitato insiste sul fatto che le famiglie dei lavoratori migranti che hanno fatto ingresso nel territorio nazionale per mezzo dei ricongiungimenti familiari godono di un autonomo diritto a rimanervi, e pertanto non possono essere espulse in conseguenza dell'espulsione del lavoratore che aveva permesso tale ricongiungimento, cosa che al contrario appare essere accaduta con riguardo alle riferite "misure di sicurezza" adottate nell'ambito "Piano strategico emergenza Rom".

Inoltre sul punto, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di espulsioni collettive (Sentenza n. 51564/99 – *Conka v. Belgium* – del 5 febbraio 2002), il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ritiene che nonostante la legislazione italiana sugli stranieri ammetta solamente le espulsioni di natura individuale, le contestate misure emergenziali nei confronti delle comunità nomadi consentano astrattamente la pratica delle espulsioni collettive in quanto offrono un fondamento collettivo piuttosto che individuale rispetto all'adozione di tali provvedimenti, e si inseriscono in un quadro già ampiamente discriminatorio e lesivo dei diritti e delle garanzie delle minoranze etniche allestiti dalla medesima Carta, oltre che puntualmente argomentato. Coerentemente con tali argomentazioni, ancora, il Comitato ritiene che gli interventi emergenziali e discriminatori messi in campo dalle autorità italiane pongano le comunità Rom e Sinti coinvolte in una situazione di difficoltà rispetto alla duplice circostanza del mancato accesso agli opportuni documenti di identificazione, funzionali alla legalizzazione della loro residenza, e della possibilità di procedere alla espulsione di cittadini italiani e degli altri Stati membri dell'Unione europea appartenenti a tali comunità nomadi (§§ 157-158).

Sulla base di tali considerazioni, dunque, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali conclude la decisione in esame dichiarando, anche sotto il profilo delle pratiche di espulsione messe in atto dalle autorità italiane, la violazione della Carta Sociale Europea, versione riveduta, con specifico riferimento al combinato disposto degli Articoli E e 19, § 8 (§ 161).