

**TRIBUNALE CIVILE DI MILANO**

**Sezione I civile**

**Nella causa n. R.G. 59283/08**

**Giudice dott.ssa Bernardini**

**MUJO OMEROVIC E ALTRI**

contro

**IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

**IL MINISTRO DELL'INTERNO**

e

**IL PREFETTO DI MILANO**

**\* \* \***

**ATTO DI INTERVENTO AD ADIUVANDUM**

**DI OPEN SOCIETY INSTITUTE (JUSTICE INITIATIVE)**

con sede in New York (Stati Uniti d'America), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Valerio Onida del foro di Milano, e presso di lui elettivamente domiciliato in Milano, Via XX Settembre 24, in forza di procura speciale rilasciata in data 5 novembre 2009 dal sig. Ricardo A. Castro nella sua qualità di Avvocato Generale e legale rappresentante *pro tempore* di Open Society Institute, autenticata dalla competente autorità dello Stato di New York in data 6 novembre 2009.

**SOMMARIO:**

A. INTRODUZIONE

B. LEGITTIMAZIONE DELL'INTERVENIENTE

C. I FATTI

## D. APPLICAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Prevalenza del diritto comunitario

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

## E. LA DIRETTIVA SULLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Criteri legali rilevanti

Salvaguardia dei diritti dell'uomo

Trattamento di dati sull'origine etnica

Misure di protezione legale per l'utilizzo dei dati

Violazioni della Direttiva sulla protezione dei dati personali

1. Divieto di raccogliere i dati di un solo gruppo etnico
2. Mancanza di un consenso inequivocabile e consapevole
3. Mancanza di misure di protezione contro l'uso arbitrario dei dati
4. Nessuna deroga legittima

Questioni pregiudiziali da sollevare se del caso davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea

## F. LA DIRETTIVA SULLA PARITÀ DI TRATTAMENTO INDIPENDENTEMENTE DALLA RAZZA E DALL'ORIGINE ETNICA

Criteri legali rilevanti

Il divieto di discriminazione

I Rom come gruppo che merita una protezione speciale

Nessuna giustificazione per discriminazioni dirette

Violazioni della Direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica

1. Individuare i Rom come destinatari di rilievi segnaletici (impronte digitali) e di misure di sgombero degli insediamenti costituisce discriminazione diretta
2. La negazione di alloggi, istruzione e assistenza sanitaria adeguati  
Ulteriori questioni pregiudiziali da sollevare se del caso davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea

## G. CONCLUSIONI

### A. INTRODUZIONE

1. Il presente intervento *ad adiuvandum* viene spiegato a sostegno del ricorso ex art. 44 d. lgs. n. 286 del 1998 e art. 4 d. lgs. n. 215 del 2003 *Omerovic e altri contro il Presidente del Consiglio dei Ministri,, il Ministro dell' Interno e il Prefetto di Milano*, presentato in relazione, fra l'altro, al d.P.C.M. 21 maggio 2008 che dichiara "lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio", alla ordinanza n. 3677 del Presidente del Consiglio dei ministri 30 maggio 2008, recante "disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lombardia" e alle "Linee guida" del Ministero dell'Interno, diffuse il 17 luglio 2008, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio in materia.
2. I provvedimenti governativi citati prevedono la raccolta e il trattamento, senza il consenso esplicito e consapevole degli interessati, di dati personali, comprese le fotografie e le impronte

digitali, di appartenenti a gruppi Rom e Sinti che vivono negli insediamenti considerati. In alcune Regioni, il censimento includeva inizialmente anche informazioni specifiche sull'appartenenza etnica e religiosa delle persone prese in considerazione. La individuazione, di fatto, di un gruppo etnico specifico assoggettato a tale trattamento costituisce una violazione delle norme dell'Unione Europea in tema di raccolta e trattamento di dati etnici, contenute nella Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (n. 95/46/CE del 24 ottobre 1995).

3. A sua volta la Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (n. 2004/43/CE del 29 giugno 2000, attuata in Italia con il d. lgs. n. 215 del 2003) vieta le disparità di trattamento delle persone in base alla loro origine etnica, e stabilisce fra l'altro che "le molestie sono da considerarsi, ai sensi del paragrafo 1, una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo" (art. 2, paragrafo 3). Inoltre "l'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è da considerarsi una discriminazione ai sensi del paragrafo 1" (art. 2, paragrafo 4). Il fatto che si sono presi di mira in modo specifico i

Rom con le misure introdotte e con la loro attuazione, e l'intimidazione e la violenza derivate dall'utilizzo di polizia e soldati per effettuare il censimento negli insediamenti dei Rom, sollevano la questione della violazione di queste norme della direttiva dell'Unione Europea.

4. Il presente intervento è volto a sostenere le richieste e gli argomenti dei ricorrenti che contestano la legittimità delle misure adottate, in particolare per quel che riguarda il contrasto delle medesime con le norme dell'Unione europea in tema di discriminazione razziale e di protezione dei dati personali. Dal momento che, come è noto, le norme comunitarie prevalgono su quelle nazionali, l'interveniente ritiene che il Tribunale adito possa e debba adottare tutte le misure necessarie per rimediare ad una situazione di violazione di dette norme.
5. Qualora, peraltro, il Tribunale dovesse ritenere di non disporre di una interpretazione "certa e affidabile" delle norme comunitarie in questione, in rapporto alla loro applicabilità alle situazioni denunciate, l'interveniente chiede che esso sollevi in via pregiudiziale questioni di interpretazione delle norme stesse davanti di Giustizia delle Comunità Europee del Lussemburgo.
6. Le questioni di diritto cui si deve rispondere, e che dovrebbero se del caso essere oggetto delle questioni pregiudiziali da sottoporre alla Corte di Giustizia, riguardano i seguenti quattro punti:
  - *Primo*, la raccolta di dati personali riservati di appartenenti ad un determinato gruppo etnico;

- *Secondo*, l'adeguatezza delle misure di protezione legale adottate nella raccolta e conservazione di tali dati;
- *Terzo*, se gli interventi, le azioni e i "raids" effettuati dalla polizia nei campi che ospitavano i Rom vadano considerati una forma di discriminazione diretta e di molestia, e comunque di discriminazione illecita, ai sensi dell'art. 2, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva n. 2000/43/CE;
- *Quarto*, se fosse o sia invocabile una giustificazione di tali misure e condotte per motivi di sicurezza nazionale.

## **B. LEGITTIMAZIONE DELL'INTERVENIENTE**

7. L'Open Society Justice Initiative è un programma operativo dell'Open Society Institute ("OSI"). Esso si ripromette di ottenere riforme legali che proteggano i diritti umani e di contribuire allo sviluppo di strutture legali per le società aperte. Tra le attività principali di tale programma vi è la presentazione di interventi e di pareri legali presso tribunali nazionali ed internazionali su questioni di diritto in cui l'Istituto è specializzato, come quelle che riguardano le norme internazionali e comunitarie che assicurano l'uguaglianza e vietano la discriminazione razziale ed etnica. L'Iniziativa di Giustizia ha un particolare interesse, ed è specializzata, nelle questioni sollevate dal presente caso. L'interveniente si propone di sostenere le vittime della discriminazione, fornendo protezione legale di livello avanzato in cause che si svolgono presso tribunali nazionali ed internazionali.

8. Fra l'altro l'Open Society Justice Initiative ha agito come ricorrente o come terzo interveniente in noti casi di discriminazione trattati presso tribunali internazionali, tra cui:
- *D. H. e altri contro Repubblica Ceca*, sentenza del 13 novembre 2007 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera (segregazione dei bambini Rom nelle scuole);
  - *Rosalind Williams contro Spagna*, decisione del 30 luglio 2009, Commissione per i Diritti dell'Uomo dell'ONU (arresti e controlli motivati dall'appartenenza ad un gruppo etnico, controlli di identità discriminatori);
  - *Makuc e altri contro Slovenia*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ricorso n. 26828/06 (negazione discriminatoria di cittadinanza: caso tuttora pendente).
  - *Sejdic e Finci contro Bosnia- Erzegovina*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, ricorsi n. 27996/06 e n. 34836/06 (negazione del diritto di voto a minoranze etniche: caso tuttora pendente).
  - *Nachova e altri contro Bulgaria*, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza del 6 luglio 2005 (discriminazione e violenza da parte della polizia nei confronti di Rom).
  - *Yean e Bosico contro Repubblica Dominicana*, sentenza dell'8 settembre 2005, Corte Interamericana per i Diritti dell'Uomo, n. 130 (negazione discriminatoria di cittadinanza).
9. L'Open Society Institute riveste un ruolo di consulente presso il Consiglio Economico e Sociale dell'ONU e il Consiglio d'Europa.

L'Open Society Justice Initiative è anche riconosciuta come un'organizzazione che ha il diritto di presentare reclami presso il Comitato previsto dalla Carta Sociale Europea del Consiglio d'Europa.

### **C. I FATTI**

10. Il 21 maggio 2008 il Consiglio dei Ministri ha deliberato, e il Presidente del Consiglio ha emanato, un decreto che dichiara lo stato d'emergenza “in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia”. Il decreto premette che si sarebbe verificata una “situazione di estrema criticità” “a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane”; che tali insediamenti (molti dei quali, peraltro, esistevano da anni) avrebbero “determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali”; che la predetta situazione non sarebbe “fronteggiabile con gli strumenti previsti dalla normativa ordinaria”. E' da notare che il decreto non prevede peraltro che si forniscano assistenza sanitaria o altri servizi sociali.
11. Il 30 maggio 2008, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato tre ordinanze separate di attuazione del suddetto decreto per le regioni Lazio, Campania e Lombardia.<sup>1</sup> In virtù di tali

---

<sup>1</sup> Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3676 del 30 maggio 2008: disposizioni urgenti di protezione civile per affrontare lo stato d'emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio; Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3677 del 30 maggio 2008: disposizioni urgenti di protezione civile per affrontare lo stato

ordinanze, i prefetti di Roma, Milano e Napoli sono stati nominati Commissari delegati “per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza” nelle rispettive Regioni.

12. Si noti che le ordinanze (art. 1, comma 2) prevedono che il Commissario delegato provveda all’espletamento delle iniziative elencate “se del caso anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia ambientale, paesaggistico-territoriale, igienico-sanitaria, di pianificazione del territorio, di polizia locale, viabilità e circolazione stradale”; e, all’art. 3, autorizzano i Commissari delegati, “ove ritenuto indispensabile”, per il compimento delle iniziative previste, a “derogare, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio del 22 ottobre 2004”, ad una numerosa serie di disposizioni legislative vigenti. L’articolo 1, comma 2, delle ordinanze prevede fra l’altro operazioni di trattamento di dati personali, tramite la raccolta e la conservazione di informazioni. Tali operazioni includono l’identificazione e il censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti negli insediamenti, attraverso “rilievi segnaletici” (comma 2, lettera c). Prevede pure l’adozione delle “necessarie misure”, avvalendosi delle forze di polizia, nei confronti delle persone che “risultino o possano essere destinatarie” di “provvedimenti

---

d’emergenza in relazione a insediamenti della comunità nomade nel territorio della Lombardia; ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3678, del 30 maggio 2008: disposizioni urgenti di protezione civile per affrontare lo stato d’emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della Campania.

amministrativi o giudiziari di allontanamento o di espulsione” (comma 2, lettera d), nonché l’adozione di “misure finalizzate allo sgombero ed al ripristino delle aree occupate dagli insediamenti abusivi” (comma 2, lettera f); più in generale, “l’adozione di ogni misura utile e necessaria per il superamento dell’emergenza” (comma 2, lettera l).

13. Il 6 giugno 2008 le autorità hanno iniziato le operazioni per mettere in atto le misure tramite la raccolta di dati sui residenti degli insediamenti dei Rom e dei Sinti. Il primo censimento, che includeva la raccolta delle impronte digitali degli abitanti, è stato effettuato nell’insediamento di Via Impastato, a Milano. Nella *Relazione dell’Accaduto* del 2008, l’Agenzia per i Diritti Fondamentali dell’UE riporta che 70 carabinieri sono entrati in un insediamento autorizzato dove hanno perquisito le proprietà di 35 residenti Rom italiani.<sup>2</sup> Sono seguite operazioni condotte dalla polizia, che sono state descritte come “incursioni blitz”, che hanno incluso la raccolta di dati relativi all’identificazione delle persone, insieme a perquisizioni di insediamenti in cui abitano i Rom.<sup>3</sup>
14. La raccolta di dati esplicitamente riferiti all’appartenenza etnica e religiosa e delle impronte digitali sarebbe stata effettuata solamente in alcune operazioni iniziali del censimento. Ma una relazione dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) ha osservato che erano stati raccolti i dati di 700 persone:

---

<sup>2</sup> Agenzia per i Diritti Fondamentali dell’UE, *Relazione dell’accaduto – Violenti attacchi contro i Rom nel distretto Ponticelli di Napoli*, Unione Europea, Italia, 2008, p. 13.

<sup>3</sup> *Nomadi, blitz al campo non autorizzato*, 26 settembre 2008, fonte: <http://www.comune.milano.it/>

“A Napoli, il censimento è stato fatto in tre campi: Scampia, Casoria e Torre del Greco. Nei casi in cui le persone non avevano documenti d’identità, sono state fatte foto e si sono prese le impronte digitali delle persone al di sopra dei 14 anni. Settecentosessanta persone sono state identificate in tal modo. Sia a Scampia che a Casoria, si sono prese le impronte digitali di circa 700 persone, che sono state registrate in base alla loro etnia e religione”.<sup>4</sup>

15. A seguito di uno scambio di corrispondenza con la Commissione Europea, il 17 luglio 2008 il Ministero dell’Interno ha diffuso le “Linee guida per l’attuazione delle ordinanze del presidente del consiglio dei ministri del 30 maggio 2008 n. 3676, 3677 e 3678 concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia”. Le linee guida prevedono che le operazioni dei Prefetti commissari non prendano di mira gruppi o individui specifici, ma piuttosto tutte le persone che vivono in accampamenti legali o illegali, al di là della nazionalità, etnia o religione. Lo stesso giorno, l’autorità italiana per la protezione dei dati (il Garante per la protezione dei dati personali) ha approvato, alla luce di tali linee guida, le ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri, ritenute compatibili con la legge italiana per la protezione dei dati.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vedere OSCE, *Valutazione della situazione dei diritti umani dei Rom e dei Sinti in Italia*, Relazione di un’inchiesta dei fatti svoltasi a Milano, Napoli e Roma tra il 20 e il 26 luglio 2008, Marzo 2009, p.24.

<sup>5</sup> <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1537659>.

16. Il 22 ottobre 2008 il Ministero dell'Interno ha annunciato che le operazioni del censimento erano state concluse<sup>6</sup> e che 124 insediamenti dei Rom sarebbero stati chiusi. Tramite la raccolta di dati personali, erano stati identificati in totale 12.346 Rom, di cui 5.436 erano minori. Il Ministero ha anche stimato che dal giugno 2008 12.000 Rom, la maggior parte romeni, si erano allontanati spontaneamente dal paese.<sup>7</sup>; ha sostenuto che 124 dei 167 insediamenti individuati nel 2008 non erano autorizzati e sarebbero stati demoliti; ha annunciato che i Rom costretti a lasciare gli insediamenti illegali demoliti sarebbero stati trasferiti in “villaggi” appositamente attrezzati.<sup>8</sup> Fino ad oggi, peraltro, non risulta che si sia adottata alcuna misura per alloggiare e proteggere i Rom e i Sinti allontanati dagli insediamenti sgomberati, e non sono stati forniti loro i servizi sociali, scolastici e sanitari fondamentali.<sup>9</sup>
17. Le disposizioni emanate non stabiliscono come verranno registrati, organizzati o conservati i dati raccolti, né come essi possano essere consultati, estratti o diffusi. Non si sa dove vengano tenuti i dati raccolti dal censimento, né per quanto tempo e da chi e in quali condizioni verranno conservati, per chi o per quale scopo essi siano accessibili.

---

<sup>6</sup> [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stamp/speciali/censimento\\_nomadi/](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/speciali/censimento_nomadi/)

<sup>7</sup> Pertanto, questo gruppo non è incluso nel numero dei Rom che risulta dal censimento.

<sup>8</sup> Ufficio Europeo di Informazioni sui Rom, bollettino elettronico del 10/30/2008, disponibile su: <http://erionet.org/site/upload/publications/enews/e-news,%2030%20October%202008.pdf>

<sup>9</sup> Vedere, ad esempio, Unione Europea, Agenzia per i Diritti Fondamentali (FRA), *Housing conditions of Rom and Travellers in the European Union* [Condizioni degli alloggi dei Rom e dei viaggiatori nell'Unione Europea], relazione comparata, ottobre 2009.

18. Per maggiori informazioni sull'effettiva messa in atto delle misure si fa riferimento al Memorandum per la Commissione Europea "Violations of Fundamental Rights of Rom and Sinti enshrined in EU law by the Italian Government in the Implementation of the Census in 'Nomad Camps' ", dell'Open Society Justice Initiative, European Rom Rights Centre, in data 27 aprile 2009, prodotto davanti a questo Tribunale dai ricorrenti in data 30 giugno 2009.
19. Il 28 maggio e il 1 giugno 2009 la dichiarazione dello stato di emergenza e le correlate misure sono state prorogate fino alla fine del 2010 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ed estese anche al territorio delle Regioni Piemonte e Veneto.<sup>10</sup>

#### **D. APPLICAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA**

##### **Prevalenza del diritto comunitario.**

20. La Corte di Giustizia, come è noto, ha stabilito nella propria giurisprudenza il principio del primato (o della prevalenza) del diritto dell'Unione Europea.<sup>11</sup> Quando dunque ci si trovi di fronte a norme nazionali, anche legislative, contrastanti con quelle comunitarie, il giudice deve dare prevalenza a queste ultime e

---

<sup>10</sup> *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 maggio 2009*, Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto. *Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 giugno 2009*: Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Piemonte (Ordinanza n. 3776). *Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 giugno 2009*: Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Veneto (Ordinanza n. 3777).

<sup>11</sup> Vedere, ad esempio, ECJ nel caso 6/64 *Costa contro ENEL* [1964] ECR 585, il caso 41/74 *Yvonne van Duyn contro Home Office* e il caso 148/78 *Tullio Ratti*.

negare applicazione a quelle interne incompatibili (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 170 del 1984).

21. I provvedimenti normativi qui contestati contrastano con le norme di diritto comunitario, e ad essi il Tribunale deve pertanto negare applicazione. In alternativa, se il Tribunale ritiene di non essere in grado di decidere sull'interpretazione del diritto comunitario e quindi sulla incompatibilità di tali provvedimenti con il diritto comunitario, i relativi quesiti dovrebbero essere sollevati davanti alla Corte di Giustizia con questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE.

### **La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

22. In base all'art. 234 del Trattato della Comunità Europea, la Corte di Giustizia ha competenza ad adottare decisioni preliminari su casi provenienti da tribunali nazionali relativi a questioni di diritto dell'Unione Europea. La Corte di Giustizia ha competenza a pronunciarsi sulla interpretazione dei trattati nonché sulla validità e sulla interpretazione degli atti normativi "secondari" dell'UE.
23. Nel caso *Feryn*, ad oggi l'unico caso che sia stato sottoposto alla Corte di Giustizia per una decisione preliminare sull'interpretazione della Direttiva sull'uguaglianza razziale (Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000), la Corte di Giustizia ha affermato la propria competenza a fornire ai giudici nazionali l'interpretazione della Direttiva<sup>12</sup>:

---

<sup>12</sup> Caso C-54/07, *Centrum voor gelijkheid von kansen en voor racismebestrijding contro NV Firma Feryn*, sentenza della Seconda Camera del 10 luglio 2008.

“Si deve notare, fin dall’inizio, che l’art. 234 del Trattato CE non autorizza la Corte ad applicare le norme comunitarie ad un caso particolare, ma solamente ad interpretare le norme del Trattato della CE e degli atti normativi adottati dalle istituzioni della Comunità Europea. La Corte, però, nel quadro della collaborazione giudiziaria prevista da detto articolo, e in base a quanto ad essa richiesto, può fornire al giudice nazionale un’interpretazione dell’atto normativo comunitario che sia ad esso utile nel valutare gli effetti di una o più delle relative disposizioni”.

24. Il presente caso solleva nuove questioni, che riguardano aspetti della Direttiva sull’eguaglianza razziale diversi da quelli esaminati nel caso *Feryn*, e che non sono ancora state sottoposte alla Corte di Giustizia né quindi da essa decise. Pertanto, ove il Tribunale non ritenga di potere già direttamente applicare le norme comunitarie nel senso qui sostenuto, una decisione preliminare della Corte di Giustizia dovrà essere sollecitata per assicurare uniformità d’interpretazione delle norme che possono essere riferite alla situazione e al trattamento delle comunità dei Rom e dei Sinti in Italia e, più in generale, negli stati membri dell’UE.

#### **E. LA DIRETTIVA PER LA PROTEZIONE DEI DATI**

25. La raccolta e la conservazione di informazioni e dati personali riguardanti un determinato gruppo etnico, poste in opera con i provvedimenti qui contestati, violano i principi e le norme del diritto comunitario.

### **Criteria legali rilevanti**

26. L'Unione Europea regola le condizioni e i modi in cui si possono raccogliere, trattare, conservare e scambiare dati personali negli stati membri dell'UE nella citata Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 sulla protezione degli individui relativamente al trattamento di dati personali e sulla libera circolazione di tali dati”<sup>13</sup>
27. L'art. 2, lettera b), della Direttiva dà una definizione generica del trattamento di dati personali: “qualsiasi operazione o insieme di operazioni compiute con o senza l'ausilio di mezzi automatizzati e applicate a dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, l'elaborazione o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'impiego, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, nonché il congelamento, la cancellazione o la distruzione”.

#### Salvaguardia dei diritti dell'uomo

28. Le premesse della Direttiva ne indicano lo scopo, relativo principalmente alla protezione dei diritti dell'individuo:
- “2. [Considerando che] i sistemi di trattamento dei dati sono al servizio dell'uomo; che essi, indipendentemente dalla nazionalità o dalla residenza delle persone fisiche, debbono rispettare le libertà e i diritti fondamentali delle stesse, in particolare la vita privata [...]

---

<sup>13</sup> Giornale ufficiale (UE) L 281, 11/23/1995, p. 31, come emendato dalla Norma (CE) n. 1882/2003 (Giornale ufficiale L 284, 10/31/2003, p.1).

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

29. L'obiettivo della Direttiva è affermato nell'art. 1, paragrafo 1:

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

30. Riferendosi a questa Direttiva, la Corte di Giustizia ha affermato:

“68. Si deve notare che le disposizioni della Direttiva 95/46, in quanto regolamentano il trattamento di dati personali che può violare libertà fondamentali, in particolare il diritto alla privacy, devono necessariamente essere interpretate alla luce dei diritti fondamentali, che, secondo giurisprudenza consolidata, costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, la cui osservanza è assicurata dalla Corte.

69. Questi principi sono stati espressamente riaffermati nell'art. 6, par. 2, del Trattato dell'UE, che afferma che l'Unione deve rispettare “i diritti fondamentali, come garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e come risultano

dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, come principi generali del diritto comunitario”.<sup>14</sup>

#### Trattamento di dati sull’origine etnica

31. Mentre l’art. 7 della Direttiva permette il trattamento dei dati in termini generali se l’individuo ha dato il proprio consenso o l’operazione è necessaria per uno scopo specifico, l’art. 8 vieta espressamente il trattamento dei dati sensibili, fra cui quelli che rivelino l’origine etnica, eccetto che in alcune circostanze specifiche:

“Gli stati membri vietano il trattamento di dati personali che rivelano l’origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, l’appartenenza sindacale, nonché il trattamento di dati relativi alla salute e alla vita sessuale” (paragrafo 1).

32. Le eccezioni (a parte i casi relativi al diritto del lavoro, al trattamento effettuato dalle associazioni nell’ambito del proprio scopo e nei confronti dei propri membri, e quello del trattamento di dati resi pubblici dall’interessato o necessario per esercitare o difendere un diritto per via giudiziaria: art. 8, paragrafo 2, lettere b, d ed e) riguardano le seguenti ipotesi:

- quando la persona abbia dato il proprio consenso esplicito (art. 8, paragrafo 2, lettera a);

---

<sup>14</sup> Cfr. *Rechnungshof contro Oesterreichischer Rundfunk e altri*, (C-465/00) Giornale delle Comunità Europea, relazioni della Corte Europea 2003, p. I-04989.

- quando il trattamento di dati sia di vitale interesse per un individuo incapace di dare il proprio consenso (art. 8, paragrafo 2, lettera c);
  - quando il trattamento di dati sia necessario per motivi medici e venga effettuato da un professionista in campo sanitario (art. 8, paragrafo 3).
33. Inoltre, l'art. 8, paragrafo 4, permette ad uno Stato membro di stabilire ulteriori deroghe “per motivi di interesse pubblico rilevante”, ma solamente prevedendo “le opportune garanzie” e a condizione che tali deroghe sono state notificate alla Commissione Europea (art. 8, paragrafo 6). Nessuna deroga attinente ai provvedimenti qui contestati è stata notificata dalle autorità italiane.
34. La Direttiva distingue fra dati individuali ed identificabili, che sono soggetti alle restrizioni, e dati resi anonimi e collettivi raccolti per scopi statistici. Il n. 26 del “Considerando” premessi alla Direttiva afferma che che:
- “i principi della tutela si devono applicare ad ogni informazione concernente una persona identificata o identificabile [...]; i principi della tutela non si applicano a dati resi anonimi in modo tale che la persona interessata non é più identificabile”.<sup>15</sup>
35. La Corte di Giustizia ha constatato la violazione della Direttiva per la Protezione dei Dati in un caso relativo ad una banca dati contenente dati su di un gruppo della popolazione in Germania.

---

<sup>15</sup> Vedere anche il consiglio n. R(97) 18 del Consiglio d'Europa *La protezione dei dati personali raccolti ed elaborati a scopo statistico*: “4.8. Qualora si debbano raccogliere dati riservati a scopo statistico, tali dati devono essere raccolti in modo tale che i soggetti dei dati non siano identificabili”.

Nel caso *Heinz Huber contro la Germania*, essa ha esaminato l'uso di un registro centrale contenente dettagli personali relativi a cittadini non tedeschi dell'Unione Europea, che veniva utilizzato per statistiche d'immigrazione, oltre ad essere usato dalla polizia e da servizi di sicurezza per la prevenzione della criminalità e per la sicurezza pubblica. La Corte ha innanzitutto sottolineato che:

“la conservazione e il trattamento di dati personali contenenti informazioni personali individuali [nel registro] a scopo statistico, non possono essere considerati necessari per nessun motivo in base al disposto dell'art. 7, lettera e), della Direttiva 95/46”.<sup>16</sup>

36. La Corte di Giustizia ha poi concluso che il trattamento dei dati individuali e personali di cittadini non tedeschi, ossia in base alla loro nazionalità, era discriminatorio, dato che

“la lotta alla criminalità, in generale [...] include necessariamente il perseguire i crimini e i reati commessi, a prescindere dalla nazionalità di chi commette reati.”<sup>17</sup>

37. Nel considerare la specifica situazione della raccolta e del trattamento dei dati degli insediamenti in Italia dei Rom e dei Sinti, il Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa ha riaffermato la necessità che le disposizioni di legge siano chiare e

---

<sup>16</sup> *Heinz Huber contro Germania*, ECJ, sentenza del 16 dicembre 2008 [GC], § 68. L'art. 7(e) della Direttiva richiede agli stati membri di stabilire che il trattamento di dati personali può essere effettuato solamente quando “è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il responsabile del trattamento o il terzo a cui vengono comunicati i dati.”

<sup>17</sup> *Heinz Huber contro Germania*, § 80.

accessibili, e ha colto l'occasione per riaffermare il divieto di raccogliere dati etnici riservati.<sup>18</sup>

“[...] può essere utile ricordare i seguenti principi: a) Ogni trattamento di dati personali deve basarsi su una legge nazionale che soddisfi i criteri di qualità previsti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ossia deve essere caratterizzata da precisione, accessibilità, prevedibilità e deve permettere una certa protezione legale efficace contro interferenze arbitrarie da parte delle autorità; b) E' vietata per principio la raccolta di dati riservati di individui, come quelli relativi alla loro origine etnica. La legge può prevedere eccezioni che siano conformi ai suddetti criteri di qualità e solamente nei casi previsti dall'art. 8, par. 2 della Direttiva 95/46/CE; c) Ci devono essere limiti di tempo entro cui si possono conservare le informazioni una volta che esse siano state raccolte; d) Tutte le operazioni di trattamento di dati personali devono essere soggette ad una supervisione precisa ed efficace da parte di autorità di protezione di dati indipendenti e imparziali”.

#### Misure di protezione legale per l'utilizzo dei dati

38. Come appena rilevato, la legge che regola la raccolta di dati personali deve essere chiara e precisa. L'art. 6 della Direttiva lo sottolinea ripetutamente, e prevede misure legali per assicurare che i dati raccolti vengano utilizzati esclusivamente per lo scopo prefissato. L'art.6 afferma:

---

<sup>18</sup> “Relazione di Thoman Hammarberg, Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, a seguito della sua visita in Italia dal 13 al 15 gennaio 2009”, Strasburgo, 16 aprile 2009, par. 59.

“Gli Stati membri dispongono che i dati devono essere

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

### **Violazioni della Direttiva sulla protezione dei dati personali**

39. La raccolta e il trattamento dei dati personali verificatisi come risultato dei provvedimenti qui contestati violano le disposizioni della Direttiva, perché (1) è vietata la raccolta e il trattamento di

dati di un solo gruppo etnico; (2) le persone interessate Rom e Sinti non hanno dato un consenso inequivocabile e consapevole a partecipare al censimento; (3) la raccolta dei dati non era accompagnata da nessuna delle misure di protezione contro l'arbitrarietà previste dalle norme europee; e (4) non è stata notificata all'Unione Europea alcuna deroga al divieto di trattamento di dati sensibili.

#### 1. Divieto di raccogliere i dati di un solo gruppo etnico

40. I provvedimenti in questione prevedono la raccolta e il trattamento di dati del gruppo etnico dei Rom e dei Sinti, riservando così ad essi un trattamento diverso da quello riservato al resto della popolazione. Ciò costituisce un trattamento di dati personali che rivela di fatto l'origine etnica, ed è perciò vietato dall'art. 8 della Direttiva.

*L'uso del termine "nomadi".*

41. Il termine "nomadi" è infatti sinonimo dei gruppi etnici Rom e Sinti.<sup>19</sup> Nella valutazione più recente sull'Italia contenuta nella Relazione del 2008 per il Comitato dell'ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, il Governo italiano ha dichiarato che le popolazioni Romani [*sic*] sono "caratterizzate in tutti i casi da nomadismo [...]."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Vedere anche la dichiarazione del Ministro dell' Interno italiano relativa al censimento: "Il mio è un censimento, non una schedatura su base etnica", aveva più volte affermato il Ministro dell' Interno Roberto Maroni rispondendo alle polemiche. Sono stati infatti censiti: **rom** italiani, **rom** romeni, **rom** extracomunitari e cittadini extracomunitari appartenenti ad altre nazioni"

[http://www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala\\_stampa/speciali/censimento\\_nomadi/index.html](http://www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/index.html)

<sup>20</sup> Vedere:

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

42. In una relazione presentata nel 2009, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) ha confermato che "in base alla prassi dell'OSCE, la presente relazione utilizza il termine 'Rom e Sinti' per descrivere la popolazione che nei documenti ufficiali italiani è solitamente definita "nomade".<sup>21</sup>
43. Nelle *Osservazioni Conclusive*, il Comitato per i Diritti dell'Uomo dell'ONU ha affrontato la questione dell'uso da parte delle autorità italiane del termine 'nomadi' per la popolazione dei Rom e ne ha contestato l'utilizzo.<sup>22</sup>
44. Il censimento ha risvolti anche nei riguardi di cittadini italiani e di altri cittadini dell'UE. Il Governo italiano ha riconosciuto che "per quanto riguarda i Rom che sono cittadini italiani o di altri Stati membri della Carta [sociale europea], il Governo ritiene sia impossibile distinguerli all'interno della popolazione Rom allo scopo di applicare l'art. 31".<sup>23</sup>

*La trasposizione della Direttiva*

45. L'Italia ha trasposto la Direttiva per la Protezione dei Dati con la legge n. 675 del 31 dicembre 1996. In base ad essa e al Codice sulla Privacy (decreto legislativo n. 196/2003 del 30 giugno 2003, art. 20 e art. 22), la raccolta e il trattamento di dati riservati come quelli riguardanti l'origine etnica e razziale da parte di un ente

---

<sup>21</sup> OSCE, Valutazione della Situazione dei Diritti dell'Uomo dei Rom e dei Sinti in Italia; Relazione di una missione alla ricerca dei fatti a Milano, Napoli e Roma dal 20 al 26 luglio 2008", Marzo 2009, p.4 e p.7.

<sup>22</sup> CCPR/C/ITA/CO/5, 24 aprile 2006.

<sup>23</sup> Vedere la posizione del governo nella decisione della Commissione della Carta Sociale d'Europa in un caso riguardante il diritto all'alloggio, *European Roma Rights Centre* [Centro Europeo per i Diritti dei Rom] *contro l'Italia*, domanda giudiziale n. 27/2004, 7 dicembre 2005.

pubblico deve essere anonima, volontaria ed esplicitamente autorizzata dalla legge, e deve essere eseguita da un ente registrato presso il Servizio Nazionale Statistiche.

46. Quando l'ufficio del Presidente del Consiglio – Ufficio per la Lotta alla Discriminazione Razziale- ha richiesto l'opinione del Garante per la Protezione dei Dati Personali riguardo alla possibilità di condurre studi sistematici sulla popolazione dei Rom, il Garante ha riaffermato queste condizioni fondamentali. In una nota del 31 ottobre 2006, il Garante ha citato la *Framework Convention on the Protection of National Minorities* [Convenzione Quadro sulla Protezione delle Minoranze Nazionali], oltre al Codice Italiano sulla Privacy (art. 20), evidenziando le ragioni per cui l'Ufficio non poteva essere autorizzato a raccogliere dati riservati di uno specifico gruppo etnico.<sup>24</sup>
47. Il Governo italiano ha chiarito recentemente come intendeva applicare i provvedimenti qui contestati, rispondendo alla Relazione del Commissario per i Diritti dell'Uomo in Europa.<sup>25</sup> Il Governo afferma che lo scopo delle misure era di ridurre comportamenti criminali (par. 26) e che non era stata creata alcuna banca dati, mentre si svolgeva il censimento “in conformità alle leggi e alle norme nazionali ed internazionali relative alla tutela della privacy, tramite dati che sono utilizzati per tutti i cittadini,

---

<sup>24</sup> Vedere a questo proposito la nota del Garante per la Protezione dei Dati Personali riassunta nell'Activity Report del 2006, parte II, par. 6.1.

<http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1423334>

<sup>25</sup> Vedere Ministero degli Esteri, Commenti dell'Italia alla Relazione di T. Hammarberg, Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, a seguito della sua visita in Italia (13-15 gennaio 2009), Roma, marzo 2009, p. 9.

sotto la responsabilità di enti autorizzati” (par. 37). Il Governo afferma inoltre che ha ritenuto necessario ottenere informazioni dettagliate sul numero delle persone residenti negli insediamenti, per garantire loro un maggior livello di sicurezza e per migliorare le loro condizioni di vita, sebbene si noti che ciò non è mai stato uno scopo dichiarato delle misure di emergenza adottate. Di conseguenza, il Governo dichiara che “si è eseguito il censimento per identificare tutte le persone, non solamente i Rom e i Sinti” (par. 38).

48. Anche se, come sostiene il Governo, nell’effettuare il censimento non si sono poste domande esplicite sull’etnia (ma all’inizio è avvenuto), ciò non fa alcuna differenza quando il censimento riguarda solamente un certo gruppo etnico chiaramente identificabile. Il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa, a seguito della sua visita in Italia nel 2008, ha concluso affermando:

“i dati personali raccolti e trattati in questo caso sono, per definizione, riservati, dal momento che si riferiscono esclusivamente a persone di una specifica origine razziale o etnica”.<sup>26</sup>

## 2. Mancanza di un consenso inequivocabile e consapevole

49. I Rom e i Sinti destinatari delle misure adottate non hanno dato un consenso inequivocabile e consapevole a partecipare al censimento, in violazione delle norme dell’UE.

---

<sup>26</sup> Relazione Hammarberg del 2008, par. 55.

50. L'art. 2, lettera h), della Direttiva per la Protezione dei Dati stabilisce che costituisce “consenso della persona interessata” “qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica e informata con la quale la persona interessata accetta che i dati personali che la riguardano siano oggetto di un trattamento”. Questo requisito va inteso alla luce del dovere di rispettare in questa materia i diritti umani (v. sopra, ai paragrafi 28-30) e dei criteri di un consenso consapevole richiesti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.
51. I fatti dimostrano che i membri delle comunità censiti non avevano dato il loro consenso esplicito o consapevole al trattamento dei loro dati personali che rivelavano di fatto la loro origine etnica. Gli accessi ai campi sono stati condotti da polizia e militari in un'atmosfera di tensione e coercizione, tanto da essere definiti dei “blitz”. Le testimonianze dei Rom interessati mostrano che non è stato fatto alcun tentativo di spiegare il censimento, il suo scopo, l'utilizzo delle informazioni raccolte, dove esse sarebbero state conservate e chi vi avrebbe avuto accesso.<sup>27</sup>
52. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha considerato la necessità di un'attenzione particolare anche quando si ottiene il consenso di persone appartenenti a gruppi Rom, a causa della loro posizione vulnerabile come gruppo nell'ambito dell'Europa. La Corte di Strasburgo ha concluso che la rinuncia a un diritto garantito dalla Convenzione “deve essere stabilita in modo inequivocabile e deve

---

<sup>27</sup> Vedere il *Memorandum to the European Commission*, par. 17 qui sopra, paragrafi 31 e 42, relativi al secondo censimento dei Rom, paragrafi 34, 43 e 45 con oggetto il censimento di Milano del 6 giugno 2008 e il par. 35 relativo al censimento di Milano del 17 luglio 2008.

essere data con la totale conoscenza dei fatti, il che significa sulla base di un consenso consapevole”.<sup>28</sup> Nel considerare il consenso che sarebbe stato dato dai genitori Rom nella Repubblica ceca perché i loro figli frequentassero scuole per bambini disabili mentalmente, la Corte ha concluso che non si può rinunciare al diritto di non essere discriminati:

“...la Corte non è convinta che i genitori dei bambini Rom, membri di una comunità svantaggiata e spesso poco istruita, fossero in grado di soppesare tutti gli aspetti della situazione e le conseguenze del loro consenso. Il governo stesso ha ammesso che in questo caso il consenso era stato dato tramite una firma su un modulo già completato e privo di informazioni sulle alternative disponibili o sulle differenze tra il programma di studi di una scuola speciale e quello di altre scuole. Né sembra che le autorità nazionali abbiano preso altre misure per assicurarsi che i genitori Rom ricevessero tutte le informazioni necessarie per prendere una decisione consapevole o che fossero al corrente delle conseguenze che il loro consenso avrebbe avuto per il futuro dei figli...”<sup>29</sup>

### 3. Mancanza di misure di protezione contro l'uso arbitrario dei dati

53. I provvedimenti qui contestati sono privi di misure di protezione contro l'uso arbitrario dei dati come previsto dalle norme dell'UE.

---

<sup>28</sup> *D.H. contro la Repubblica Ceca*, ECtHR (Grande Camera), sentenza del 23 novembre 2007, al paragrafo 202.

<sup>29</sup> *D.H. contro la Repubblica Ceca*, cit. nella nota precedente, paragrafi 203-204.

54. L'art. 6 della Direttiva per la Protezione dei Dati, ricordato sopra, al par. 38, prevede che qualsiasi operazione di raccolta e trattamento di dati personali debba essere accompagnata da garanzie adeguate contro l'uso arbitrario delle informazioni raccolte, in modo tale che i dati vengano utilizzati esclusivamente per lo scopo specifico per cui sono stati raccolti. Le disposizioni dei provvedimenti qui contestati non soddisfano tali requisiti, in quanto non stabiliscono:
- dove e come vengano conservati i dati personali della popolazione Rom dopo essere stati raccolti;
  - per quali scopi vengano utilizzati i dati;
  - chi abbia accesso ai dati;
  - per quanto tempo siano conservati;
  - quali siano i diritti e i rimedi attribuiti ai membri delle comunità dei Rom e dei Sinti, di cui si trattano i dati personali, per controllare, correggere e/o cancellare i dati registrati.
55. L'art. 10 della Direttiva prevede che in caso di raccolta dei dati presso la persona interessata debbano essere fornite ad essa almeno le informazioni concernenti "l'identità del responsabile del trattamento ed eventualmente del suo rappresentante"; "le finalità del trattamento cui sono destinati i dati"; nonché ulteriori informazioni riguardanti i destinatari dei dati, l'indicazione se rispondere alle domande sia obbligatorio o volontario, le possibili conseguenze di una mancata risposta, l'indicazione se esistono diritti di accesso ai dati e di rettifica in merito ad essi, "nella misura in cui, in considerazione delle specifiche circostanze in cui i dati

vengono raccolti, tali informazioni siano necessarie per effettuare un trattamento leale nei confronti della persona interessata”. Tutte queste informazioni, comprese quelle necessarie per effettuare un “trattamento leale”, non sono state date ai Rom e ai Sinti quando si sono raccolti i dati. L’attività di raccolta dei dati, di conseguenza, ha violato anche sotto questo riguardo la Direttiva.

#### 4. Nessuna deroga legittima

56. Non sussiste alcun presupposto legale tale da giustificare le misure attuate in base a ragioni di sicurezza nazionale.
57. Il d.P.C.M. del 21 maggio 2008 afferma che la situazione di emergenza “ non è fronteggiabile con gli strumenti previsti dalla normativa ordinaria”.
58. Ai sensi dell’art. 8, paragrafo 6, della Direttiva per la Protezione dei Dati, sono possibili, come si è ricordato, deroghe “per motivi di interesse pubblico rilevante” al divieto di trattare dati sensibili, purchè siano previste le opportune garanzie, ma solamente dopo che siano stata formalmente notificate alla Commissione Europea (art. 8, par. 6).
59. Poiché non è stata disposta né notificata alcuna deroga, le azioni intraprese in base ai provvedimenti qui contestati rimangono illegittime in relazione al diritto dell’Unione Europea.

#### **Questioni pregiudiziali da sollevare se del caso davanti alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea**

60. I quesiti da porre attraverso le eventuali questioni pregiudiziali da sollevare davanti alla Corte di Giustizia europea, attinenti all’

interpretazione e all'applicazione della Direttiva per la Protezione dei Dati, potrebbero essere formulati come segue:

- Prima questione: se la Direttiva 95/46/CE del Parlamento e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, e in particolare il suo art. 8, consenta per qualsiasi scopo, compresa la prevenzione della criminalità, il controllo dell'immigrazione, il controllo di insediamenti di popolazioni qualificate come “nomadi”, la raccolta e il trattamento di dati personali individuali, nonché la rilevazione di impronte digitali e l'effettuazione di fotografie, nell'ambito di un censimento rivolto ad individui che, in relazione agli insediamenti in cui si trovano, appartengono di fatto ad un unico gruppo etnico, come le comunità dei Rom e dei Sinti; se, di conseguenza, siano compatibili con le norme comunitarie, e applicabili, i provvedimenti e le misure “di emergenza” adottate dalle autorità italiane con il d.P.C.M. 21 maggio 2008 (Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia), e successive conferme ed estensioni, con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 maggio 2008, n. 3677 (Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lombardia), e con le Linee guida del

Ministero dell'Interno, diffuse il 17 luglio 2008, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, n. 3676, 3677 r 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia;

- Seconda questione (subordinata alla prima): se la risposta alla prima questione fosse affermativa, quali condizioni e misure di protezione si devono applicare alla raccolta, al trattamento e alla conservazione di detti dati.

#### **F. LA DIRETTIVA PER LA PARITÀ DI TRATTAMENTO FRA LE PERSONE INDIPENDENTEMENTE DALLA RAZZA E DALL'ORIGINE ETNICA.**

61. Il diritto dell'Unione Europea prevede una specifica protezione contro le discriminazioni razziali attraverso la Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Anch'essa è violata dalle disposizioni contenute nei provvedimenti qui contestati, e dagli interventi compiuti in base ad essi, che hanno comportato e si sono tradotti in illecite discriminazioni a danno di Rom e Sinti.

#### **Criteri legali rilevanti**

62. La Direttiva citata vale per tutte le persone che si trovano negli Stati membri dell'Unione Europea , a prescindere dalla loro nazionalità. L'art. 2 prevede:

“Nozione di discriminazione

1. Ai fini della presente Direttiva, il principio della parità di trattamento comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o della origine etnica.
2. Ai fini del paragrafo 1:
  - a) sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga;
  - b) sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.
3. Le molestie sono da considerarsi, ai sensi del paragrafo 1, una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. In questo contesto, il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri”.

63. L'art. 3 della Direttiva prevede:

“1. Nei limiti dei poteri conferiti alla Comunità, la presente Direttiva si applica a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, compresi gli organismi di diritto pubblico, per quanto attiene [...] (e) alla protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria; (f) alle prestazioni sociali; (g) all'istruzione; (h) all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio”.

64. La Direttiva non si occupa delle differenze di trattamento in base alla nazionalità, e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza degli immigrati, né si occupa delle differenze di trattamento derivanti dalla condizione giuridica dei cittadini di paesi terzi (art.3, par. 2).

#### Il divieto di discriminazione

65. Il divieto di discriminazione è un principio fondamentale del diritto dell'Unione Europea, come confermato dalla Corte di Giustizia. In un caso recente in cui il Tribunale di Napoli ha sottoposto delle questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia, l'Avvocato Generale riassume così la giurisprudenza europea pertinente riguardante la protezione dei diritti fondamentali ed in particolare il diritto alla non discriminazione:<sup>30</sup>

“92. Un ulteriore limite imposto dal diritto comunitario alla discrezione di cui gode la legislazione nazionale nel mettere in

---

<sup>30</sup> Caso C-69/08 *Raffaello Visciani contro l'INPS*.

atto la Direttiva 80/987<sup>31</sup> deriva dai diritti fondamentali. E' giurisprudenza stabilita che quei diritti costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto, di cui la Corte assicura il rispetto. La Corte ha riconosciuto che i requisiti che derivano dalla protezione dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario sono vincolanti anche per gli Stati membri quando essi mettono in atto e traspongono le norme comunitarie. Di conseguenza, gli Stati membri devono, quanto più possibile, applicare tali norme in conformità con quei requisiti. Questi diritti fondamentali includono il principio generale di uguaglianza e l'obbligo di non discriminare. Il principio di parità di trattamento esige che situazioni simili non debbano essere trattate in modo differente e che situazioni differenti non debbano essere trattate in modo identico, a meno che tale differenziazione sia giustificata oggettivamente" (sottolineatura aggiunta).

#### I Rom come gruppo che merita una protezione speciale

66. I Rom sono stati riconosciuti come gruppo vulnerabile ed emarginato.<sup>32</sup> La Corte Europea dei Diritti dell'uomo ha così chiarito tale definizione, nel senso che essi necessitano di una protezione speciale:

“La posizione vulnerabile degli zingari come minoranza significa che bisogna dare una considerazione speciale alle loro

---

<sup>31</sup> Sulla armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla protezione dei dipendenti nel caso di insolvenza da parte del datore di lavoro.

<sup>32</sup> *DH e altri contro la Repubblica Ceca*, nota 73 qui sopra, al par. 13.

esigenze e al loro stile di vita differente, sia nel quadro di norme rilevanti che nell'arrivare a decisioni in casi particolari...In questo senso, vi è pertanto un obbligo concreto imposto agli Stati contraenti... di facilitare il modo di vivere degli zingari”.<sup>33</sup>

67. A questo scopo, l'UE ha adottato i *Basic Principles for Roma Inclusion* [Principi basilari per l'inclusione dei Rom]. Il principio 7 riconduce esplicitamente le attività concernenti i Rom (e i Sinti) entro l'ambito di applicazione e di tutela del diritto comunitario:

“*Uso degli strumenti comunitari.* Nello sviluppo e nella messa in atto delle politiche tese alla inclusione dei Rom, è essenziale che gli stati membri utilizzino pienamente gli strumenti comunitari, compresi gli strumenti legali (Direttiva per l'Uguaglianza Razziale, Decisione Quadro sul Razzismo e la Xenofobia) [...]”<sup>34</sup>

#### Nessuna giustificazione per discriminazioni dirette

68. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea non ha avuto occasione di esprimersi sull'ammissibilità di deroghe al divieto di discriminazione diretta per motivi etnici o razziali in base alla citata Direttiva per l'uguaglianza razziale. Tuttavia la definizione di “discriminazione diretta” contenuta nell'art. 2, par.2, lettera a), della Direttiva indica che – al contrario di ciò che accade nel caso di discriminazione indiretta ed in taluni casi riguardanti i requisiti

---

<sup>33</sup> *Connors contro il Regno Unito*, sentenza del 27 maggio 2004, al par. 84.

<sup>34</sup> “Conclusioni del Consiglio sull'inclusione dei Rom”, 2947° *Incontro del Consiglio sull'occupazione, le politiche sociali, la Sanità e questioni riguardanti i consumatori*, Lussemburgo, 8 giugno 2009 con l'allegato “Principi comuni fondamentali sull'inclusione dei Rom”, discusso alla prima riunione della piattaforma integrata europea per l'inclusione dei Rom, aprile 2009.

per lo svolgimento di un'attività lavorativa (art. 4) – non sono ammissibili giustificazioni di un trattamento differenziato diretto su basi etniche e razziali. Tale conclusione è ulteriormente sostenuta dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che afferma:

“Nessuna disparità di trattamento basata esclusivamente o in misura decisiva sull'origine etnica di una persona può essere oggettivamente giustificata oggettivamente in una società democratica contemporanea costruita su principi di pluralismo e di rispetto per le differenti culture”<sup>35</sup>.

69. Per quello che riguarda le eccezioni invocate per motivi di pubblica incolumità e sicurezza, la Corte di Giustizia ha sentenziato nel caso *Johnston*<sup>36</sup> che l'applicazione del principio di parità di trattamento per uomini e donne non è soggetta ad alcuna riserva generale per quanto riguarda le misure prese per la tutela della pubblica incolumità, a parte la possibile applicazione dell'art. 224 che riguarda situazioni di serio turbamento interno che coinvolga il mantenimento dell'ordine pubblico.<sup>37</sup>

### **Violazioni della Direttiva sulla parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'appartenenza etnica**

---

<sup>35</sup> *Timishev contro la Russia*, ECtHR, sentenza del 13 dicembre 2005, al par. 58.

<sup>36</sup> *Johnston contro il capo della polizia del commissariato reale dell'Ulster*, ECJ, C-222/84, maggio 1986, Raccolta della Giurisprudenza della Corte, p. 01651. Questo caso è incentrato sulla riserva ai soli poliziotti maschi del diritto di portare armi da fuoco nel corso del loro lavoro nell'Irlanda del Nord.

<sup>37</sup> Ora Articolo 237 del Trattato CE: “Gli Stati membri devono consultarsi per decidere quali misure prendere insieme per impedire che ci siano risvolti negativi per il funzionamento del mercato comune, a causa di misure che uno Stato membro può essere chiamato a prendere nel caso di gravi problemi interni che impediscano il mantenimento dell'ordine pubblico, nel caso di guerra, gravi tensioni internazionali che rappresentino una minaccia di guerra, o per eseguire obblighi che tale Stato abbia accettato allo scopo di mantenere la pace e la sicurezza internazionale”.

70. La messa in atto dei provvedimenti qui contestati ha portato a un trattamento discriminatorio dei Rom in violazione della Direttiva sulla parità di trattamento: (1) in quanto sono stati individuati i Rom come soggetti a specifiche misure amministrative e di polizia e come causa di un preteso stato di emergenza, con trattamento meno favorevole di quello riservato ad altri individui o gruppi in situazione analoga (art. 2, par. 2, lettera a, della Direttiva); (2) in quanto l'attuazione delle misure disposte ha dato luogo, anche per le modalità impiegate, a "molestie" aventi per effetto la violazione della dignità delle persone e la creazione di un clima intimidatorio e umiliante (art. 2, par. 3 della Direttiva; si pensi alle modalità delle irruzioni della polizia negli insediamenti e della identificazione delle persone per il "censimento"); (3) in quanto, come risultato ed effetto delle misure adottate ed attuate (sgombero degli insediamenti e allontanamento delle persone), le comunità Rom sono state private dell'accesso ad alloggio, assistenza sanitaria, istruzione ed altre prestazioni sociali, il che costituisce discriminazione diretta ai sensi dell'art. 3, paragrafo 1, lettere e, f, g, h, della Direttiva.
71. L'Italia ha trasposto la Direttiva con il Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003, modificato dalla legge n. 101 del 2008, a seguito di un intervento della Commissione Europea. Gli articoli 43 e 44 del decreto legislativo 286/1998 del 25 luglio 1998, inoltre, vietano ogni discriminazione diretta ed indiretta su base di razza, etnia, nazionalità e religione, e stabiliscono la procedura in base alla

quale si può agire contro le discriminazioni, e in base alla quale è stato instaurato il presente giudizio.

1. Individuare i Rom come destinatari di rilievi segnaletici (impronte digitali) e di misure di sgombero degli insediamenti costituisce discriminazione diretta

72. Le misure adottate dalle autorità italiane prendono di mira Rom e Sinti riservando loro un trattamento differente: censimento, impronte digitali e sgomberi valgono solamente per loro, il che rappresenta discriminazione diretta e molestia.
73. In base a dette misure, Rom e Sinti sono stati e sono soggetti a misure più severe di applicazione della legge, comprese irruzioni della polizia nei loro insediamenti per la raccolta di informazioni e dati personali, per l'effettuazione di rilievi segnaletici, per l'esecuzione di sgomberi e la distruzione delle abitazioni.
74. Gli sgomberi colpiscono un numero notevole di Rom e Sinti, indipendentemente dalla loro nazionalità e residenza. Come ricordato sopra, al par. 16, il Ministro dell'Interno ha individuato 124 insediamenti di Rom non autorizzati, su un totale di 167, che sono o saranno evacuati e demoliti. Fino a quando rimarranno in vigore tali misure, le comunità prese di mira rimarranno sotto la costante minaccia di sgomberi. Ad oggi, non c'è evidenza che essi siano stati accompagnati dalla individuazione e dall'apprestamento di soluzioni alternative di alloggio, come annunciato nelle ordinanze e nelle linee guida.

75. I fatti descritti al par. 13 e in quelli seguenti dimostrano che le incursioni hanno preso di mira in modo specifico Rom e Sinti residenti negli insediamenti, sia che fossero cittadini italiani, sia che fossero cittadini di un altro paese dell'UE o di un paese extracomunitario. Come tali, sono stati deliberatamente presi di mira e assoggettati ad un trattamento meno favorevole in base alla loro etnia, il che costituisce discriminazione diretta ai sensi dell'art. 2, par. 2, lettera a), della Direttiva.
76. Le irruzioni sono state eseguite con un inutile ed eccessivo impiego della forza, che ha avuto l'effetto di creare un clima di aggressione e di intimidazione, il che costituisce molestia ai sensi dell'art. 2, par. 3, della Direttiva.
2. La negazione di alloggi, istruzione, assistenza sanitaria adeguati
77. Dato che non sono stati e non vengono forniti altri alloggi alle persone e alle famiglie colpite dagli sgomberi, Rom e Sinti vengono lasciati in condizioni di miseria, il che comporta che vengano negate ad essi prestazioni sociali quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione: ciò costituisce una ulteriore discriminazione diretta.
78. L'accesso all'alloggio e ad altre prestazioni sociali è menzionato in modo specifico come aspetto che rientra nel campo di applicazione della Direttiva (art. 3, paragrafo 1, lettere e, f, g, h).
79. Il Governo italiano ha dichiarato che le misure di emergenza si propongono di assicurare i diritti sociali, il diritto all'alloggio, la scolarizzazione e l'assistenza sanitaria delle popolazioni Rom che

abitano negli insediamenti, benché nei decreti, nelle ordinanze e nelle linee guida non si rinvenivano concrete misure normative, amministrative o finanziarie a ciò rivolte.

80. Nella sua relazione in data 20 ottobre 2009 anche l’Agenzia per i Diritti Fondamentali dell’UE ha osservato la mancanza di un piano specifico per fornire ai Rom alloggi migliori:

“In Italia, sebbene si siano prese misure a livello regionale, non esiste ancora un programma a livello nazionale in conformità con i principi fondamentali comuni della UE. Le recenti linee guida del luglio 2008 per la messa in atto delle misure di emergenza per i nomadi possono essere interpretate come un possibile segno di un nuovo approccio alla questione degli alloggi per Rom e Sinti. Il background della loro adozione, però, ed il modo con cui sono state applicate finora, insieme alla mancanza di una chiara strategia nazionale e alla presenza di una struttura amministrativa complicata, creano preoccupazioni legittime sul modo in cui verranno attuate”

81. Senza alloggi permanenti è molto più difficile per Rom e Sinti avere accesso alla scuola e all’assistenza sanitaria. L’assenza di un chiaro programma per fornire alloggi alternativi e gli effetti derivanti dall’essere lasciati in condizioni di miseria costituiscono ulteriori atti e fatti di discriminazione.

### 3. In subordine: discriminazione indiretta

82. Se anche poi, in denegata ipotesi, si volesse sostenere che i provvedimenti e le misure qui contestate non hanno ad oggetto i Rom e

i Sinti (ancorché, come si è detto, l'indicazione dei "nomadi" non abbia in realtà altro significato) ma tutti gli abitanti degli insediamenti considerati (benché in realtà essi siano soltanto Rom e Sinti), egualmente si dovrebbe constatare la violazione della Direttiva, per la sussistenza di discriminazioni "indirette". Sussiste infatti "discriminazione indiretta", ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, lettera b) della Direttiva "quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari".

83. Nella specie è fuori discussione la circostanza che le disposizioni e le misure adottate dalle autorità italiane hanno messo di fatto i Rom e i Sinti, unici ospiti degli insediamenti considerati, in posizione di particolare svantaggio, in quanto colpiti dalle misure di censimento e sgombero. Né si potrebbe ritenere che tali misure fossero giustificate "oggettivamente" da una finalità legittima, tale non potendo certo ritenersi quella di allontanare o comunque assoggettare a particolari controlli repressivi la popolazione presente negli insediamenti considerati, identificabile in un gruppo bisognoso, casomai, di misure di speciale sostegno e aiuto per consentire a tutti i suoi membri di usufruire di condizioni di vita adeguate alla dignità delle persone; e tanto meno potendosi considerare "appropriati e necessari" i mezzi impiegati (incursioni, censimento, sgomberi forzati).

## **Ulteriori questioni pregiudiziali da sollevare se del caso davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea**

84. I quesiti da porre attraverso questioni pregiudiziali da sollevare, se del caso, davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE con riguardo alla interpretazione della Direttiva sulla parità di trattamento potrebbero essere così formulati:

- Terza questione: se l'introduzione e la messa in atto di misure legali che si rivolgono pubblicamente, di fatto, ad un solo gruppo etnico, indicato in quanto tale come causa di una situazione di emergenza, ed attuate mediante irruzioni negli insediamenti, perquisizioni e sgomberi, costituiscano discriminazione e molestia in violazione dell'art. 2 della Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.
- Quarta questione: in considerazione del fatto che, in base al diritto internazionale e comunitario, anche le eventuali deroghe consentite in materia di diritti non devono essere tali da dare luogo ad alcun tipo di discriminazione, se sia ammissibile e compatibile con il diritto comunitario, e in particolare con la Direttiva 2000/43/CE, giustificare eccezioni al divieto di discriminazione sulla base di un presunto 'stato di emergenza', e in tal caso, in quale tipo di situazioni e a quali condizioni.

## **G. CONCLUSIONI**

85. Si ribadisce che, ad avviso dell'interveniente, questo Tribunale è in grado di prendere una decisione riguardo alla compatibilità dei provvedimenti qui contestati e della loro messa in atto con il diritto comunitario, e di concludere che si tratta di provvedimenti e di misure che realizzano violazioni del diritto comunitario, e in particolare delle disposizioni delle direttive richiamate, oltre che violazioni delle norme e dei principi di diritto interno evocati dai ricorrenti.
84. Ove, peraltro, il Tribunale dovesse ritenere che le domande avanzate nel presente giudizio sollevino questioni relative alla interpretazione e all'applicazione del diritto comunitario che richiedano una chiarificazione, si insiste perché le relative questioni pregiudiziali siano sottoposte alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

\*\*\*

L'interveniente chiede pertanto che l'ecc.mo Tribunale voglia, ammesso il presente intervento *ad adiuvandum* del deducente Open Society Institute (Justice Initiative), accogliere le domande dei ricorrenti, previa, in quanto occorra, rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, delle questioni pregiudiziali come sopra formulate ai paragrafi 60 e 84.

Milano, 26 gennaio 2010

avv. prof. Valerio Onida



3) Al Prefetto pro tempore di Milano, presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in Milano, Palazzo di giustizia, ed ivi a mani di

4) Al sig. Mujo Omerovic e altri, ricorrenti nel giudizio di cui al presente atto, elettivamente domiciliati presso gli avv.ti Alberto Guariso e Livio Neri, con studio in Milano, Viale Regina Margherita n. 30, ed ivi a mani di