

MEMORANDUM PER IL COMITATO PER L'ELIMINAZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE RAZZIALE DELL'ONU



Violazione della normativa nazionale, internazionale e dei diritti fondamentali dei rom e sinti da parte delle autorità italiane nella procedura di richiesta protezione internazionale e nella raccolta di rilievi dattiloscopici e fotografici nella città di Roma (with abstract in English)

ASSOCIAZIONE 21 LUGLIO
15 Gennaio 2012

ASSOCIAZIONE
21 LUGLIO

INDICE

1. La dichiarazione dello stato di emergenza e le ordinanze di attuazione.....	4
2. La raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici che riguardano le comunità rom e sinte a Roma.....	10
3. Analisi fattuale.....	12
3.1. Persone coinvolte.....	13
3.1.1. Rom apolidi di fatto senza alcun documento di identificazione.....	13
3.1.2. Persone già in possesso di un documento di identificazione.....	14
3.1.3. Rom minori con età inferiore a 14 anni.....	16
4. Raccolta e trattamento delle fotografie e delle impronte di rom e sinti.....	17
4.1. Schedatura su base etnica.....	17
4.2. Rilascio dei permessi di soggiorno ed espulsioni.....	18
4.3. Database.....	19
5. Violazione della normativa internazionale e dei diritti fondamentali.....	21
5.1 Diritto al rispetto della vita privata e familiare.....	21
5.2 Divieto di trattamenti inumani e degradanti.....	22
5.3 Divieto di discriminazione.....	22
5.4 Sui dati personali.....	24
6. Conclusioni e raccomandazioni.....	26
Casi legali.....	28
<i>Abstract in English</i>	30

«Mi hanno fotosegnalato i primi di gennaio 2010. Dicevano che se non lo facevamo non entravamo nel campo e dovevamo andare per strada. Lo dovevamo fare per forza. Io ho detto che sono italiano e gli ho chiesto se dovevo farlo anche io. Loro hanno detto: 'Sì, sì'».

«Un giorno ci hanno dato l'invito per presentarci alla Questura, a febbraio 2010. Sono venuti gli autobus dell'Atac e ci hanno portato all'Ufficio Immigrazione nello sportello per gli zingari. Sono entrato dentro, mi hanno fatto le fotografie, mi hanno preso le impronte digitali».

«Anche al mio figlio disabile hanno preso le impronte. Lui adesso ha 18 anni e non cammina e non parla. L'ho accompagnato io. L'ho messo in carrozzina e l'ho accompagnato davanti la Questura. Gli hanno fatto le impronte, gli hanno fatto le foto. Gli hanno fatto tutto. Per fare le impronte la mano gliel'ha messa la polizia. Poi gli hanno misurato l'altezza e hanno fatto una foto tutti insieme. Ci hanno messo in gruppo tutti quanti e poi ci hanno fatto le foto. Alla fine non ci hanno lasciato neanche un pezzo di carta. Niente ci hanno lasciato!».

Questo memorandum è stato realizzato come allegato al rapporto che l'Associazione 21 luglio congiuntamente all'European Roma Rights Centre ha presentato al CERD (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination of United Nation*) nel gennaio 2012.

I ricercatori dell'Associazione 21 luglio¹ hanno condotto un'indagine per monitorare e analizzare la procedura di richiesta di protezione internazionale e la raccolta di dati dattiloscopici e fotografici che hanno finora coinvolto a Roma gli abitanti dei 7 «villaggi attrezzati» e di alcuni insediamenti considerati ora informali.

Il presente memorandum si basa principalmente sulla documentazione raccolta dall'area ricerca dell'Associazione 21 luglio in alcuni «villaggi attrezzati» e insediamenti una volta considerati «tollerati» dall'amministrazione comunale. Sono state inoltre effettuate: 4 visite presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma e un incontro con il prefetto-commissario della regione Lazio Giuseppe Pecoraro. Il 15 dicembre 2011 l'Associazione 21 luglio ha inviato una richiesta formale per poter incontrare e intervistare il direttore dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma; al 15 gennaio 2012 l'Associazione 21 luglio non ha ricevuto alcuna risposta in merito.

L'indagine, iniziata il 28 dicembre 2009 e conclusa il 15 gennaio 2012, ha riguardato i seguenti insediamenti abitati da rom e sinti: Casilino 900, La Martora, Salone, Camping River, Castel Romano, Lombroso, Tor de Cenci e il centro di accoglienza di via Amarilli. I risultati di questa ricerca sono accompagnati da un'analisi realizzata dall'area legale dell'Associazione 21 luglio.

¹ Il presente memorandum è stato realizzato da Andrea Anzaldi con la collaborazione di Aurora Sordini, Dzemila Salkanovic e Carlo Stasolla.

1. La dichiarazione dello stato di emergenza e le ordinanze di attuazione

Nel corso degli ultimi anni le autorità italiane hanno emanato alcuni provvedimenti indirizzati esclusivamente a rom e sinti, nel tentativo di rispondere alle preoccupazioni legate alla sicurezza dovute alla presenza di «insediamenti nomadi» in alcune grandi città. Dal maggio 2008 il presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, ha emanato alcuni decreti con cui viene dichiarato lo «stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi» e ha emesso alcune ordinanze attuative con le quali ha nominato i prefetti di Roma, Napoli, Milano, Torino e Venezia, commissari delegati «per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza» nelle regioni di Lazio, Campania, Lombardia, Piemonte e Veneto.

Il 21 maggio 2008, il presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, in seguito agli attacchi avvenuti ai danni degli abitanti di alcuni insediamenti rom a Ponticelli (Napoli)², ha emanato il DPCM denominato *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*³.

Il 30 maggio 2008, il presidente del Consiglio ha inoltre emanato tre ordinanze per l'attuazione del decreto nelle regioni di Lombardia, Lazio e Campania con cui i prefetti di Milano, Roma e Napoli sono stati nominati «Commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza»⁴. Secondo il decreto del 21 maggio 2008 lo stato di emergenza sarebbe dovuto durare fino al 31 maggio 2009. Il 28 maggio 2009 è stato emanato un altro decreto del presidente del Consiglio dei Ministri che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2010, estendendolo anche alle regioni del Piemonte e del Veneto⁵. Inoltre, il 1° giugno 2009, sono state emanate altre due ordinanze di attuazione del decreto di emergenza con cui i prefetti delle città di Torino e Venezia sono stati nominati «Commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza» per le regioni di Piemonte e Veneto⁶.

² Cfr. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *Compte-rendu d'incidents. Attaques violentes contre des Roms dans le quartier de Ponticelli, à Naples, en Italie*, del 05 agosto 2008; http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_fr.pdf.

³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*; http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0979_2008_05_27_decreto_21_maggio_2008.html

⁴ Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008: *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania*;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0987_2008_06_03_OPCM_30_05_08.html per il Lazio;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0986_2008_06_03_OPCM_30_05_08.html per la Lombardia;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0985_2008_06_03_OPCM_30_05_08.html_319159483.html per la Campania.

⁵ 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 predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto*;

http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0961_2009_05_28_dPCM_pro_roga_emergenza_nomadi_.html

⁶ Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3777 e n. 3776, 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 e Piemonte*;

http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0963_ordinanza_3777_1_giugno_2009.html per il Veneto;

Il 17 dicembre 2010 è stato emanato un altro decreto del presidente del Consiglio dei Ministri che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2011⁷.

Secondo il testo del provvedimento del 21 maggio 2008, la dichiarazione dello stato di emergenza si sarebbe resa necessaria per «l'estrema criticità determinatasi» a causa della «presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane [e] considerato che detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali [...] che la sopradescritta situazione ha determinato un aumento dell'allarme sociale, con gravi episodi che mettono in serio pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica [...]»⁸. Sempre secondo il testo della dichiarazione «[...] la predetta situazione, che coinvolge vari livelli di governo territoriale, per intensità ed estensione, non è fronteggiabile con gli strumenti previsti dalla normativa ordinaria»⁹.

Le ordinanze indicano le aree di intervento e i compiti dei commissari straordinari: «[...] a) definizione dei programmi di azione per il superamento dell'emergenza; b) monitoraggio dei campi autorizzati in cui sono presenti comunità nomadi ed individuazione degli insediamenti abusivi; c) identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei luoghi di cui al punto b), attraverso rilievi segnaletici; d) adozione delle necessarie misure, avvalendosi delle forze di Polizia, nei confronti delle persone di cui al punto c) che risultino o possano essere destinatarie di provvedimenti amministrativi o giudiziari di allontanamento o di espulsione; e) programmazione, qualora quelli esistenti non riescano a soddisfare le esigenze abitative, della individuazione di altri siti idonei per la realizzazione di campi autorizzati; f) adozione di misure finalizzate allo sgombero ed al ripristino delle aree occupate dagli insediamenti abusivi; g) realizzazione dei primi interventi idonei a ripristinare i livelli minimi delle prestazioni sociali e sanitarie; h) interventi finalizzati a favorire l'inserimento e l'integrazione sociale delle persone trasferite nei campi autorizzati, con particolare riferimento a misure di sostegno ed a progetti integrati per i minori, nonché ad azioni volte a contrastare i fenomeni del commercio abusivo, dell'accattonaggio e della prostituzione; i) monitoraggio e promozione delle iniziative poste in essere nei campi autorizzati per favorire la scolarizzazione e l'avviamento professionale e il coinvolgimento nelle attività di realizzazione o di recupero di abitazioni; l) adozione di ogni misura utile e necessaria per il superamento dell'emergenza»¹⁰.

Il primo intervento organizzato a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza è stato il censimento condotto nel corso del 2008 che ha coinvolto rom e sinti abitanti degli insediamenti formali e informali di Napoli, Roma e Milano. Le operazioni sono state svolte con l'impiego di forze di polizia e - limitatamente ai territori di Roma e Napoli - con la partecipazione della Croce Rossa Italiana. Tra gennaio e aprile del 2009 a Roma è stato svolto un secondo censimento nei

http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0962_ordinanza_3776_1_giugno_2009.html per il Piemonte.

⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2010, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto*; http://www.protezionecivile.gov.it/cms/attach/dpcm_del_17.12.2010_proroga_nomadi.pdf

⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza*, cit.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008, *Disposizioni urgenti di protezione civile*, cit.

campi formali e informali. Le operazioni, condotte dall'esercito e dalle forze di polizia, hanno portato a perquisizioni delle abitazioni e sgomberi forzati¹¹.

I censimenti e la raccolta delle impronte digitali di alcuni abitanti dei campi hanno provocato la reazione critica del Parlamento Europeo che nel luglio del 2008 ha adottato una risoluzione in merito al censimento su basi etniche dei rom in Italia dove si esprime apprensione riguardo all'affermazione contenuta nei decreti del governo secondo cui «la presenza di campi rom attorno alle grandi città costituisce di per sé una grave emergenza sociale, con ripercussioni sull'ordine pubblico, che giustificano la dichiarazione di uno 'stato di emergenza'»¹².

In seguito alle visite in Italia nel giugno 2008¹³ e nel gennaio 2009¹⁴, il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Thomas Hammarberg, ha espresso preoccupazioni relative al fatto che vengano prese le impronte digitali di rom e sinti, riguardo al rispetto del criterio della necessità della raccolta di dati sensibili, riguardo al rispetto della normativa europea in merito e riguardo alla tutela della riservatezza dei dati che vengono raccolti tramite il censimento. Nel luglio 2008 anche l'*Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa* (OSCE) ha svolto una missione investigativa in Italia, visitando i campi rom a Milano, Roma e Napoli. Nel rapporto, presentato nell'aprile 2009, l'OSCE ha rilevato che «le misure adottate dal governo, a partire dalla dichiarazione di stato di emergenza, [sono] sproporzionate in rapporto all'effettiva portata della minaccia alla sicurezza legata all'immigrazione e alla situazione degli insediamenti rom e sinti. Inoltre, la delegazione esprime preoccupazione per il fatto che le misure prese, che in effetti hanno per obiettivo una particolare comunità, cioè rom e sinti (altrimenti detti "nomadi"), insieme alle notizie spesso allarmiste e incendiarie diffuse dai media e alle dichiarazioni di esponenti politici noti e influenti, alimentino il pregiudizio anti-rom in tutti i settori della società e contribuiscano alla stigmatizzazione della comunità rom e sinti in Italia»¹⁵.

In risposta alle critiche espresse dalle istituzioni europee, a seguito di uno scambio di corrispondenza con la Commissione Europea, il governo italiano ha emesso le «Linee guida del Ministero dell'Interno diffuse il 17 luglio 2008, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del

¹¹ Circa le violazioni della normativa europea durante le operazioni di censimento, si veda: European Roma Rights Centre, Open Society Institute e OsservAzione, *Memorandum to the European Commission: Violations of EC law and the fundamental rights of Roma and Sinti by the Italian government in the implementation of the census in 'nomad camps'*, Budapest, 4 maggio 2009, <http://www.errc.org/cms/upload/media/03/D5/m000003D5.pdf>;

Open Society Justice Initiative, *Roma in Italy: briefing to the European Commission Update to the 'Memorandum on Violations of EU Law' Submitted by the Open Society Justice Initiative, OsservAzione and the European Roma Rights Centre on 4 maggio 2009*, ottobre 2010;

<http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/ec-v-italy-20100910/memorandum-italy-ec-20101018.pdf>.

¹² European Parliament, *European Parliament resolution on the census of the Roma on the basis of ethnicity in Italy*, P6_TA(2008)0361, 10 luglio 2008;

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0//EN>

¹³ *Memorandum by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy on 19-20 June 2008*, Strasbourg, 28 luglio 2008;

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

¹⁴ *Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy on 13-15 January 2009*, Strasbourg, 16 aprile 2009;

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

¹⁵ OSCE, *Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy: Report of a Fact-finding Mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008*, Warsaw-The Hague, marzo 2009;

<http://www.osce.org/odihr/36374>

Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008 n. 3676, 3677 e 3678 concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni di Lazio, Campania e Lombardia»¹⁶. Le Linee guida stabiliscono che le operazioni dei prefetti non devono riguardare particolari gruppi o individui, ma piuttosto tutte le persone che abitano negli insediamenti formali e informali, indipendentemente dalla loro nazionalità, gruppo etnico o religione.

Il 18 febbraio 2009 è entrato in vigore il *Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella Regione Lazio*, firmato dal prefetto-commissario¹⁷. Queste sono alcune disposizioni previste dal nuovo regolamento: la vigilanza esterna e interna (sarà presente un presidio fisso) e il possibile uso di telecamere; l'identificazione delle persone che entrano nel campo, compresi i residenti; il rilascio anche ai minori di un tesserino di riconoscimento con fotografie e dati anagrafici; il divieto di ingresso e parcheggio per autoveicoli e motoveicoli; l'autorizzazione per la residenza avrà una durata massima di due anni prorogabile e verrà rilasciata dal Dipartimento delle Politiche Sociali del Comune di Roma; le persone provenienti da paesi terzi dovranno avere il permesso di soggiorno o dovranno dimostrare la permanenza in Italia per un periodo superiore a 10 anni; il pagamento di un canone e delle utenze. Il regolamento stabilisce che il permesso di risiedere nel campo viene revocato a coloro che non rispettano i doveri sopra indicati, a coloro che abbandonano la struttura per più di 1 mese senza autorizzazione, a coloro che rifiutano più volte l'inserimento lavorativo, a coloro che con il loro comportamento provocano «concrete minacce di turbamento alla sicura e civile convivenza»¹⁸.

Il *Piano Nomadi*¹⁹ che interessa la città di Roma è stato presentato dal prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro, in qualità di commissario straordinario per l'emergenza nomadi nel Lazio e dal sindaco di Roma, Gianni Alemanno, il 31 luglio 2009 presso il «villaggio attrezzato» di via di Salone. Il ministero dell'Interno ha messo a disposizione la somma di 19,5 milioni di euro per la realizzazione del *Piano*. Secondo il documento, questa è la situazione delle comunità di rom e sinti a Roma: presenza di oltre 80 insediamenti abusivi, di 14 campi tollerati e di 7 «villaggi autorizzati»; 2200 persone stimate negli insediamenti informali, 2736 in quelli «tollerati» e 2241 nei «villaggi attrezzati». Le persone appartenenti alle comunità rom e sinte sarebbero 7177 negli oltre 100 insediamenti presenti nel territorio comunale. Il *Piano* prevede un totale di 13 «villaggi autorizzati» (nuovo villaggio A, nuovo villaggio B, Salone, Gordiani, Camping River, Candoni, Castel Romano, Cesarina, Lombroso, Ortolani, Salviati, La Barbuta, Struttura di transito) con la possibilità di accogliere un massimo di 6000 rom e sinti. Il documento sembra quindi indicare un limite alle presenze. Il *Piano* ha previsto entro giugno 2010 la chiusura definitiva di tre campi: Casilino 900, Tor de Cenci, La Martora, considerati abusivi. A dicembre 2011 soltanto i campi Casilino 900 e La Martora risultano essere stati sgomberati²⁰.

¹⁶ Ministero dell'Interno, *Linee guida del ministero dell' Interno, diffuse il 17 luglio, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, n. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia*;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0095_censimento_campi_nomadi_le_linee_guida.pdf

¹⁷ Commissario Delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio, *Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella Regione Lazio*, 18 febbraio 2009;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0767_Regolamento_campi_nomadi_pref_Roma.pdf

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Commissario straordinario per l'emergenza nomadi, Comune di Roma, *Il Piano Nomadi*, 31 luglio 2009;

<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2009/agosto/slides-piano-nomadi-rm.pdf>

²⁰ Cfr. Associazione 21 luglio, *Report Casilino 900*, Roma, 15 febbraio 2011 e La Repubblica Roma, it. «Sgomberato il campo La Martora, trasferite 60 famiglie di nomadi», 16 dicembre 2010;

Gli altri interventi previsti dal *Piano Nomadi* sono: la chiusura degli insediamenti considerati abusivi; la ristrutturazione di 5 «villaggi autorizzati» (Salone, Gordiani, Camping River, Candoni, Castel Romano) che accoglieranno parte delle persone sgomberate dai campi che verranno chiusi; la ricollocazione di chi ha diritto a rimanere nei campi; il completamento del censimento e la consegna delle tessere Dast (Documento di autorizzazione allo stazionamento temporaneo); la realizzazione di presidi di vigilanza h24 e impianti di video-sorveglianza. Il *Piano* indica quindi la realizzazione di 3 nuovi insediamenti in aree che verranno scelte dal prefetto-commissario; la struttura di transito ospiterà 600 persone, 400 stabili e 200 persone a rotazione per «l'accoglienza dei nuclei in attesa di collocazione».

In data 1° luglio 2009 il TAR (Tribunale Amministrativo Regionale) del Lazio con sentenza n. 6352 si è pronunciato riguardo un ricorso avverso la dichiarazione dello stato di emergenza, le ordinanze da esso derivate e i regolamenti firmati dai commissari delegati per la gestione dei campi formali di Lazio e Lombardia presentato congiuntamente dall'ERRC e dai sigg. H.S. e A.R. (in proprio e in quanto esercenti la potestà sui propri figli minori)²¹. Il TAR in questa sede, pur non pronunciandosi in favore di gran parte delle doglianze esposte, tra cui l'illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza, ha accolto in parte il succitato ricorso annullando: a) art. 1 comma 2, lettera c) delle ordinanze del PCDM del 30/05/2008 laddove consentono di procedere *sic et simpliciter* all'identificazione delle persone, anche minori di età, attraverso rilievi segnaletici; b) le norme dei regolamenti che stabiliscono la presenza di un presidio per il controllo delle presenze, il subordinare l'ammissione nei villaggi alla firma di un atto di impegno al rispetto delle norme di regolamento interno, e il rilascio ed utilizzo di un tesserino identificativo per l'accesso al villaggio in quanto in violazione dell'articolo 16 della Costituzione ossia de «[...] i diritti di libera circolazione, di soggiorno, di vita di relazione costituendo, tra l'altro, una ingiustificata interferenza nella vita privata e familiare dei destinatari, siano essi ospiti o loro parenti e amici»; c) le norme dei regolamenti che in qualche modo incidono sulla libertà del soggetto a scegliere la propria attività lavorativa.

L'Avvocatura dello Stato ha presentato ricorso avverso tale sentenza di fronte al Consiglio di Stato e ha presentato al contempo un'istanza cautelare; il Consiglio di Stato quindi con ordinanza 04233/2009 ha deciso di sospendere in via cautelare l'efficacia della sentenza impugnata in attesa di un'approfondita valutazione del merito²².

In data 16 novembre 2011, con sentenza n. 6050 il Consiglio di Stato ha statuito «l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008»²³ in quanto:

- Non si evincono precisi dati fattuali che autorizzino ad affermare l'esistenza di un nesso di causalità fra l'insistenza sul territorio di insediamenti nomadi e una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate;

http://roma.repubblica.it/cronaca/2010/12/16/news/campo_la_martora-10272408/

²¹ Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione I, sentenza del 24 giugno 2009, n. 6352, dd. del 01° luglio 2009;

http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tar.lazio.sent.24.giugno.2009.pdf

²² Consiglio di Stato, sezione quarta, ordinanza 25 agosto 2009, 4233 (Reg. Ord. Sosp.), dd. del 26 agosto 2009;

http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=912&l=it

²³ Consiglio di Stato, Sezione quarta, sentenza del 4 novembre 2011, n. 6050, dd. del 16 novembre 2011;

http://www.asgi.it/public/parser_download/save/consiglio_stato_sent_6050.2011.pdf

- Il riferimento a «gravi episodi che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica» non risulta supportato da una seria e puntuale analisi dell'incidenza sui territori del fenomeno considerato, ma soltanto dal richiamo di specifici ed isolati episodi i quali non possono dirsi *ex se* idonei a dimostrare l'asserita eccezionalità e straordinarietà della situazione.
- Vi è difetto nell'istruttoria e nella motivazione retrostanti alla dichiarazione dello stato di emergenza: infatti, in nessuna parte degli atti che hanno condotto all'adozione del decreto del 21 maggio 2008 è possibile rinvenire le tracce di un pregresso infruttuoso impiego degli strumenti ordinari, ovvero circostanze di fatto da cui poter evincere in maniera chiara e univoca l'inutilità del ricorso ad essi.

Così come pronunciato dal Consiglio di Stato, l'illegittimità del decreto del Consiglio di Ministri del 21 maggio 2008 deve comportare, di conseguenza, la caducazione per illegittimità derivata non solo delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 di nomina dei commissari delegati per l'emergenza, ma anche di tutti i successivi atti commissariali in quanto adottati in carenza di potere, restando salva sia la facoltà delle amministrazioni interessate di "sanare" il vizio d'incompetenza, laddove possibile, sulla base dell'ordinario assetto dei poteri e delle competenze, sia la facoltà di rinnovare la declaratoria dello stato di emergenza ove se ne ravvisino le condizioni. Il Consiglio di Stato, considerando illegittimo tutto l'impianto emergenziale, ha peraltro confermato **l'illegittimità** (come già precedentemente rilevata dal TAR) **delle procedure di identificazione e di censimento di tutte le persone presenti nei "campi nomadi", anche minori d'età, mediante rilievi segnaletici**, della norma che istituisce il presidio di vigilanza all'interno dei «villaggi attrezzati», col fine di identificare estranei e visitatori, l'obbligo di sottoscrivere una dichiarazione di impegno al rispetto delle norme interne di disciplina per risiedere all'interno dei «villaggi attrezzati», e dell'uso del Dast, ovvero della tessera che consente di accedere e risiedere nei campi autorizzati.

2. La raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici che riguardano le comunità rom e sinte a Roma

Dal mese di dicembre 2009, le autorità amministrative del Comune di Roma, in accordo con il prefetto-commissario, hanno avviato le procedure di raccolta di rilievi dattiloscopici e fotografici finalizzate a:

- il rilascio della **tessera Dast**, necessaria agli abitanti per poter risiedere negli insediamenti autorizzati;
- la **richiesta di protezione internazionale**, necessaria per regolarizzare la posizione giuridica al fine di rilasciare - sussistendone i presupposti - il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Secondo le informazioni fornite all'Associazione 21 luglio da un vice-prefetto della Prefettura di Roma, queste operazioni, fino al 31 luglio 2011, hanno coinvolto tutti gli abitanti degli insediamenti formali di Salone, Gordiani, Camping River, Candoni, Castel Romano, Cesarina, Lombroso, il centro di via Salaria e gli insediamenti sgomberati e da sgomberare: ex Casilino 900, ex La Martora e Foro Italico²⁴. Secondo la stessa fonte, al 31 luglio 2011, «le persone richiedenti protezione internazionale sono state 693. Di queste richieste, 327 istanze sono risultate incomplete (per lo più carenti della necessaria documentazione); 119 sono stati i permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari; 56 sono stati invece quelli rifiutati; 57 richiedenti sono in attesa di essere convocati dalla competente Commissione territoriale per il colloquio; 134 sono le persone cui notificare la decisione della predetta Commissione»²⁵.

I rilievi dattiloscopici e fotografici sono stati utilizzati in entrambe le procedure e hanno riguardato non solo gli apolidi di fatto, ma anche coloro che erano già in possesso di un documento di identificazione, i rom cittadini italiani, i rom in possesso della cittadinanza di uno dei paesi membri dell'Unione Europea e i rom in possesso di un permesso di soggiorno (o che in passato lo avevano ottenuto) cittadini di un paese terzo.

Nel corso di un'intervista raccolta da un ricercatore dell'Associazione 21 luglio, un funzionario della polizia municipale, presente durante le fasi dello sgombero del campo Casilino 900, nel gennaio 2010, ha affermato che la procedura di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici è stata richiesta dal prefetto di Roma per verificare la possibilità dell'assegnazione di un alloggio in uno dei campi attrezzati. La stessa persona intervistata ha poi precisato: «Il fotosegnalamento e raccolta impronte va fatto a tutti, anche ai cittadini italiani. La procedura del fotosegnalamento, decisa dal prefetto, non deve rispettare il codice di procedura penale²⁶; [il prefetto] agisce per motivi di ordine

²⁴ Dichiarazione tramite e-mail del vice-prefetto di Roma resa all'Associazione 21 luglio il 19 ottobre 2011; in archivio Associazione 21 luglio. Secondo la documentazione raccolta dall'Associazione 21 luglio, anche gli abitanti rom del campo Tor de Cenci sono stati, nel 2010, coinvolti nelle operazioni di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Cfr. art 4, comma 1, Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773 “*Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*”: «L'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità siano sottoposti a rilievi segnaletici»;

<http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/1%20Codici/TULPS/TULPS.htm>

Art. 7, comma 1, Regio Decreto 6 maggio 1940 n. 635, “*Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*”: «I rilievi segnaletici per le persone pericolose o sospette e per coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la propria identità, giusta l'art. 4 della Legge, sono descrittivi, fotografici, dattiloscopici e antropometrici»;

http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/1%20Codici/Reg_Tulps_2/Reg_Tulps%20index.htm

pubblico in deroga come commissario delegato»²⁷. Nel corso di un incontro con una delegazione dell'Associazione 21 luglio, il prefetto di Roma ha affermato che i rilievi dattiloscopici e fotografici sono stati effettuati «per conoscere la loro [delle persone rom] posizione amministrativa, essere sicuri di chi fosse la persona e dare loro una cittadinanza; per dare una identità alla persona con un nome certo anche perché abbiamo trovato molti *alias* anche tra i rumeni»²⁸.

Secondo l'invito scritto del Comune di Roma – presentato il 21 maggio 2010 a un minore rom affetto da una patologia che lo rende completamente invalido - lo scopo della raccolta delle impronte digitali e delle fotografie - «in esecuzione dell'Ordinanza n. 2/2010 in data 13 maggio 2010 del Commissario delegato per l'emergenza nomadi»²⁹ - è quello di ottenere una «sua [della persona rom invitata a presentarsi presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma] compiuta identificazione, anche funzionale alla sua collocazione presso una struttura autorizzata, in conformità con il Piano Nomadi». Inoltre, il 5 ottobre 2010, durante l'audizione davanti al *Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, il prefetto di Roma e commissario straordinario per l'emergenza nomadi del Lazio, Giuseppe Pecoraro - spiegando le motivazioni che hanno portato alla decisione di procedere alla raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici - ha affermato: «[...] Ho iniziato il fotosegnalamento individuale, in modo tale da poter individuare la posizione amministrativa di ciascuno e separare gli aventi diritto a rimanere sul territorio italiano a carico del contribuente italiano in un campo attrezzato da coloro che non avevano ovviamente questo titolo»³⁰.

Da coordinarsi peraltro con l'art. 13 della *Costituzione della Repubblica Italiana*, aggiornata alla Legge Costituzionale 30 maggio 2003 n.1: «La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge»;

<http://www.governo.it/Governo/Costituzione/CostituzioneRepubblicaItaliana.pdf>.

²⁷ Intervista al comandante del coordinamento operativo attuazione insediamenti nomadi della Polizia Municipale di Roma, campo Casilino 900, Roma, 11 febbraio 2010.

²⁸ Dichiarazione di Giuseppe Pecoraro, prefetto di Roma e commissario straordinario per l'emergenza nomadi del Lazio rilasciata durante l'incontro con i rappresentanti dell'Associazione 21 luglio, 27 settembre 2011.

²⁹ Dipartimento V di Roma Capitale - Politiche Sociali e Promozione della Salute, *Invito a recarsi all'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma per essere sottoposto/a ai rilievi foto segnaletici*, 21 maggio 2010; in archivio Associazione 21 luglio.

³⁰ *Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione*, seduta del 5 ottobre 2010, audizione del Prefetto di Roma, Giuseppe Pecoraro; http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stenbic/30/2010/1005/s020.htm

3. Analisi fattuale

Dal dicembre 2009 al gennaio 2012, i ricercatori dell'Associazione 21 luglio hanno condotto una indagine per monitorare e analizzare la procedura di richiesta della protezione internazionale e la raccolta dei dati dattiloscopici e fotografici che hanno coinvolto a Roma gli abitanti dei «villaggi attrezzati» e di alcuni insediamenti.

Secondo la documentazione raccolta sono state interessate **esclusivamente persone appartenenti alle comunità rom e sinte**. I rom sono stati il più delle volte accompagnati con un mezzo della società di trasporto pubblico (Atac) negli uffici della Questura di Roma – Ufficio Immigrazione – di via Teofilo Patini a Roma presso uno sportello a loro dedicato dove è stato apposto un cartello con la scritta «Sportello Nomadi – No asilo politico»³¹. Presso questo ufficio sono state rilevate le impronte digitali di ciascuno individuo rom con una età superiore a 14 anni. Sono state scattate foto alla stessa persona, da sola e insieme all'intero gruppo familiare. I bambini con età inferiore a 14 anni sono stati fotografati con i genitori. Secondo alcune testimonianze è stata rilevata l'altezza di ogni persona. Tre persone rom intervistate hanno affermato che è stata registrata anche l'eventuale presenza e tipologia di tatuaggi. **In due casi è stato riportato il coinvolgimento di minori con età inferiore a 14 anni nella raccolta di impronte digitali.**

Le persone rom intervistate **hanno riferito di essersi sentite direttamente o indirettamente costrette a sottoporsi alla procedura di raccolta impronte e fotografie**. L'alternativa sarebbe stata quella di non poter continuare ad avere un alloggio nell'insediamento informale che sarebbe stato da lì a poco sgomberato o all'interno di un «villaggio attrezzato»:

«Ci hanno detto: 'Non siete obbligati a farla [la procedura di raccolta impronte e fotografie] ma se non la fate non potete restare al campo'. Uno così si spaventa e dice: 'Dove vado, sulla strada?'»³².

«Mi hanno fotosegnalato i primi di gennaio 2010. Sono arrivati i vigili e la polizia e ci hanno detto che dovevamo fare il censimento. Dicevano che se non lo facevamo non entravamo nel campo e dovevamo andare per strada. Lo dovevamo fare per forza. Io ho detto che sono italiano e gli ho chiesto se dovevo farlo anche io. Loro hanno detto: 'Sì, sì'. Gli altri S. [famiglia allargata rom composta da cittadini italiani] non l'hanno fatto e non sono andati nei campi. Mi sono sentito forzato perché se non lo facevo non andavamo nel campo. Io ho chiesto: 'Ma si deve fare per forza?' E loro mi hanno detto: 'Sì, sì'»³³.

«Un giorno [gli operatori della polizia municipale] ci hanno dato l'invito per presentarci alla Questura, a febbraio 2010. Sono venuti gli autobus dell'Atac e ci hanno portato all'Ufficio Immigrazione nello sportello per gli zingari. Sono entrato dentro, mi hanno fatto le fotografie, mi hanno preso le impronte digitali. [...] Dovevo farla per forza [la procedura di raccolta rilievi dattiloscopici e fotografici] sennò non entravo nel campo [nel campo formale Camping River dopo lo sgombero del campo informale La Martora]»³⁴.

³¹ La presenza dello sportello e dei cartelli è stata riscontrata almeno fino al 16 dicembre 2011 giorno in cui l'Associazione 21 luglio ha svolto la sua ultima visita nei locali dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma.

³² Intervista a H. S., donna rom, apolide di fatto, 40 anni circa, campo Cesare Lombroso, Roma, 7 ottobre 2011.

³³ Intervista a E. S., uomo rom con cittadinanza italiana, 23 anni, campo Salone, Roma, 28 novembre 2011.

³⁴ Intervista a M. T., ragazzo rom con cittadinanza bosniaca, 15 anni, Camping River, Roma, 14 novembre 2011.

«[Gli operatori della polizia municipale] mi hanno detto che se non facevo questo [la procedura di raccolta rilievi dattiloscopici e fotografici] non entravo in campo, perché io stavo a La Martora. [Gli operatori della polizia municipale] mi hanno detto che dovevo fare il fotosegnalamento per entrare nel campo [nel «villaggio attrezzato» Camping River dopo lo sgombero del campo informale La Martora] e per avere il permesso di soggiorno»³⁵.

3.1. Persone coinvolte

La raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici ha riguardato non solo gli apolidi di fatto, ma anche coloro in possesso di un documento di identificazione: i rom cittadini italiani, i rom in possesso della cittadinanza di uno dei paesi membri dell'Unione Europea e i rom cittadini di un paese terzo in possesso di un permesso di soggiorno.

Per quanto riguarda la procedura per la richiesta di protezione internazionale, questa ha coinvolto rom apolidi di fatto senza quindi alcun documento di identificazione. Molte persone intervistate hanno affermato che - dopo essere stati ascoltati dalla Commissione territoriale prevista dalla procedura di richiesta di protezione internazionale - non sono stati in grado di ottenere il permesso di soggiorno per motivi umanitari perché i funzionari di polizia hanno richiesto il passaporto per poterlo rilasciare.

3.1.1. Rom apolidi di fatto senza alcun documento di identificazione

«Tre anni fa venne la Croce Rossa. Ad aprile 2009 sono venuti i carabinieri e ci hanno fotosegnalato. Qualcuno è stato fatto al campo e circa la metà in Questura. Ci hanno detto che era per il Dast, ma il Dast non ce l'hanno dato. Poi ad aprile di quest'anno sono venuti i vigili. Sono venuti con un autobus dell'Atac e ogni giorno portava una decina di persone [in Questura]. Ci hanno detto che lo facevano per darci il permesso di soggiorno e poi in quel periodo trovare un lavoro per mettersi in regola. **Ma io penso che questa cosa non era per il bene nostro ma per fare una schedatura, vedere chi siamo, che reati abbiamo.** [...] Ci hanno portato alla Questura di via Patini. C'è uno sportello fatto per i rom. Chiamavano una famiglia alla volta. Entravamo, ci prendevano le impronte, le foto, l'altezza. La foto era una singola e una di famiglia. Se il bambino era piccolo la faceva in braccio alla mamma. Le impronte le prendevano dai 15 anni in su. Dentro [un locale della Questura di via Patini] c'erano i poliziotti che annotavano generalità, se hai tatuaggi, da quanto tempo stai in Italia, i precedenti che hai, da quale campo vieni e scrivevano anche la nazionalità. Il fotosegnalamento lo hanno fatto anche a chi aveva il permesso di soggiorno o altri documenti perché quella striscetta [la ricevuta in attesa del Dast] serviva a restare al campo. Ci sono persone qui che hanno il permesso di soggiorno e anche loro l'hanno dovuto fare [la procedura di raccolta impronte digitali e foto]. La striscetta l'hanno ricevuta anche loro. È una ricevuta che è stata registrata in attesa del Dast. A chi non aveva il permesso di soggiorno davano una striscetta per poi ritirare il permesso di soggiorno [la ricevuta che certifica l'avvenuta richiesta di protezione internazionale]. Ci sono due persone, mio cugino e la moglie di mio cugino, che sono italiani e anche loro sono stati fotosegnalati [...]. Mio fratello ha il documento di apolidia e lo hanno fotosegnalato [...]. Ci hanno detto [in Questura] che serve il passaporto per poter avere il permesso

³⁵ Intervista a M. R., uomo rom nato in Italia, apolide di fatto, 22 anni, Camping River, Roma, 14 novembre 2011.

di soggiorno. Qui [nel campo] ci sono tutti apolidi di fatto tranne 5 che hanno avuto l'apolidia e 3 cittadini italiani. Io ho chiesto il passaporto al Consolato ma mi hanno detto che non sono cittadina bosniaca»³⁶.

Una persona intervistata all'interno del Camping River ha affermato di aver ricevuto l'invito a lasciare l'Italia dopo aver accettato di sottoporsi alla procedura per regolarizzare il proprio *status* giuridico.

«Sono venuti i vigili e ci hanno detto di andare in Questura per prendere il permesso di soggiorno perché io non ho neanche il documento. [...] Mi hanno detto che dovevo fare il fotosegnalamento per entrare nel campo e per avere il permesso di soggiorno. Nella stanza della Questura mi hanno preso le impronte digitali, mi hanno fatto le foto da solo. Poi ho fatto la Commissione [territoriale per la procedura di richiesta di protezione internazionale]. Mi hanno chiesto da quanto sono in Italia. Io non avevo nessun documento. Poi sono andato, dopo un po' di tempo, in Questura e mi hanno detto: 'Espulso!'»³⁷.

3.1.2. Persone già in possesso di un documento di identificazione

- Rom cittadini italiani

«Mi hanno fotosegnalato i primi di gennaio 2010. Sono arrivati i vigili e la polizia e ci hanno detto che dovevamo fare il censimento. Dicevano che se non lo facevamo non entravamo nel campo e dovevamo andare per strada. Lo dovevamo fare per forza. Io ho detto che sono italiano e gli ho chiesto se dovevo farlo anche io. Loro hanno detto: 'Sì, sì'. Gli altri S. [componenti di una famiglia allargata rom, cittadini italiani] non l'hanno fatto e non sono andati nei campi. Mi sono sentito forzato perché se non lo facevo non andavamo nel campo. Io ho chiesto: 'Ma si deve fare per forza?' E loro mi hanno detto: 'Sì, sì'. Un paio di giorni prima ci hanno detto di prepararci. Poi, dopo due giorni, nel piazzale del campo, davanti al benzinaio, sono venuti i vigili con l'autobus dell'Atac (aveva anche il numero, era il n.105) e ci hanno portato alla Questura centrale. Io sono salito con mia madre, mio fratello e mia nipote che aveva 12 anni. Ci hanno portato dentro la Questura, poi ci hanno fatto aspettare seduti e poi siamo entrati dentro. C'erano un mucchio di persone. Quella mattina eravamo una sessantina di persone. Ci hanno prima chiamati uno per uno. Ci chiedevano prima i documenti, poi ci misuravano l'altezza, poi la foto a profilo e davanti. All'ultimo mi hanno preso le impronte. Mi hanno chiesto se avevo tatuaggi, se lavoravo, la provenienza. Dopo sono entrati gli altri della mia famiglia. Alla fine hanno chiamato tutti e quattro e abbiamo fatto una foto del gruppo familiare. Ci siamo messi in posa e ci hanno fatto la foto. Sopra la foto ho visto che hanno scritto i nomi nostri. Fino a che tutti non finivano non ci hanno fatto uscire dalla Questura. Poi con l'autobus dell'Atac, quando tutti hanno finito, ci hanno portato al campo. Non mi hanno consegnato nessuna ricevuta. Dopo qualche settimana però mi hanno dato il Dast»³⁸.

³⁶ Intervista a H. S., donna rom apolide di fatto, 40 anni, campo Cesare Lombroso, Roma, 7 ottobre 2011.

³⁷ Intervista a M. R., uomo rom nato in Italia, apolide di fatto, 22 anni, Camping River, Roma, 4 novembre 2011. Alla persona rom è stato consegnato l'ordine di allontanamento dal territorio italiano.

³⁸ Intervista a E. S., uomo rom con cittadinanza italiana, 21 anni, campo Salone, Roma, 29 novembre 2011.

- Rom in possesso della cittadinanza di uno dei paesi membri dell'Unione Europea

«Ci hanno portato con l'autobus [in Questura]. Hanno chiamato cinque, sei famiglie al giorno. Lo dovevo fare per forza, se no, mi mandano fuori. Ci hanno preso le impronte senza bambini piccoli. Hanno fatto tutto quanto. Hanno misurato l'altezza e hanno fatto le impronte. Io già l'avevo fatto un anno e mezzo fa per i documenti perché io prima avevo un contratto a tempo indeterminato. Me l'hanno fatto alla Questura grande di Roma [via Teofilo Patini]. Io avevo passaporto e carta di identità e gliel'ho fatta vedere a loro. Ma loro hanno fatto lo stesso. Mi hanno detto che serviva per fare delle tessere [Dast], così siamo a posto. Ma così non si può fare. Se hai fatto qualcosa di male sì, ma se no non si può fare così! Io non ho niente. Alla fine non mi hanno dato niente, niente. Pure l'avvocato ha detto: 'Che è successo che ti hanno fatto fare le foto? Che cosa hai fatto?' Io ho detto: 'Io non ho fatto niente. Era per fare le tessere, così siamo a posto, ché siamo nel campo nomadi'»³⁹.

- Rom cittadini di un paese terzo in possesso di un permesso di soggiorno

«Un giorno [gli operatori della polizia municipale] ci hanno dato l'invito per presentarci alla Questura, a febbraio 2010. Sono venuti gli autobus dell'Atac e ci hanno portato all'Ufficio Immigrazione nello sportello per gli zingari. Sono entrato dentro, mi hanno fatto le fotografie, mi hanno preso le impronte digitali. Mi hanno chiesto se volevo fare il permesso per l'apolidia e poi nome, cognome, età, anche se ero rom, altro non mi ricordo. Poi mi hanno dato l'invito per la Commissione [territoriale per la procedura di richiesta di protezione internazionale] ma io non sono andato perché non c'era bisogno, io ero nel permesso di soggiorno di mia madre»⁴⁰.

«È venuto qualcuno al campo dicendo che dovevamo farla [la procedura di raccolta rilievi dattiloscopici e fotografici] per andare nei campi. Ci hanno detto che ci sistemavano loro per bene. Per questo dovevamo fare il fotosegnalamento. Perché ci hanno detto che ci facevano i documenti. [Se non partecipavamo alla procedura] ci mandavano via e poi era un pericolo per i nostri documenti. Senza documenti con un controllo poi ti portano via. Quando ti nasce un bambino qua devi metterlo tutto a posto con i documenti per l'apolidia. Mia figlia ha 21 anni [non ha nessun documento di identificazione] e ha fatto la Commissione [territoriale per la procedura di richiesta di protezione internazionale]. Adesso gli chiedono il passaporto [per ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari]. Io non ho fatto la Commissione perché ho il permesso, perché ho dei figli disabili. I miei figli sono nati qui. Ma come facciamo così? Come facciamo a andare avanti con i documenti? Io ce li ho i documenti e prendo un soggiorno per me e per mio figlio disabile, ma per gli altri figli come devo fare? Anche al mio figlio disabile hanno preso le impronte. Lui adesso ha 18 anni e non cammina e non parla. L'ho accompagnato io. L'ho messo in carrozzina e l'ho accompagnato davanti la Questura. Gli hanno fatto le impronte, gli hanno fatto le foto. Gli hanno fatto tutto. Per fare le impronte la mano gliel'ha messa la polizia. Poi gli hanno misurato l'altezza e hanno fatto una foto tutti insieme. Ci hanno messo in gruppo tutti quanti e poi ci hanno fatto le foto. Alla fine non ci hanno lasciato neanche un pezzo di carta. Niente ci hanno lasciato!»⁴¹.

³⁹ Intervista a R. C. uomo rom con cittadinanza rumena, 32 anni, Camping River, Roma, 2 dicembre 2011.

⁴⁰ Intervista a M. T. ragazzo rom con cittadinanza bosniaca, 15 anni, Camping River, Roma, 14 novembre 2011.

⁴¹ Intervista a M. H. donna rom con cittadinanza bosniaca, 40 anni, Camping River, Roma, 14 novembre 2011.

«Ci hanno detto due giorni prima che dovevamo andare per fare un censimento per controllare quante persone dovevano andare nel nuovo campo. Ci hanno portato con l'autobus e la mia famiglia era composta da due figli e P. [la nipote] che aveva 12 anni. Io sono in Italia dal 1975 e da 24 anni ho il permesso di soggiorno. A quel tempo avevo il permesso di soggiorno che scadeva dopo qualche mese. Il permesso che avevo era buono! Non mi hanno chiesto se avevo il permesso di soggiorno perché a loro non importava. Lo facevamo per andare nel nuovo campo. In Questura prima mi hanno fatto entrare da sola, poi con P. e poi tutti insieme per la foto. Quando sono entrata da sola mi hanno chiesto da quanto vivo in Italia, il nome e cognome e che lavoro faccio. Poi mi hanno preso le impronte e misurato l'altezza. Hanno visto che avevo un tatuaggio sul braccio e mi sembra che lo hanno scritto su un foglio. Poi sono entrata con P. e poi tutti insieme e abbiamo fatto una foto. Non mi hanno rilasciato niente. Ho chiesto: 'A cosa ti serve la mia foto? Dammene una'. Loro mi hanno detto: 'No, no'. Non mi hanno dato niente, perché non serviva, perché sapevano che io avevo il permesso di soggiorno»⁴².

3.1.3. Rom minori con età inferiore a 14 anni

In due casi sono stati riportati episodi che hanno visto il coinvolgimento di minori con età inferiore a 14 anni nella procedura di raccolta dei dati dattiloscopici e fotografici⁴³.

«Quando stavamo in Questura prima sono entrata con mia nonna e mi hanno fatto la foto. Poi sono rimasta da sola e mi hanno chiesto quando sono nata e mi hanno preso le impronte»⁴⁴.

«[Gli operatori della polizia di Stato] hanno preso le impronte anche dei ragazzini. Anche ai bambini. I miei figli avevano 4 anni, 6 anni. Proprio con le impronte. Anche a quella di 12 anni»⁴⁵.

⁴² Intervista a S. S., donna rom, con cittadinanza montenegrina, 58 anni, campo Salone, Roma, 29 novembre 2011.

⁴³ Contrariamente a quanto disposto dalle Linee guida del 17 luglio 2008, «Una specifica attenzione, attesa la delicatezza dell'operazione, deve accompagnare la identificazione dei minori, che sarà effettuata, attraverso tali rilievi, allorché necessaria per tutelarli, anche in rapporto ad abusi dei genitori o sedicenti tali. In particolare, l'acquisizione delle impronte digitali potrà riguardare i soggetti che siano maggiori di 14 anni, salvo che non sia possibile una identificazione in altro modo. Per i minori di tale età, ma maggiori di 6 anni, le impronte potranno essere acquisite solo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, ove richiesto da coloro che ne esercitano la potestà, secondo quanto previsto dal regolamento UE n. 380/2008, ovvero, nei casi necessari, attraverso il raccordo con la competente Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori e a mezzo della Polizia giudiziaria. Al di sotto di tale fascia di età, i rilievi dattiloscopici potranno essere disposti, d'intesa con la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minori, solamente in casi eccezionali, da parte della Polizia giudiziaria, nei confronti dei minori che versino in stato d'abbandono o si sospetta possano essere vittime di reato».

⁴⁴ Intervista a P. S., bambina rom con cittadinanza montenegrina, 14 anni, campo Salone, Roma, 29 novembre 2011.

⁴⁵ Intervista a M. H., donna rom con cittadinanza bosniaca, 40 anni, Camping River, Roma, 14 novembre 2011.

4. Raccolta e trattamento delle fotografie e delle impronte di rom e sinti

Le procedure descritte sopra, monitorate dall'Associazione 21 luglio, destano particolare preoccupazione per alcune evidenti violazioni delle normative nazionali e internazionali.

4.1. Schedatura su base etnica

Le operazioni di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici effettuati all'interno degli insediamenti hanno riguardato esclusivamente rom e sinti al di là del loro *status* giuridico.

Le Linee guida del 17 Luglio 2008 («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») affermano:

«Principi fondamentali. L'attuazione delle ordinanze deve avvenire nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona, in conformità con i principi generali dell'ordinamento giuridico e delle direttive comunitarie, come espressamente richiamato nell'articolo 3 dei provvedimenti. In tal senso, le operazioni demandate ai Commissari non devono riguardare specifici gruppi, soggetti, o etnie, ma tutti coloro che risultano presenti negli insediamenti, autorizzati od abusivi che siano, qualunque sia la nazionalità o il credo religioso. Sarà cura dei Commissari procedere in modo da escludere effetti che possono essere considerati direttamente o indirettamente discriminatori [...]»⁴⁶.

Durante le operazioni che hanno coinvolto gli abitanti dell'insediamento di Casilino 900, effettuate fra il dicembre 2009 e il gennaio 2010, **un gruppo di montenegrini non-rom abitanti nel campo**, non è stato coinvolto nelle procedure di raccolta foto e impronte digitali che sono state invece utilizzate per i rom abitanti del campo. Inoltre un gruppo familiare di rom con cittadinanza italiana, abitante nello stesso campo, che aveva rifiutato di sottoporsi alle procedure di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici, non ha potuto partecipare al trasferimento in un altro insediamento formale e non è stata proposta una sistemazione alternativa⁴⁷.

Nel corso di una visita effettuata dagli osservatori dell'Associazione 21 luglio presso l'insediamento Tor de Cenci a Roma **una donna non rom con cittadinanza italiana** - abitante nel campo e sposata con un rom con cittadinanza macedone anch'egli residente nello stesso insediamento - ha affermato di aver potuto non partecipare alla procedura di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici perché non appartenente alla comunità rom mentre altri abitanti rom, con cittadinanza italiana, dello stesso campo hanno dovuto seguire la procedura per poter ottenere di risiedere in un «villaggio attrezzato» previsto dal *Piano Nomadi*⁴⁸.

Un operatore della polizia di Stato, presente nel corso dello svolgimento delle procedure in Questura, alla domanda rivoltagli da un ricercatore dell'Associazione 21 luglio sul perché venissero raccolte le impronte digitali e le fotografie di cittadini rumeni provenienti dall'insediamento

⁴⁶ Ministero dell'Interno, *Linee guida del ministero dell' Interno, cit.*

⁴⁷ Visita nel campo Casilino 900 condotta da un ricercatore dell'Associazione 21 luglio l'11 febbraio 2010.

⁴⁸ Intervista a S. C., 40 anni, donna non rom con cittadinanza italiana, campo Tor de Cenci, Roma, 14 novembre 2011.

Camping River e in possesso di un regolare documento di identificazione, ha risposto: «**Forse non ha capito, non è una situazione normale, loro sono zingari**»⁴⁹.

Per quanto riguarda le procedure di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici le stesse Linee guida affermano:

«Identificazione. Per garantire la necessaria identificazione – a tutela del diritto all'identità della persona - le ordinanze prevedono che si possa procedere, anche nei confronti dei minori e in relazione alle esigenze sopra richiamate, a rilievi segnaletici. Tale modalità comprende, com'è noto, diverse forme di riconoscimento (descrittive, fotografiche, dattiloscopiche e antropometriche). Pur restando nella discrezionalità dei Commissari determinare quale forma di riconoscimento sia da adottare, in relazione alla finalità di rendere certa l'identificazione, va aggiunto che i rilievi dattiloscopici devono essere effettuati, secondo le ordinarie procedure previste dalla legislazione vigente, nei casi in cui l'identificazione, che deve essere certa, non sia altrimenti possibile in base a documenti disponibili e circostanze attendibili, sulla base di quanto previsto dal Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e relativo regolamento di esecuzione [...]»⁵⁰.

4.2. Rilascio dei permessi di soggiorno ed espulsioni

A fronte delle almeno 5000 persone rom sottoposte alle procedure al 10 marzo 2011⁵¹, sono stati solo 119 i permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati dalla Questura di Roma⁵². Secondo i riscontri effettuati, al termine della procedura di richiesta di protezione internazionale molti rom apolidi di fatto – e quindi evidentemente impossibilitati a ottenere un qualsiasi documento che attesti la loro identità - non hanno potuto ottenere dalla Questura di Roma il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari perché privi del passaporto⁵³.

Un operatore della polizia di Stato, nel corso di una intervista, ha affermato che la decisione di non rilasciare il permesso di soggiorno alle persone non in possesso di un passaporto è stata presa dal questore di Roma⁵⁴. Questo elemento sembra contraddire le affermazioni del prefetto rese ai ricercatori dell'Associazione 21 luglio secondo cui la finalità dell'utilizzo di questa procedura sarebbe quella di dare cittadinanza e *status* giuridico a chi non le aveva. È stata decisa una procedura con l'intento dichiarato di risolvere il problema dello *status* giuridico degli apolidi di fatto che non sono in possesso di alcun documento e in fine si chiede loro “cittadini di nessun paese” il passaporto per poter rilasciare il permesso di soggiorno.

⁴⁹ Intervista a un operatore della polizia di Stato, Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, 13.07.2011.

⁵⁰ Ministero dell'Interno, *Linee guida del ministero dell' Interno*, cit.

⁵¹ Tale cifra è stata comunicata da Giuseppe Pecoraro, prefetto di Roma e commissario straordinario per l'emergenza nomadi del Lazio nel corso di una intervista pubblicata in La Repubblica Roma.it, “*Nomadi, l'obiettivo finale sono dieci campi autorizzati*”, 10 marzo 2011;

http://roma.repubblica.it/cronaca/2011/03/10/news/nomadi_1_obiettivo_finale_sono_dieci_campi_autorizzati-13444184/.

Durante l'incontro con l'Associazione 21 luglio del 27 settembre 2011, il prefetto-commissario ha affermato che entro la fine dell'anno 2011 circa 7000 rom presenti a Roma saranno coinvolti nelle procedure di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici.

⁵² Dichiarazione tramite e-mail del vice-prefetto di Roma, cit.

⁵³ Intervista a un rappresentante di una organizzazione che si occupa della difesa dei diritti dei minori, Roma, 3 novembre 2011. Il mancato rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari in mancanza di passaporto o di altro documento di identità valido per l'espatrio risulta un'azione indebita ai sensi del Decreto Legislativo n. 251 del 19 novembre 2007.

⁵⁴ Intervista a un operatore della polizia di Stato, Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, 03 novembre 2011. Il 15 dicembre 2011, l'Associazione 21 luglio ha inviato una richiesta formale per poter incontrare e intervistare il direttore dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma; al 15 gennaio 2012, l'Associazione 21 luglio non ha ricevuto alcuna risposta in merito.

Come ha dichiarato il prefetto-commissario Giuseppe Pecoraro nel corso della già citata audizione parlamentare del 5 ottobre 2010: «Coloro [le persone rom coinvolte nella procedura di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici] che non potevano rimanere ospiti in Italia sono stati portati presso i C.I.E. [Centro identificazione ed espulsione] o è stato emesso un provvedimento di allontanamento; altri casi, tenuto conto che non era possibile espellerli anche per motivi umanitari vista la presenza di numerosi minori, sono stati portati all'esame della Commissione territoriale per i rifugiati, per ottenere la protezione umanitaria»⁵⁵.

Di contro, il 19 ottobre 2011, nel corso di una corrispondenza intercorsa tramite e-mail, un vice-prefetto di Roma - a seguito di una richiesta di informazioni da parte dell'Associazione 21 luglio in merito alla procedura di richiesta di protezione internazionale e alla raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici - ha scritto: «Infine la informo che allo stato [dati aggiornati al 31.07.2011], per conto del Commissario delegato all'emergenza nomadi del Lazio, nessuno è stato trasferito nei C.I.E. [Centro di identificazione ed espulsione] o allontanato dall'Italia»⁵⁶.

Un rom intervistato ha affermato di aver ricevuto un provvedimento di espulsione dopo aver effettuato la richiesta di protezione internazionale:

«Sono venuti i vigili e ci hanno detto di andare in Questura per prendere il permesso di soggiorno perché io non ho neanche il documento. [...] Mi hanno detto che dovevo fare il fotosegnalamento per entrare nel campo e per avere il permesso di soggiorno. Nella stanza della Questura mi hanno preso le impronte digitali, mi hanno fatto le foto da solo. Poi ho fatto la Commissione [territoriale per la procedura di richiesta di protezione internazionale]. Mi hanno chiesto da quanto sono in Italia. Io non avevo nessun documento. Poi sono andato, dopo un po' di tempo, in Questura e mi hanno detto: 'Espulso!'»⁵⁷.

4.3. Database

Le Linee guida affermano che «Tutti i rilievi effettuati non dovranno essere oggetto di alcuna raccolta autonoma, bensì saranno conservati negli archivi già previsti dall'ordinamento come, ad esempio, l'archivio stranieri della Questura e della Prefettura, per coloro che avviano la pratica per il permesso di soggiorno, o quello della cittadinanza per coloro che ne richiedono il riconoscimento»⁵⁸.

L'analisi delle operazioni di censimento e identificazione svolte tra l'estate del 2008 e l'aprile del 2009 hanno fatto scrivere all'European Roma Rights Centre, Open Society Institute Justice Initiative, e OsservAzione che «Questi provvedimenti [le Misure di Emergenza] hanno determinato un trattamento discriminatorio diretto nei confronti di Rom e Sinti, in violazione alla Direttiva Europea, Direttiva CE sull'Uguaglianza Razziale 43 del 2000, per [...] aver adottato e attuato

⁵⁵ Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, seduta del 5 ottobre 2010, *cit.*

⁵⁶ Dichiarazione tramite e-mail del vice-prefetto di Roma resa all'Associazione 21 luglio il 19 ottobre 2011; in archivio Associazione 21 luglio.

⁵⁷ Intervista a M. R., uomo rom nato in Italia, apolide di fatto, 22 anni, Camping River, Roma, 14 novembre 2011. Alla persona rom è stato consegnato l'ordine di allontanamento dal territorio italiano.

⁵⁸ Ministero dell'Interno, *Linee guida del ministero dell'Interno*, *cit.*

Misure di Emergenza, che permettono la creazione di un database dei Rom e Sinti sulla base dell'origine etnica, senza fornire le garanzie adeguate [e configura]: **Discriminazione Diretta**»⁵⁹.

Durante il monitoraggio delle operazioni di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici un ricercatore dell'Associazione 21 luglio presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, ha potuto brevemente visionare una scheda sui cui ha potuto leggere: **Titolo scheda - Task Force Nomadi; campi per l'inserimento di nome, cognome, insediamento di provenienza e numero di accesso allo sportello «per nomadi»**⁶⁰.

Oggi attraverso il monitoraggio delle operazioni di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici svolto dall'Associazione 21 luglio, il sospetto della creazione di un database dove sono conservati i dati di persone appartenenti alle comunità di rom e sinti sulla base della loro origine etnica, appare ancora più fondato.

⁵⁹ European Roma Rights Centre, Open Society Institute e OsservAzione, *Memorandum to the European Commission*, cit.

⁶⁰ Visita degli osservatori dell'Associazione 21 luglio presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, 23 giugno 2011.

5. Violazione della normativa comunitaria e dei diritti fondamentali

Dal quadro sopradescritto emerge la violazione di numerosi diritti fondamentali e della normativa internazionale a essi collegata.

5.1 Diritto al rispetto della vita privata e familiare

Appare chiaro che la procedura di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici, così come condotti ha violato, sotto più profili, il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare così come previsto dall'articolo 17 del **Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici**: «1. Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione. 2. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze od offese»⁶¹, dall'articolo 7 della **Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea**⁶², «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni», e dall'articolo 8 della **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo** che a sua volta statuisce: «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui»⁶³.

Inoltre è oramai pacifico, come da consolidata giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che «La memorizzazione da parte di un'autorità pubblica di dati relativi alla vita privata di un individuo costituisce un'ingerenza ai sensi dell'articolo 8»⁶⁴.

Lo stesso vale per la raccolta e la conservazione delle impronte digitali: la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha sancito, infatti, nel caso *S. e Marper vs Regno Unito* che nella definizione di vita privata e familiare si include «l'identità etnica dell'individuo» e che sia le fotografie che le impronte digitali equivalgono a «dati personali» e quindi compresi nell'art. 8, ritenendo, inoltre, che «la sola conservazione dei dati relativi alla vita privata di un individuo equivale a una ingerenza» ai sensi dell'art. 8⁶⁵.

⁶¹ Cfr. Articolo 17, *Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici*, New York, 16 dicembre 1966, entrata in vigore in data 23 marzo 1976, ratificato il 15/09/1978 con legge del 25 ottobre 1977, n. 881;
<http://www.studiperlapace.it/documentazione/patti.html#p2>

⁶² Cfr. Articolo 7, *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Strasburgo, 12 dicembre 2007 che ha acquisito con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona lo stesso valore giuridico dei trattati;
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:IT:PDF>

⁶³ Cfr. Articolo 8, *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, Roma, 4 novembre 1950;
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1-97B316F9753A/0/ITA_CONV.pdf

⁶⁴ Cfr. CEDH, *Leander c. Suede*, Sentenza del 27 marzo 1987;
[http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Leander%20%7C%20SU%20C8DE&sessid=83997124&skin=hudoc-fr](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Leander%20%7C%20SU%20C8DE&sessid=83997124&skin=hudoc-fr;);

Cfr. CEDH, *Kopp c. Suisse*, Sentenza del 25.03.1998;
[http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Kopp%20%7C%20SUISSE&sessionid=83997124&skin=hudoc-fr](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Kopp%20%7C%20SUISSE&sessionid=83997124&skin=hudoc-fr;);

Cfr. CEDH, *Amann c. Suisse*, Sentenza del 16.02.2000;
<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Amann%20%7C%20SUISSE&sessionid=83997124&skin=hudoc-fr>.

⁶⁵ Cfr. §66-67 e §81 CEDH, *S. et Marper c. Royaume Uni*, Sentenza del 4 dicembre 2008;

Ora, se ai sensi del citato articolo 8, comma 2, l'ingerenza nella vita privata può esser prevista, bisogna, però, sottolineare che tale ingerenza nel caso specifico non è prevista dalla legge, non è necessaria in una società democratica, né è proporzionale ai fini perseguiti, quindi in aperta violazione dell'articolo 8.

5.2 Divieto di trattamenti inumani e degradanti

Nel caso *East African Asians vs United Kingdom* la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo nella sua decisione del 06 marzo 1978⁶⁶, pur riconoscendo che gli Stati contraenti hanno diritto di controllare l'entrata e la residenza nel loro territorio degli stranieri, chiarifica che questo diritto deve essere esercitato comunque in accordo con i diritti riconosciuti dalla Convenzione. Così, la discriminazione per ragioni di colore o di razza può, in certe circostanze, di per se stessa, risultare trattamento degradante secondo il significato dell'art. 3 della **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo**: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti»⁶⁷.

5.3 Divieto di discriminazione

La Convenzione **Internazionale contro ogni Forma di Discriminazione Razziale** all'articolo 1 definisce la discriminazione razziale come «ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica» e al successivo articolo 2 definisce gli impegni che ogni Stato deve rispettare: «a) non porre in opera atti o pratiche di discriminazione razziale verso individui, gruppi di individui od istituzioni [...] c) adottare delle efficaci misure per rivedere le politiche governative nazionali e locali e per modificare, abrogare o annullare ogni legge ed ogni disposizione regolamentare che abbia il risultato di creare la discriminazione o perpetuarla ove esista; d) [...] vietare e por fine con tutti i mezzi più opportuni, provvedimenti legislativi compresi, alla discriminazione razziale praticata da singoli individui, gruppi od organizzazioni; [...]»⁶⁸.

Nella sentenza *Timichev vs Russia* del 13 dicembre 2005 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo pronunciandosi sulla violazione dell'articolo 14 della **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo**⁶⁹ in combinato con altri diritti presenti nella Convenzione ha affermato: «La

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbk&action=html&highlight=s.%20%7C%20et%20%7C%20Marper&sessionId=83997124&skin=hudoc-fr>.

⁶⁶ Cfr. 35 *Asiatiques d'Afrique Orientale (citoyens du Royaume-Uni et des colonies) c. Royaume Uni*, Decisione sulla ammissibilità della Commissione n°4626/70;

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=83997124&skin=hudoc-fr&action=request>.

⁶⁷ Cfr. Articolo 3, *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, Roma, 4 novembre 1950;

http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1-97B316F9753A/0/ITA_CONV.pdf.

⁶⁸ Cfr. Articolo 1 e articolo 2, *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, New York, 21 dicembre 1965, entrata in vigore in data 04 gennaio 1969, ratificata dall'ordinamento giuridico italiano in data 05 gennaio 1976; http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Scheda_paese/Egitto/Pdf/Convenzione_discriminazione_razziale.pdf

⁶⁹ Cfr. Articolo 14 rubricato "Divieto di discriminazione", *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, Roma, 4 novembre 1950: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione»;

http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0D3304D1-F396-414A-A6C1-97B316F9753A/0/ITA_CONV.pdf.

discriminazione fondata sull'origine etnica reale o percepita costituisce una forma di discriminazione razziale [...]. La discriminazione razziale è una forma di discriminazione particolarmente odiosa e, tenuto conto delle sue pericolose conseguenze, esige una vigilanza speciale e una forte reazione da parte delle autorità. [...] Nessuna differenza di trattamento fondata esclusivamente o in maniera preponderante sull'origine etnica di un individuo può passare per oggettivamente giustificata in una società democratica contemporanea, fondata sui principi del pluralismo, e del rispetto della diversità culturale»⁷⁰.

E se l'articolo 14 della **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo** proibisce la discriminazione nel godimento dei « diritti contenuti nella [...] Convenzione», l'articolo 1 del **Protocollo 12** che prevede: «1. Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione. 2. Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1», estende il campo della protezione a «tutti i diritti previsti dalla legge», introducendo dunque un divieto generale di discriminazione⁷¹.

Il divieto verso ogni forma di discriminazione, figura inoltre nella **Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea** all'articolo 21 rubricato "Non discriminazione": «1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale [...]»⁷².

Infine non bisogna dimenticare, alla luce dell'analisi fattuale sopra svolta, la **Direttiva 2000/43/CE** le cui previsioni ai sensi dell'articolo 1, lettera a) rubricato «Nozione di discriminazione» definisce: «Ai fini della presente direttiva, il principio di parità di trattamento comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica [...] 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 stata un'altra in una situazione analoga; [...]»; infatti **la raccolta di rilievi dattiloscopici operata dalle autorità nazionali esclusivamente nei confronti delle comunità rom e sinte presenti negli insediamenti formali e informali opera de facto una discriminazione diretta ai danni della comunità coinvolta**⁷³.

La Direttiva 2000/43/CE è stata peraltro recepita dalla legislazione interna tramite il **Decreto legislativo n. 215/2003** il quale reca disposizioni relative all'attuazione della parità di trattamento

⁷⁰ Cfr. § 56 e 58, CEDH, Timichev c. Russie, Sentenza del 13 dicembre 2005; <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=timichev&sessionid=83997124&skin=hu doc-fr>

⁷¹ Cfr. CEDH, Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine, Sentenza Grande Chambre del 22 dicembre 2009; <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=finci&sessionid=83997124&skin=hudoc-fr>

⁷² Cfr. Articolo 21, *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Strasburgo, 12 dicembre 2007; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:IT:PDF>

⁷³ Cfr. Articolo 1, *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, Gazzetta ufficiale n. L 180 del 19/07/2000 pag. 0022 - 0026; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:IT:PDF>

tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, con il fine di disporre le misure necessarie affinché le differenze di razza o di origine etnica non siano causa di discriminazione⁷⁴. E se da un lato, purtroppo, è inevitabile notare come lo stesso Decreto Legislativo n. 215/2003, suo malgrado, abbia previsto in maniera esplicita, all'articolo 3, comma 2, l'esclusione dall'ambito di applicazione del principio di parità di trattamento senza distinzione di razza e di origine etnica in caso di «differenze di trattamento basate sulla nazionalità» e di «disposizioni nazionali e condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi Terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato»⁷⁵, dall'altro l'articolo 43 del **Decreto Legislativo 286/98 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero** -⁷⁶ riprendendo quanto contenuto nell'art.1 della Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, introduce per la prima volta nel nostro ordinamento una definizione compiuta di discriminazione estendendone anche il campo di applicazione.

Infatti, il succitato articolo 43 del Decreto Legislativo 286/98, definisce come discriminazione «[...] ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica», contribuendo così a ricomprendere nella definizione in esame non solo le condotte poste in essere con la specifica intenzione di nuocere, ma anche quelle che comportino comunque un effetto pregiudizievole.

5.4 Sui dati personali

Se la **Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea** per sua parte consacra l'articolo 8 alla "Protezione dei dati di carattere personale" e stabilisce: «1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge [...]»⁷⁷, la Direttiva 95/46/CE dà un'ampia panoramica delle finalità, dei diritti da rispettare e dei limiti in materia di trattamento dei dati personali.

La **Direttiva 95/46/CE** sin dal secondo considerato sottolinea che i sistemi di trattamento dei dati «[...] indipendentemente dalla nazionalità o dalla residenza delle persone fisiche *debbono rispettare la libertà e i diritti fondamentali delle stesse in particolare la vita privata* [...]» e stabilisce che «qualsivoglia trattamento di dati personali deve esser eseguito lealmente e lecitamente nei confronti delle persone interessate; che esso deve aver per oggetto dati adeguati, pertinenti e non

⁷⁴ Cfr. Articolo 1, Decreto Legislativo n. 215, del 9 luglio 2003, "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica";

http://www.asgi.it/public/parser_download/save/decreto.legislativo.9.luglio.2003.n.215.pdf

⁷⁵ Cfr. Articolo 3, comma 2, Decreto Legislativo n. 215, del 9 luglio 2003, "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica", cit.

⁷⁶ Cfr. Articolo 43, Decreto Legislativo n. 286, del 25 luglio 1998, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero";

http://www.asgi.it/public/parser_download/save/decreto.legislativo.286.anno.1998.aggiornato.al.6.dicembre.2011.pdf

⁷⁷ Cfr. Articolo 8, *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Strasburgo, 12 dicembre 2007;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:IT:PDF>

eccedenti rispetto alle finalità perseguite; che tali finalità devono essere esplicite e legittime e specificate al momento della raccolta dei dati [...]»⁷⁸.

La stessa stabilisce all'articolo 6, primo comma, i principi che devono essere tassativamente rispettati in materia di trattamento dei dati sensibili ossia che: «[...] i dati personali 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 [...] c) adeguati pertinenti e non eccedenti il rispetto alle finalità per le quali vengono rilevati e/o per le quali vengono successivamente trattati; [...] e) conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati [...]» per poi vietare in modo esplicito all'articolo 8 il trattamento dei dati che rilevano l'origine razziale o etnica eccezion fatta per alcune circostanze specifiche quali ad esempio, in presenza del consenso dell'individuo, qualora sia necessario proteggere un interesse vitale dell'individuo impossibilitato a fornire il proprio consenso o per necessità mediche.

Sulla base della predetta normativa, la raccolta dei rilievi dattiloscopici così come documentata dal presente memorandum è in violazione sia dell'articolo 6 sia dell'articolo 8 della Direttiva 95/46/CE.

Si ricorda inoltre che nella sentenza *Heinz Huber vs Germania* del 16 dicembre 2008 la Corte di Giustizia Europea, in un caso nel quale era stato creato un database relativo a un gruppo specifico della popolazione (cittadini europei non tedeschi) utilizzato e per fini statistici e per motivi di sicurezza pubblica e per prevenzione del crimine, ha ritenuto discriminatorio il trattamento dei dati in oggetto perché relativi ad uno specifico gruppo e insufficienti le motivazioni addotte dal governo⁷⁹.

⁷⁸ Cfr. *Direttiva 95/46/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, Gazzetta ufficiale n. L 281 del 23/11/1995 pag. 0031 - 0050;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1995:281:0031:0050:IT:PDF>

⁷⁹ Cfr. Causa C-524/06 -- *Heinz Huber vs. Bundesrepublik Deutschland*, Sentenza della Corte (grande sezione) del 16 dicembre 2008;

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006CJ0524:IT:HTML>

6. Conclusioni e Raccomandazioni

Il prefetto-commissario Giuseppe Pecoraro, aveva dichiarato in una intervista a un ricercatore dell'Associazione 21 luglio, nel gennaio 2010, che la procedura di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici riguardanti le comunità rom e sinte a Roma sarebbe servita a «dividere i buoni dai cattivi»⁸⁰. Dai riscontri effettuati con un'indagine svolta dall'Associazione 21 luglio tra il dicembre 2009 e il gennaio 2012 appare evidente come tale procedura **violi le norme nazionali e internazionali in materia di discriminazione etnica o razziale**.

Le operazioni di raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici effettuati all'interno degli insediamenti romani **hanno riguardato esclusivamente rom e sinti al di là del loro status giuridico**. Sotto l'apparente copertura fornita dalla definizione di “nomadi” sono stati interessati dalla procedura solo e tutti i componenti delle comunità rom e sinte dei campi oggetto delle operazioni delle forze di polizia.

L'identificazione ha riguardato i rom e sinti a prescindere dalla presenza dei requisiti normativi tassativamente indicati dall'art. 4 R.D. 773/31 T.U. Pubblica Sicurezza secondo cui: «*L'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità siano sottoposti a rilievi fotosegnalatici*». Le persone rom intervistate spesso hanno riferito di essersi sentiti direttamente o indirettamente **costrette** a sottoporsi alla procedura di raccolta di impronte e fotografie. L'alternativa sarebbe stata quella di non poter continuare ad avere un alloggio nell'insediamento informale che sarebbe stato da lì a poco sgomberato o all'interno di un “villaggio attrezzato”. A fronte delle 5000 persone rom sottoposte alle procedure, al 31 luglio 2011 sono stati solo **119 i permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati dalla Questura di Roma**. Secondo i riscontri effettuati, al termine della procedura di richiesta protezione internazionale molti rom apolidi di fatto – e quindi evidentemente impossibilitati a ottenere un qualsiasi documento che attesti la loro identità - non hanno potuto ottenere dalla Questura di Roma il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari perché privi del passaporto.

Sono stati rilevati dati, la cui raccolta non è legittimata da alcuna forma di censimento o identificazione in base alla normativa italiana, in particolare tramite foto che coinvolgono l'intero gruppo familiare o i minori di 14 anni congiuntamente ai genitori. Esiste la possibilità che tali operazioni abbiano permesso la creazione di una **banca dati con le informazioni archiviate in un ambiente appositamente realizzato all'interno dell'Ufficio Stranieri della Questura di Roma** e con una procedura esclusivamente predisposta per le persone rom e sinte e diversa dal resto della popolazione e di coloro che richiedono la protezione internazionale.

Il termine informale “censimento”, utilizzato delle autorità locali e dai media per individuare tali procedure di raccolta e archiviazione di impronte e foto delle persone rom e sinte a Roma⁸¹, sembra voler dunque nascondere il reale intento delle operazioni: **una identificazione e schedatura di massa di rom e sinti realizzate su base etnica**.

⁸⁰ Intervista a Giuseppe Pecoraro, commissario delegato per l'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio, Roma, campo Salone, 18 gennaio 2010.

⁸¹ Durante l'incontro con i rappresentanti dell'Associazione 21 luglio, del 27 settembre 2011, il prefetto-commissario ha definito la raccolta dei rilievi dattiloscopici e fotografici come un «censimento».

L'ASSOCIAZIONE 21 LUGLIO, in base alla documentazione prodotta nel presente Memorandum CHIEDE ALLE AUTORITÀ COMPETENTI:

- **la chiusura dello sportello, ubicato a Roma presso i locali dell'Ufficio Immigrazione della Questura, dedicato esclusivamente alla procedura di raccolta e archiviazione dei rilievi dattiloscopici e fotografici che ha coinvolto le comunità rom e sinte;**
- **Attraverso il coinvolgimento del Garante per la protezione dei dati personali, la cancellazione di tutti i dati che sono stati raccolti in base alla Dichiarazione dello stato di emergenza a prescindere dalla comprovata legittimità in sede giudiziaria, caso per caso, della procedura posta in essere.**

CASI LEGALI

Alla luce delle violazioni riscontrate, l'Associazione 21 luglio negli ultimi mesi ha sostenuto e avviato due azioni legali

Il Sig. XXX cittadino italiano, incensurato, appartenente alla comunità rom della Capitale, a seguito dello sgombero del campo tollerato nel quale abitava, in data 03 gennaio 2010, veniva condotto presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma e in quella sede sottoposto a rilievi dattiloscopici, senza ricevere alcuna informazione riguardo ai motivi alla base di tale procedura identificativa.

Tale procedura non appariva giustificata né da esigenze di ordine pubblico, né di sicurezza dello Stato.

Il Sig. XXX, su richiesta del pubblico ufficiale aveva regolarmente mostrato la propria carta d'identità, la cui originalità o validità, a oggi, non risulta esser posta in discussione.

Inoltre, il Sig. XXX non è stato destinatario di alcun provvedimento amministrativo o giudiziario tale da giustificare l'identificazione subita per mezzo dei rilievi dattiloscopici di cui sopra.

Per questi motivi il Sig. XXX, ha inoltrato in data 27/11/2010 formale istanza di accesso agli atti riguardanti i rilievi dattiloscopici cui era stato sottoposto, tramite Raccomandata A/R indirizzata sia alla Questura di Roma che alla Prefettura di Roma.

Solo 4 mesi più tardi, la Prefettura di Roma comunicava a sua volta per mezzo di Raccomandata A/R al Sig. XXX che la richiesta da lui inoltrata non era di sua competenza bensì della Questura di Roma che non ha mai evaso la richiesta inoltrata dal Sig. XXX.

Infine in data 05/04/2011, il Sig. XXX formulava nuovamente istanza formale di accesso agli atti, e la inviava tramite Raccomandata A/R alla Questura di Roma – Ufficio Immigrazione – e alla Prefettura di Roma, senza ricevere alcuna risposta anche in questo caso.

A seguito della vicenda sopra esposta e dell'assenza di riscontro da parte delle autorità amministrative il Sig. XXX supportato sia dall'Associazione 21 luglio che dall'Antenna Territoriale Anti-discriminazione, presenta dapprima una Denuncia-Esposto alla Procura della Repubblica, poi un ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio.

1. Nella Denuncia-Esposto, di cui sopra, presentata in data 14 novembre 2011, nei confronti del prefetto-commissario, il Sig. XXX e l'Associazione 21 luglio, ripercorrendo tutta la storia dalla Dichiarazione dello stato di emergenza all'attuazione del *Piano Nomadi* sino alla raccolta dei rilievi dattiloscopici, paventando la possibilità che possa esser stata creata una banca dati su base etnica delle comunità rom e sinte che vivono sul territorio romano, o che i correlativi dati personali siano stati inseriti all'interno delle ordinarie banche dati con modalità atte a consentire il loro rapido reperimento su base etnica in violazione sia della normativa italiana che europea, richiedono ai competenti uffici che venga promossa un'azione penale nei confronti del prefetto-commissario

straordinario per l'emergenza nomadi nel Lazio nella misura in cui gli stessi uffici ritengano di ravvisare nelle sue azioni fattispecie penalmente perseguibili.

2. Diversamente nel ricorso al TAR del Lazio, promosso dal Sig. XXX, si denuncia il diniego per mancata risposta di prendere visione dei dati raccolti sul ricorrente in sede dei rilievi dattiloscopici effettuati in seguito allo sgombero del campo Y a Roma, e si richiede l'accesso a tali atti.

In data 23/11/2011 il TAR del Lazio con sentenza n. 09194/2011 accoglie il ricorso e ordina l'esibizione della documentazione richiesta dal Sig. XXX entro 30 giorni dalla notifica o dalla comunicazione della stessa alla parte avversa⁸².

⁸² Tribunale Amministrativo per il Lazio, sezione Prima ter, sentenza del 27 ottobre 2011, n. 9194, dd. del 23 novembre 2011; http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tar.lazio.sez.i.ter.sentenza.n.9194.depositata.il.23.11.2011.pdf

**MEMORANDUM TO THE UNITED NATIONS ORGANISATION
COMMITTEE FOR THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION**

**VIOLATION BY ITALIAN AUTHORITIES OF NATIONAL AND INTERNATIONAL
REGULATIONS AND THE BASIC RIGHTS OF ROMA AND SINTI COMMUNITIES
WITH REGARD TO PROCEDURES FOR REQUESTING INTERNATIONAL
PROTECTION AND GATHERING FINGERPRINTS AND PHOTOGRAPHIC DATA IN
THE CITY OF ROME**

«They took a photo of me at the beginning of January, 2010. They said that if we didn't co-operate, we wouldn't be allowed into the camp and we'd have to stay on the streets. We had no choice. I told them I was Italian and I asked them if I had to do it, too. They said I did».

«They also took fingerprints of my disabled son. Now he's 18. He can't walk or talk. I took him there. I put him in the pram and I took him to the Questura (Police headquarters). They took his fingerprints and his photo. They did everything to him. They got the police to take his fingerprints. Then they measured his height and took a photo of us all together. They put all of us in a group and then they took our photo. When they'd finished, they didn't even give us a piece of paper. They gave us nothing!»

This memorandum was compiled as an attachment to the report the Associazione 21 luglio jointly with the European Roma Rights Centre presented to CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination of the United Nations).

Researchers at the Associazione 21 luglio⁸³ carried out an investigation to monitor and analyze procedures for requesting international protection and obtaining fingerprints and photographs for identification involving all residents of seven «equipped villages» and some so-called informal settlements in Rome.

The present memorandum is based mainly on documentation obtained by the Research Programmes staff members of the Associazione 21 luglio in some «equipped villages» and settlements at one time «tolerated» by the Municipality. Three visits were made to the Ufficio Immigrazione della Questura (Immigration Office at Police Headquarters) of Rome including one meeting with Giuseppe Pecoraro, the prefect-commissioner for the Lazio region.

The research was initiated on 28 December 2010 and concluded on 15 January 2012. It concerned the following settlements inhabited by Roma and Sinti communities: Casilino 900, La Martora, Salone, Camping River, Castel Romano, Lombroso, Tor de Cenci, and the reception centre in Via Amarilli. The results of this research are accompanied by an analysis carried out by the Associazione 21 luglio's legal experts.

⁸³ The memorandum was written by Andrea Anzaldi in cooperation with Aurora Sordini, Dzemila Salkanovic and Carlo Stasolla.

1. State of emergency declared and procedural ordinances issued

On 21 May 2008, the Prime Minister Silvio Berlusconi decreed a state of emergency until 31 May 2009. However, on 30 May 2008, three further procedural ordinances were announced regarding settlements of «nomadic communities» in the regions of Lombardy, Lazio, and Campania; prefects of Milan, Rome and Naples were nominated «commissioners with power to intervene where necessary until the state of emergency had been resolved»⁸⁴. On 28 May 2009 yet another decree was issued, extending the state of emergency to 31 December 2010; on this occasion, the regions of Piedmont and the Veneto were added⁸⁵. On 1 June 2009 another two procedural ordinances were issued whereby the prefects of Turin and Venice were nominated «commissioners with powers to intervene when necessary to resolve the state of emergency» in the regions of Piedmont and the Veneto⁸⁶. On 17 December 2010 the Prime Minister issued yet a further decree extending the state of emergency to 31 December 2011⁸⁷.

According to the text of 21 May 2008, the declaration of the state of emergency was considered necessary because of «the extremely critical situation» caused by the «presence of numerous irregular immigrants and nomads from outside the European Union who, having settled in urban areas of such extreme precariousness, determined a situation of serious social alarm with possible repercussions involving public order and the safety of the local population [...] seriously compromising public order and security[...]»⁸⁸.

The first intervention organized after the declaration of the state of emergency was a census carried out during the year 2008, involving Roma and Sinti communities of both the formal and informal settlements in Milan, Naples and Rome. The operations were carried out by the police force and - limited to the territories of Naples and Rome - with the participation of the Italian Red Cross. Between the months of January and April 2009 a second census was held in Rome in the

⁸⁴ Ordinances of the Prime Minister, nos. 3676, 3677 and 3678 of 30 May 2008: *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania*;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0987_2008_06_03_OPCM_30_05_08.html for the Lazio region;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0986_2008_06_03_OPCM_30_05_08.html for the Lombardy region;

http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0985_2008_06_03_OPCM_30_05_08.html_319159483.html for the Campania region.

⁸⁵ Decree of the Prime Minister of 28 May 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 predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto*;

http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0961_2009_05_28_dPCM_pro_roga_emergenza_nomadi.html

⁸⁶ Ordinances of the Prime Minister, n. 3777 and n. 3776, of 1 June 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 e Piemonte*;

http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0963_ordinanza_3777_1_giug_no_2009.html for the Veneto region;

http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0962_ordinanza_3776_1_giug_no_2009.html for the Piedmont region.

⁸⁷ Decree of the Prime Minister of 17 December 2010, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto*;

http://www.protezionecivile.gov.it/cms/attach/dpcm_del_17.12.2010_proroga_nomadi.pdf

⁸⁸ Decree of the Prime Minister of 21 May 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza*, cit.

formal and informal settlements. Operations were carried out by the Italian army and the police force; homes were searched and some people were forcibly evicted⁸⁹.

The census, involving the fingerprinting and photographing of some inhabitants of the camps, provoked the critical reaction of the European Parliament. In July 2008 a resolution was adopted concerning the census on ethnic basis of the Roma in Italy; apprehension was expressed regarding statements in the government decrees to the effect «that the presence of Roma camps in the large cities represented a social emergency threatening public order and safety to justify the declaration of a state of emergency»⁹⁰.

In reply to criticism expressed by European institutions following an exchange of correspondence with the European Commission, the Italian government issued «Guidelines nos. 3676, 3677 and 3678 published by the Home Office on 17 July 2008 referring to the ordinances decreed by the Prime Minister on 30 May 2008 concerning settlements of nomadic communities in the regions of Lazio, Campania and Lombardy»⁹¹. The Guidelines established that the operations carried out by the prefect-commissioners were not to focus on any particular group or individual, but rather on all persons who lived in the settlements, whether legal or illegal, regardless of their nationality, ethnic group or religion.

On 16 November 2011 according to decision no. 6050, the Council of State pronounced «the illegitimacy of the decree of the Prime Minister of 21 May 2008».

⁸⁹ About the violations of European regulations during census operations: European Roma Rights Centre, Open Society Institute and OsservAzione, *Memorandum to the European Commission: Violations of EC law and the fundamental rights of Roma and Sinti by the Italian government in the implementation of the census in 'nomad camps'*, 4 May 2009; <http://www.errc.org/cms/upload/media/03/D5/m000003D5.pdf>

⁹⁰ European Parliament, *European Parliament resolution on the census of the Roma on the basis of ethnicity in Italy*, P6_TA(2008)0361, 10 July 2008; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0361+0+DOC+XML+V0//EN>

⁹¹ Ministry of Interior, *Linee guida del ministero dell'Interno, diffuse il 17 luglio, per l'attuazione delle ordinanze del presidente del consiglio dei ministri del 30 maggio 2008, n. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia*; http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0095_censimento_campi_nomadi_le_linee_guida.pdf

2. Obtaining fingerprints and photographs of the roma and sinti communities in rome

From the month of December 2009, the administrative authorities of the Municipality of Rome, in accordance with the prefect-commissioner, initiated the process of fingerprinting and taking identification photographs of the Roma and Sinti communities present in the capital to obtain:

- **a Dast card** - *Documento di autorizzazione allo stanziamento temporaneo* (Document authorizing temporary sojourn), necessary for the inhabitants to be able to reside in the authorized settlements;
- **international protection** necessary for establishing the applicant's legal position in order to be entitled (assuming the substance of the information provided) to a residence permit for humanitarian reasons. According to information provided to the Associazione 21 luglio by a vice-prefect of the *Prefettura* (prefecture) of Rome, until 31 July 2011 these operations had involved all the inhabitants of the formal settlements of Salone, Gordiani, Camping River, Candoni, Castel Romano, Cesarina, Lombroso, the centre of via Salaria, and the closed settlements and the settlements to be closed: ex Casilino 900, ex La Martora, Foro Italic⁹². According to the same source, on 31 July 2011 «there were 693 applicants requesting international protection, 327 of whom resulted in having insufficient or inadequate documentation; 119 applicants were issued residence permits for humanitarian reasons; 56 applicants were rejected, 57 applicants were to be summoned for an interview with the competent territorial Commissioner; 134 applicants were awaiting notification of the Commissioner's decision»⁹³.

The fingerprints and the photographs were used in both procedures regarding not only stateless persons, but also those who had been in possession of a document of identification, Roma with Italian citizenship, Roma in possession of other European Union citizenship documentation, Roma already in possession of a residence permit (or who had obtained one in the past), third country citizens.

⁹² Statement given through e-mail by a vice-prefect of Rome to the Associazione 21 luglio on 19 October 2011; in the archives of the Associazione 21 luglio. According to documentation gathered by the Associazione 21 luglio, in 2010 also the Roma inhabitants of Tor de' Cenci camp were involved in fingerprinting and photographic procedures.

⁹³ *Ibidem*

3. Factual analysis

From December 2009 to January 2012 researchers of the Associazione 21 luglio carried out an investigation to monitor and analyze procedures for requesting international protection and obtaining fingerprints and identification photographs involving the inhabitants of the «equipped villages» of selected settlements in Rome.

According to documentation gathered, **only individuals belonging to Roma and Sinti communities** were registered. The Roma were most of the time driven at the *Questura* of Rome – Immigration Office - in Via Teofilo Patini by public transport (ATAC) and queued up in front of a specific desk, identified by a sign «Nomads Only – No Political Refugees». Fingerprints of every Roma over 14 years of age were taken at this office; photographs were snapped of each individual alone and with groups of family members. Children under 14 years of age were photographed with their parents. According to several witnesses, the height of each person was recorded. Three Roma claimed that the presence and kinds of tattoos had been noted. **In two cases, the involvement of minors under age 14 in the fingerprinting and photographic process was reported.**

Those Roma who were interviewed often reported that they felt directly or indirectly forced to submit to the procedure of fingerprinting and having their photograph taken. The alternative was that they would not be eligible to continue to have accommodation in either an informal settlement which would soon be demolished or in an «equipped village».

These records of fingerprints and photographs regarded not only stateless individuals but also those who were in possession of a document of identification: Roma who were Italian citizens; Roma who were in possession of documentation of citizenship from another European Union member country, Roma who were citizens of a third country in possession of a residence permit (or who had had one in the past).

As far as the procedure for requesting international protection was concerned, it was the stateless Roma without any identification were involved. A number of those interviewed stated that after being heard by the Territorial Commission according to the procedure requesting international protection, they were unable to obtain residence permits for humanitarian reasons because the police had requested a passport in order to issue them.

Two cases in which **minors under age 14** had been seen to be involved in the fingerprinting and photographing process were reported.

«When we were at the Questura I went in first with my grandmother and they took my photo. Then I was left alone and they asked me when I was born and then they took my fingerprints»⁹⁴.

«They [State Police operators] even took fingerprints of young boys. Children, too. My children were only four and six years old. Imagine fingerprints! Even the 12 year old!»⁹⁵.

⁹⁴ Interview to P. S., Roma child with Montenegrin citizenship, 14 years old, Salone camp, Rome, 29 November 2011.

⁹⁵ Interview to M. H., Roma woman with Bosnian citizenship, 40 years old, Camping River, Rome, 14 November 2011.

4. Gathering and treating fingerprints and photographs of roma and sinti individuals

Monitored by the Associazione 21 luglio, the procedures described above caused particular concern; there were some clear violations of national and international regulations.

4.1 Registration based on ethnicity

Fingerprinting and the taking of identification photographs in the settlements concerned Roma and Sinti ethnic groups exclusively, regardless of their legal status.

During the procedures involving the inhabitants of the Casilino 900 settlement between December 2009 and January 2010, there was **a group of non-Roma from Montenegro who were inhabitants of the settlement**. However, they were not included in the fingerprinting and photographic procedure like the Roma and Sinti inhabitants. On the other hand, a family group of Roma with Italian citizenship living in the same settlement, but who refused to be fingerprinted or photographed, were not included in the removal of the inhabitants to a formal settlement, nor were they offered alternative accommodation⁹⁶.

During the course of a visit to the Tor de Cenci settlement in Rome, observers from the Associazione 21 luglio were told by a **non-Roma woman with Italian citizenship**, living in the camp and married to a Roma with Macedonian citizenship living in the camp as well, that they had not been obliged to participate in the fingerprinting and photographing because they did not belong to the Roma community, while other Roma inhabitants of the same camp with Italian citizenship had been obliged to follow the procedure in order to obtain a place in an “equipped village” according to the Nomad Plan⁹⁷.

When a Police operator present during the procedures carried out at the *Questura*, was asked by a researcher from the Associazione 21 luglio the reason for fingerprinting and photographing Romanians from the Camping River settlement in possession of valid identification documents, he replied, «**Perhaps you don't understand, this is not a normal situation, they are gypsies**»⁹⁸.

4.2 Assignment of residence permits or expulsion

By 31 July 2011, out of 5,000 Roma individuals⁹⁹ who had undergone the procedures only 119 residence permits were issued for humanitarian reasons by the *Questura* of Rome. According to the checks effected, at the conclusion of the proceedings requesting international protection many stateless Roma - thus unable to obtain any documentation which would ascertain their legal status - had not be able to obtain a residence permit for humanitarian reasons from the *Questura* of Rome because they did not possess a passport¹⁰⁰.

⁹⁶ Visit to the Casilino 900 camp by a researcher of the Associazione 21 luglio on 11 February 2010.

⁹⁷ Interview to S. C., 40 years old, non-Roma woman with Italian citizenship, Tor de' Cenci settlement, Rome, 14 November 2011.

⁹⁸ Interview to a State Police operator, Immigration Office at Police Headquarters, 13 July 2011.

⁹⁹ This figure was communicated by Giuseppe Pecoraro, Rome prefect and Extraordinary Commissioner for the Nomad Emergency in the Lazio region during an interview published on La Repubblica Roma.it, "Nomadi, l'obiettivo finale sono dieci campi autorizzati", 10 March 2011;

http://roma.repubblica.it/cronaca/2011/03/10/news/nomadi_1_obiettivo_finale_sono_dieci_campi_autorizzati-13444184/.

During a meeting with the Associazione 21 luglio on 27 September 2011, the prefect-commissioner stated that by the end of the year 2011, about 7000 Roma present in Rome would have been involved in fingerprinting and photographic procedures.

¹⁰⁰ Interview to a representative of an organization dealing with the defense of children's rights, Rome, 3 November 2011.

A police operator during the course of an interview, said that it was the decision of the Police commissioner of Rome not to release a residence permit to those who did not possess a passport¹⁰¹. This fact seems to contradict the prefect's statements given to the Associazione 21 luglio researchers that the whole point of the procedure was to give citizenship and legal status to those who did not have it. The decision of a procedure with the stated intention of solving the legal status problem of stateless individuals without any documentation was taken, but in fact in the end the stateless individuals were asked for a passport in order to obtain the release of a residence permit.

A Roma who was interviewed stated that he had received an expulsion notice after having requested international protection.

4.3 Database

During the monitoring of fingerprinting and photographic operations, a researcher from the Associazione 21 luglio at the Immigration Office of the *Questura* of Rome, managed to briefly read a file on which was written: **File title - Nomad Task Force; space provided for name, surname, settlement of origin and access number at the *Questura* desk 'for nomads'**¹⁰².

Today, through the monitoring system of fingerprinting and photographing operations carried out by the Associazione 21 luglio, **the suspicion that the census operations have facilitated the creation of a database containing personal data of members of Roma and Sinti communities based on ethnic origin appears even more well-founded.**

¹⁰¹ Interview to a State Police operator, Immigration Office at Police Headquarters, 03 November 2011.

¹⁰² Visit to the Immigration Office at Police Headquarters of Roma by observers of the Associazione 21 luglio, 23 June 2011.

5. Conclusions

The prefect-commissioner Giuseppe Pecoraro had declared in an interview to a researcher of the Associazione 21 luglio in January 2010 that the procedures of gathering fingerprints and identification photographs involving the Roma and Sinti communities were used to «separate the goodies from the baddies». According to the checks carried out by the Associazione 21 luglio between December 2009 and January 2012 it seems evident that such a procedure **violates national and international regulations concerning questions of ethnic or racial discrimination**.

Fingerprinting and identification photographic operations carried out within Roman settlements **exclusively concerned Roma and Sinti communities regardless of their legal status**. Under the apparent protection made available by the nomad concept the only ones involved were all members of the Roma and Sinti communities in the camps object of police force operations.

The identification concerned the Roma and Sinti communities over and above regulation requisites specifically indicated in Public Security article 4R.D. 773/31 T:U. according to which «the public security authority has the faculty to order a dangerous or suspected person and those who are unable to or refuse to prove their identity to undergo the fingerprinting and identification photographic procedure». Roma individuals interviewed often said that they had felt forced to undergo fingerprinting and photographic procedures. The alternative would have been no accommodation in either an informal settlement, destined to being destroyed, or an “equipped village”. By 31 July 2011 out of 5,000 Roma who had undergone these procedures, **only 119 of them were given a residence permit for humanitarian reasons by the *Questura* of Rome**. According to checks at the end of the procedure requesting international protection, many stateless persons - who obviously had no possibility of obtaining any sort of document which gave them legal status – were unable to obtain a residence permit for humanitarian reasons from the *Questura* of Rome because they had no passport¹⁰³.

No form of census or identification based on Italian regulations legitimates the data obtained, particularly photographs involving complete family groups or minors under 14 with their parents. It is likely that such operations have facilitated **the creation of a databank of information archived in a place specifically created within the Immigration Office of the *Questura* of Rome** using procedures **specifically set up for Roma and Sinti individuals**, different from the rest of the population and those requesting international protection.

The informal term “census” used by local authorities and by the media to identify these procedures of collecting and archiving fingerprints and photographs of Roma and Sinti in Rome seems to hide the real purpose of the operations: a **mass identification and classification based on ethnicity**.

¹⁰³ Interview to a representative of an organization dealing with the defense of children’s rights, Rome, 3 November 2011.