

LUISS



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto Costituzionale

**LA TUTELA DELLE MINORANZE NELLA COSTITUZIONE
E NELL'ORDINAMENTO EUROPEO ED
INTERNAZIONALE: IL CASO DELLA MINORANZA ROM**

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Raffaele Bifulco

CANDIDATA

Federica Selvaggio

Matr. 135713

CORRELATORE

Chiar.mo Dott.

Giovanni Piccirilli

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

A mia madre.

INDICE SOMMARIO

Introduzione.....	7
--------------------------	----------

Capitolo Primo.

LA TUTELA GIURIDICA DELLE MINORANZE	11
--	-----------

1. Il diritto della\alla differenza: problema definitorio.....	11
2. Diritti e strumenti delle minoranze	24
2.1 Le rivendicazioni dei gruppi minoritari.....	24
2.2 Il riconoscimento dei diritti minoritari tra i principi di uguaglianza formale e sostanziale.....	27
2.3 La rappresentazione politica delle minoranze	31
2.4 La controversa classificazione dei diritti effettivamente riconosciuti alle minoranze	35
3. Il trattamento giuridico delle differenze: modelli costituzionali comparati	39
3.1 L'evoluzione storica della protezione delle minoranze dal 1989, la situazione attuale	39
3.2 Gli ordinamenti multinazionali	45
3.3 Gli ordinamenti liberali	49
3.4 Gli ordinamenti promozionali.....	51
3.5 Gli ordinamenti repressivi	52
4. Ordinamento promozionale italiano e asimmetria costituzionale.....	55
4.1 La tutela costituzionale dei gruppi minoritari.....	55
4.2 L'art.6 Cost e la legge quadro del 1999	59
5. Lo sviluppo della tutela internazionale e sovranazionale delle minoranze e la sua costituzionalizzazione.....	69

Capitolo Secondo.

ROM, SINTI E CAMINANTI COME MINORANZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO 81

1. Lo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti in Italia..... 81
 - 1.1 Stereotipi e difficoltà definitorie 81
 - 1.2 Rom cittadini italiani..... 87
 - 1.3 Rom cittadini di altri Stati membri dell'Unione Europea 89
 - 1.4 Rom extracomunitari..... 91
2. La tutela costituzionale dei Rom..... 96
 - 2.1 Verso una politica nazionale di riconoscimento 96
 - 2.2 Le lacune dell'art.6 Cost..... 101
 - 2.3 Un riconoscimento incompleto, settoriale ed in alcuni casi involontario
105
3. La tutela legislativa statale, proposte e disegni di legge 109
 - 3.1 L'inerzia del legislatore nazionale 109
 - 3.2 L'emanazione di una normativa a favore dei Rom tra la legislazione
statale e locale..... 116
4. Tra stereotipi discriminatori e riconoscimento delle specificità culturali 123

Capitolo Terzo.

ROM, SINTI E CAMINANTI COME MINORANZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO, LEGISLAZIONE REGIONALE E LOCALE 130

1. Frammenti di riconoscimento normativo 130
 - 1.1 Brevi cenni alla legislazione regionale d'integrazione dei Rom 130
 - 1.2 I limiti della competenza legislativa regionale 136

2.	L'attuazione della Strategia Nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020	140
2.1	Il ruolo fondamentale degli enti locali	140
2.2	Linee di intervento in materia di istruzione.....	142
2.3	Linee di intervento in materia di accesso al mondo del lavoro	145
2.4	Linee di intervento in materia di assistenza sanitaria.....	147
3.	Le condanne della giurisprudenza italiana alla segregazione dei Rom all'interno dei campi.....	151
3.1	Le criticità delle politiche abitative a favore dei Rom	151
3.2	La ghettizzazione all'interno dei campi	155
4.	I Rom nel Comune di Telese Terme	162
4.1	La storia di una civile convivenza.....	162
4.2	Le problematiche legate alla presenza dei Rom sul territorio e l'operazione "Pagnalè"	170

Capitolo Quarto.

STRUMENTI INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI DI TUTELA DEI ROM..... 173

1.	Una minoranza transnazionale diffusa in tutto il Mondo, le preoccupazioni dell'Onu	173
2.	I Rom nell'Europa multiculturale, aspetti di diritto comparato	179
3.	Il ruolo del Consiglio d'Europa nella tutela dei diritti fondamentali dei Rom	191
3.1	Strumenti a disposizione del Consiglio d'Europa.....	191
3.2	La portata delle rivendicazioni minoritarie dei Rom	199
4.	L'Unione Europea e le politiche di integrazione dei Rom	204
4.1	La legislazione europea antidiscriminatoria	204

4.2	L'allargamento dell'Unione Europea e l'interessamento delle Istituzioni.....	208
4.3	I Rom nei documenti dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e le attività dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali	219
5.	Il ruolo della giurisprudenza europea nell'edificazione della tutela dei Rom	223
5.1	La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea	223
5.2	La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo	227
	Riflessioni conclusive.	237
	Bibliografia.....	247

Introduzione.

“Eres una gaviota. En eso el chimpancé tiene razón, pero sólo en eso. Todos te queremos, Afortunada. Y te queremos porque eres una gaviota, una hermosa gaviota. No te hemos contradicho al escucharte graznar que eres un gato porque nos halaga que quieras ser como nosotros, pero eres diferente y nos gusta que seas diferente. No pudimos ayudar a tu madre pero a ti sí. Te hemos protegido desde que saliste del cascarón. Te hemos entregado todo nuestro cariño sin pensar jamás en hacer de ti un gato. Te queremos gaviota. Sentimos que también nos quieres, que somos tus amigos, tu familia, y es bueno que sepas que contigo aprendimos algo que nos llena de orgullo: aprendimos a apreciar, respetar y querer a un ser diferente. Es muy fácil aceptar y querer a los que son iguales a nosotros, pero hacerlo con alguien diferente es muy difícil y tú nos ayudaste a conseguirlo. Eres una gaviota y debes seguir tu destino de gaviota. Debes volar. Cuando lo consigas, Afortunada, te aseguro que serás feliz, y entonces tus sentimientos hacia nosotros y los nuestros hacia ti serán más intensos y bellos, porque será el cariño entre seres totalmente diferentes”.

Luis Sepúlveda¹

Ci tenevo ad introdurre il discorso citando una riflessione sulla diversità dello scrittore cileno Sepúlveda, venuto a mancare lo scorso sedici aprile per mano del Covid- 19. Il trattamento giuridico delle diversità è una delle principali sfide del diritto costituzionale che, se per decenni si è impegnato per la costruzione

¹ SEPÚLVEDA L., *Historia de una gaviota y del gato que le enseñó a volar*, Barcelona, 1996. Traduzione ad opera di CARMIGNANI I., *Storia di una gabbianella e del gatto che le insegnò a volare*, 2010. “Sei un gabbiano. Su questo lo scimpanzé ha ragione, ma solo su questo. Tutti ti vogliamo bene, Fortunata. E ti vogliamo bene perché sei un gabbiano, un gabbiano bellissimo. Non ti abbiamo contraddetto ascoltandoti stridere che eri un gatto perché siamo lusingati che tu voglia essere come noi, ma sei diverso e ci piace che tu sia diverso. Non potevamo aiutare tua madre, ma a te sì. Ti abbiamo protetto da quando sei uscito dal guscio. Ti abbiamo consegnato tutto il nostro affetto senza mai pensare di renderti un gatto. Ti vogliamo bene gabbiano. Sentiamo che ci ami anche tu, che siamo tuoi amici, la tua famiglia, ed è bello che tu sappia che con te abbiamo imparato qualcosa che ci riempie di orgoglio: abbiamo imparato ad apprezzare, rispettare e amare un essere diverso. È molto facile accettare e amare quelli che sono uguali a noi, ma farlo con qualcuno diverso è molto difficile e tu ci hai aiutato a ottenerlo. Sei un gabbiano e devi seguire il tuo destino di gabbiano. Devi volare. Quando ce la farai, fortunata, ti assicuro che sarai felice, e poi i tuoi sentimenti verso di noi e i nostri verso di te saranno più intensi e belli, perché sarà l'affetto tra esseri completamente diversi”. pp. 92 ss

dogmatica del principio d'uguaglianza, ora sente la necessità di predisporre un efficace diritto della/alla differenza. La tutela dei diritti delle minoranze, infatti, è uno degli aspetti significativi del programma globale relativo ai diritti umani, inteso come difesa delle identità e delle diversità.

Il primo capitolo serve, così, ad inquadrare la situazione giuridica generale delle minoranze nell'ordinamento italiano, europeo ed internazionale, presentando anche modelli costituzionali comparati in riferimento all'evoluzione dei diritti e degli strumenti riconosciuti ai gruppi minoritari. L'analisi parte dalla controversa questione definitoria della nozione di minoranza, sottolineando come la mancanza di una definizione omnicomprensiva non possa esimere dall'esigenza di analizzare attentamente gli elementi che vengono costantemente richiesti dalle definizioni dottrinarie e legislative. Le minoranze godono di una protezione internazionale, sovranazionale e nazionale, organizzate come cerchi concentrici. Le costituzioni nazionali risentono dell'influenza degli ordinamenti promozionali, delle obbligazioni internazionali in caso di adesione all'OSCE e al Consiglio d'Europa o di ratifica della CEDU, e dei parametri stabiliti dall'Unione Europea per l'acquisto della membership. L'Unione europea, fin dai tempi della Comunità, era solita porsi neutrale rispetto ai diritti delle minoranze ma con la progressiva rilevanza che le questioni minoritarie hanno assunto nel contesto europeo e con l'adesione nel 2004 di ben 10 nuovi Stati membri, la materia è progressivamente diventata oggetto della politica comunitaria.

Il secondo capitolo si sofferma poi sulla situazione giuridica generale dei Rom nel nostro ordinamento, partendo da un breve *excursus* storico rispetto la loro origine, per arrivare alla condizione attuale in Italia. Gli articoli 2 e 3 Cost. costituiscono la base della tutela dell'identità e dell'uguaglianza con il resto della popolazione ma si registrano lacune nell'applicazione dell'art.6 Cost. ai fini della concreta tutela della minoranza Rom. La mancata previsione nella legge 482/1999 di un riferimento alla minoranza Rom, infatti, ha evidenziato la necessaria previsione di una politica nazionale di riconoscimento per questo gruppo minoritario. Nonostante le numerose proposte legislative e gli sporadici interventi normativi nazionali, nulla è stato in concreto realizzato, neanche per far fronte alla sempre attuale discriminazione nei loro confronti. L'inerzia del legislatore nazionale è stata però

colmata da diverse politiche sub-nazionali realizzate nella maggior parte dei casi sulla base della sola legislazione regionale.

Il terzo capitolo, infatti, si sofferma sulla legislazione regionale e locale in materia che, seppur frammentata e discontinua, rappresenta la principale forma di protezione dei Rom nel nostro ordinamento. Anche la Strategia Nazionale d'Inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020 che, tra le altre cose, ha fornito un quadro strategico nazionale univoco per l'integrazione dei Rom volto a fornire una unitarietà di intenti nella programmazione e realizzazione delle politiche locali, nel rispetto delle competenze degli enti, ha individuato nelle Regioni e nei Comuni, il punto focale per l'attuazione delle misure in essa previste. Viene affrontata, poi, la decretazione d'urgenza a cui è ricorso il governo italiano per affrontare la questione Rom nel 2009, con decreti successivamente dichiarati illegittimi dal Consiglio di Stato. Le criticità delle politiche abitative a favore dei Rom e la segregazione di questi all'interno dei campi richiamano ancora oggi l'attenzione della giurisprudenza italiana e, come si vedrà nel quarto capitolo, anche europea. Infine, si esamina la particolare situazione del mio Paese d'origine in Provincia di Benevento che ospita fin dagli anni '30 una grande comunità di etnia Rom.

Nel quarto capitolo, poi, si analizza come a livello sovranazionale sia lasciata ampia discrezionalità gli Stati nell'elaborazione delle strategie di inclusione dei Rom, mantenendo la Commissione solo un ruolo di coordinamento e supporto finanziario. Questa scelta presenta infatti luci ed ombre perché se da una parte responsabilizza gli Stati, dall'altra fa aumentare il rischio di un trattamento differenziato e una protezione "a macchia di Leopardo" anche all'interno di uno stesso Stato. Inoltre, le particolari condizioni in cui si trovavano i Rom, principalmente in Europa dove risultano la minoranza meno tutelata dal punto di vista giuridico, hanno da sempre richiamato l'attenzione delle Nazioni Unite che è intervenuta in materia con una serie di atti vincolanti e richiami ai singoli Stati. Così, partendo da una breve descrizione dello sviluppo del fenomeno dell'aniziganismo, si analizzano le politiche adottate da parte dei singoli ordinamenti statali in relazione all'attuazione di quanto contenuto nella Convenzione-quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali adottata in seno al Consiglio d'Europa nel 1998, identificando quattro atteggiamenti diversi.

Per concludere, soffermandosi sulle diverse pronunce in materia da parte delle Corti europee, si analizzano le posizioni assunte rispettivamente dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo in relazione alla complessa situazione dei Rom all'interno dei singoli ordinamenti statali.

Capitolo Primo.

LA TUTELA GIURIDICA DELLE MINORANZE

1. Il diritto della\alla differenza: problema definitorio

Il termine “minoranza” si associa ad un concetto generico e di difficile definizione. Nell’ambito di una ricerca condotta dal punto di vista delle scienze giuridiche, politiche o sociali, può essere usato principalmente in due significati diversi. Il primo è quello di una parte di corpo politico od amministrativo deliberante che, in una o più votazioni, si è schierata a favore di una tesi diversa da quella che in definitiva ha prevalso. Il secondo significato è quello in cui essa è invece utilizzata per indicare un gruppo sociale, diverso da quello dominante nell’ambito di una certa società statale, composto da cittadini che si distinguono sulla base di uno dei fattori sociologici da cui derivano le contrapposizioni dei gruppi² e che sono esclusi più o meno completamente, ma in modo tendenzialmente permanente, dal controllo delle leve del potere politico.

La tutela dei diritti delle minoranze è uno degli aspetti significativi del programma globale relativo ai diritti umani, inteso come difesa delle identità e delle diversità, ed una delle sfide proprie del costituzionalismo. Una buona parte della dottrina e la giurisprudenza costituzionale³ associa la tutela delle minoranze al principio pluralistico, considerando presupposto essenziale per il riconoscimento giuridico delle prime, la presenza di un ordinamento ideologicamente e territorialmente pluralista.

Come riportato nel preambolo della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, firmata a Strasburgo il 1° febbraio 1995 e ratificata dall’Italia con la legge 28 agosto 1997, n. 302 (entrata in vigore il 1° marzo 1998),

² Il fattore nazionale è il più importante tra quelli composti, mentre fattori semplici vengono considerati quelli etnico e linguistico, religioso, politico, economico e culturale. PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno: con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, Milano, 1967, pp.22 ss.

³ La Corte Costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità di leggi regionali a tutela delle minoranze linguistiche riconosciute, ha più volte condiviso la relazione tra tutela di minoranze e pluralismo sociale. Corte cost., sent. n. 62 del 1992; n. 15 del 1996; n. 159 del 2009; n. 88 del 2011 cui torneremo successivamente.

“una società che si vuole pluralista e genuinamente democratica deve non solo rispettare l’identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale, ma anche creare condizioni appropriate che le consentano di esprimere, di preservare e di sviluppare questa identità”.

La nozione di minoranza evoca con immediatezza logica e semantica la situazione in cui, all’interno di un contesto unitario, si realizza una relazione tra un’entità numericamente inferiore rispetto ad un’altra entità numericamente maggiore. Una definizione meramente numerica però non risulta sufficiente, in quanto una minoranza in senso sociologico può essere maggioranza numerica e viceversa. Ai fini della caratterizzazione è necessario che il gruppo si trovi in una situazione di subordinazione e dipendenza sociale, culturale ed economica rispetto alla maggioranza. Come illustrato da Louis Wirth, sociologo della Scuola di Chicago, la minoranza pluralista raggiunge il proprio scopo quando riesce ad estorcere al gruppo dominante il pieno riconoscimento dell’uguaglianza in tutti i campi dell’economia e della politica e della cultura⁴. La disciplina della relazione maggioranza-minoranza costituisce, dunque, il fondamento giuridico in base al quale le minoranze possano essere riconosciute e la base per attribuire loro diritti o situazioni di vantaggio⁵.

Il principio di tutela delle minoranze, avendo come presupposto la diversità, si pone sempre in deroga al principio maggioritario ed è espressione del principio di eguaglianza. L’uguaglianza, tanto ambita dai sistemi costituzionali moderni, può essere raggiunta solamente trattando in modo diverso situazioni diverse ed il problema fondamentale dei giuristi risiede proprio nell’individuazione di quelle fattispecie che necessitano un trattamento differenziato.

Il concetto di minoranza è un concetto relativo e medesime caratteristiche possono comportare il riconoscimento come minoranza solamente in determinati contesti. La tipologia dei criteri utilizzati per detto riconoscimento varia a seconda di scelte politiche, che a sua volta derivano da fattori sociali essenziali come la

⁴ WIRTH L., *The Problem of Minority Groups* in LINTON R., *The Science of Man in the World Crisis*, New York, 1945, pp. 347 ss

⁵ BUFFONI L., *Le minoranze e il pluralismo. Un malinteso*, in *Diritto pubblico*, 2/2018, pp. 275-312

storia⁶. Riprendendo il saggio di Wirth, è il sistema giuridico e politico a stabilire se individui o gruppi debbano essere considerati come eguali o diseguali al resto della popolazione e a determinare, di conseguenza, l'esistenza di un gruppo minoritario.

Diversi sono stati i tentativi di definire giuridicamente cosa sia una minoranza, dalle definizioni dottrinali con finalità descrittive, alle specificazioni normative per delimitare l'accesso ai relativi trattamenti differenziati soltanto ad alcune categorie di gruppi. L'assenza di criteri oggettivi giustifica l'eterogeneità delle definizioni e l'evoluzione normativa. Inoltre un mutamento nella considerazione sociale ha portato, nel corso del tempo, al superamento del concetto di "minoranza classica", estendendo l'ambito di applicazione degli strumenti giuridici per il trattamento differenziato ad un novero sempre maggiore di soggetti o gruppi.

L'attuale concetto di minoranza risale anni immediatamente successivi alla Prima Guerra Mondiale. Le minoranze risultanti dalla modificazione delle frontiere nazionali dei paesi impegnati nel conflitto indussero la Società delle Nazioni a sponsorizzare una serie di trattati per proteggere i loro diritti. Nello stesso trattato di Versailles del 1919 fu prevista l'adozione di una clausola secondo cui gli Stati dell'Organizzazione si impegnavano a garantire uguaglianza di trattamento alle "minoranze nazionali o razziali" al loro interno⁷.

A livello internazionale la prima definizione di minoranza è stata fornita dalla Corte Permanente di giustizia internazionale, chiamata a pronunciarsi nel 1928 in riferimento all'interpretazione del trattato della Polonia sulle minoranze, e nel 1930 in occasione della migrazione delle *Greco-Bulgarian communities*. Nelle due sentenze la Corte ha riconosciuto il diritto di reclamare i benefici sanciti dai

⁶ Così si spiega perché, ad esempio, gli Stati Uniti riconoscano l'appartenenza alle *first nations* sulla base di un criterio di sangue (la quantità di sangue indiano del singolo individuo, variabile a seconda delle tribù), criterio che invece, per la diversità storica e contestuale, è assolutamente impensabile per la definizione di minoranze etnico-nazionali in Europa. PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, p.19

⁷ La clausola fu inclusa nel trattato istitutivo su iniziativa di Woodrow Wilson, all'epoca presidente degli Stati Uniti d'America, e venne poi estesa anche ai Paesi che intendevano successivamente entrare nella Società delle Nazioni. DAL PASSO F., *Storia e diritti delle minoranze*, Roma, 2005 p.15

trattati sulle minoranze ad alcune etnie in base al numero, alla diffusione sul territorio ed al peso economico-politico dei loro membri. L'appartenenza ad una minoranza veniva dunque considerata inizialmente una questione di fatto, non di volontà o di diritto.

A partire dal 1953 la questione definitoria è divenuta oggetto di particolare interesse da parte delle Nazioni Unite. Il Segretario Generale dell'ONU, in un memorandum, mise in risalto come il termine minoranza possa riferirsi non solo a comunità nazionali o gruppi simili che differiscono da quello predominante all'interno Paese, se costituite in un vero e proprio Stato indipendente o se erano parti di una unica nazione da cui si sono separati, ma anche a gruppi locali che, benché legati al gruppo dominante per sentimento di solidarietà nazionale, non sono però riusciti a costituire un grado, seppur minimo, di assimilazione reale⁸. Nel 1953 la Sottocommissione ONU per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze, riunita in terza, quarta e quinta sessione, chiese espressamente alla Commissione per i diritti umani di fornire una definizione generalmente soddisfacente che comprenda ogni gruppo minoritario in cerca di protezione basandosi su una serie di fattori precedentemente individuati. La Commissione, non riuscendo a scindere la tutela dal riconoscimento formale, riscontrò grande difficoltà nell'adempiere a tale richiesta.

Ciò spiega l'assenza di una definizione generale anche nella principale disposizione a carattere vincolante in materia di minoranze nel sistema normativo delle Nazioni Unite. Infatti, l'art.27 del Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966 dispone che *“in quegli stati nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati dei diritti ad una vita culturale propria, alla professione della propria fede e all'uso della lingua”*⁹. Al momento dell'entrata in vigore, la norma, prevedendo solamente specifici diritti a coloro che appartenevano a determinate

⁸ DAL PASSO F, *Storia e diritti delle minoranze*, cit., p.3

⁹ Il Patto non dà una definizione precisa di minoranza ma si limita a prendere in considerazione quelle che possono caratterizzarsi come etniche, religiose e linguistiche. POCAR F., *Note sulla giurisprudenza del comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, pp.31 ss

minoranze, lasciò libera interpretazione al Comitato dei diritti dell'uomo, costituito nell'ambito dello stesso Patto internazionale sui diritti civili e politici. Il Comitato, nell'osservazione generale adottata nel 1994, evitò di interpretare l'art.27 in modo rigido e si limitò a descrivere i connotati che un gruppo doveva possedere per poter essere qualificato come minoranza. Secondo questa interpretazione, l'esistenza di una minoranza all'interno di uno Stato è una questione che non dipende da una decisione dello Stato o dall'inquadramento del gruppo in schemi prefissati dalla legislazione nazionale, ma necessita un accertamento concreto, sulla base di criteri oggettivi. Il Comitato osserva che ai sensi dell'art.2, par.1 ogni Stato parte è tenuto ad assicurare il godimento dei diritti garantiti dal Patto a tutti gli individui presenti sul suo territorio e soggetti alla sua giurisdizione, ad eccezione di quei diritti che sono riservati ai cittadini. Di conseguenza per appartenere ad una minoranza di cui all'art.27, non sono requisiti necessari né la cittadinanza dello Stato in cui il diritto alla protezione si pone, né un determinato periodo di permanenza nel paese.

La formulazione dell'art.27 apparve tanto generica e ambigua da richiedere la promozione, da parte della Sottocommissione ONU per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze, di uno studio sull'applicazione dei principi in esso enunciati. Designato come relatore speciale nel 1971, il Prof. Francesco Capotorti sei anni più tardi presentò alla Sottocommissione un rapporto finale dal titolo *Studio sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze etniche, religiose e linguistiche*. Nello specifico lo studio si concentrava sulla definizione del termine minoranza, così nel 1977 Capotorti elaborò quella che viene unanimemente considerata come la migliore definizione di minoranza in termini giuridici tuttora esistente, nonostante fosse riferita solo al campo di applicazione dell'art.27. Secondo la concezione del Professore e giurista italiano, una minoranza è *“un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri, essendo cittadini dello Stato, posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà*

*inteso a preservare le loro culture, tradizioni, religioni, lingue*¹⁰”. Con la seguente definizione assume importanza il fattore soggettivo, inteso come volontà di salvaguardare le proprie tradizioni e come presupposto per la costituzione di un’autonoma entità culturale e sociale. Altri elementi ricognitivi sono il fattore numerico, considerato non solo in senso assoluto ma anche in rapporto all’estensione territoriale di stanziamento del gruppo, ed il senso di comunità dei singoli membri del gruppo, definito dall’esistenza di rapporti sociali tra gli individui. Si tratta di una definizione che riprende la teoria degli indici di riconoscibilità delle realtà minoritarie di cui parleremo successivamente¹¹. Questa interpretazione di Capotorti fu considerata fin troppo estensiva ed inapplicabile a determinati Paesi, data la diversa natura dei problemi che gravano su minoranze inserite nei diversi tessuti sociali. Nonostante ciò fu variamente ripresa, sia pure indirettamente, in diversi documenti internazionali.

Nel 1991 la Commissione di Venezia, creata nell’ambito del Consiglio d’Europa per la creazione di una Convenzione-quadro sulla protezione delle minoranze, presentò una definizione di minoranza che rinvitava alla concezione di Capotorti. La definizione, però, non ottenne l’approvazione del Consiglio d’Europa e non fu inserita nel testo della Convenzione aperta alla ratifica nel 1994. La preferenza di un approccio pragmatico fu giustificata nell’*Explanatory Report* alla luce dell’impossibilità di ricostruire le caratteristiche dei beneficiari della Convenzione stessa.

L’unica definizione di minoranze in un documento europeo fu elaborata dall’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa¹², secondo la quale si tratta di un gruppo di persone in uno Stato che:

- sono cittadini di tale Stato e risiedono nel suo territorio;
- mantengono da tanto tempo vincoli permanenti con questo Stato;
- mostrano caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche distinte;

¹⁰ CAPOTORTI F., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, 1979.

¹¹ PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno: con un’appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell’ordinamento italiano*, cit., p.82

¹² Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights, 1 February 1993.

- sono sufficientemente rappresentativi, purché numericamente inferiori al resto della popolazione di tale Stato o di una sua regione;
- sono motivati dalla preoccupazione di conservare gli elementi costitutivi la loro comune identità, ivi inclusi la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua.

La Raccomandazione 1201 conteneva, inoltre, la proposta di adottare un protocollo aggiuntivo alla CEDU dedicato alla tutela dei gruppi minoritari ma non ebbe seguito in quanto il Consiglio d'Europa non fu in grado di elaborare e approvare tale protocollo.

Queste definizioni, seppur tendenzialmente e potenzialmente valide per qualunque ordinamento statale, non sono necessariamente applicabili in modo immediato e diretto con riferimento al diverso diritto pubblico di ogni paese ma necessitano di concretizzazione e specificazione. Sono molti gli Stati che, nelle proprie costituzioni, tentano una definizione normativa esplicita delle proprie minoranze attraverso elenchi specifici, con la conseguenza di identificare in modo prescrittivo i gruppi ammessi alla tutela. Al contrario vi sono ordinamenti che, disponendo anche di definizioni astratte, ammettono il riconoscimento di quei gruppi che rientrano successivamente nelle definizioni stesse. Tra gli ordinamenti che definiscono le minoranze etnico-nazioni riconosciute nel proprio Stato ricordiamo quello ungherese, croato ed austriaco. Anche la legge quadro italiana per la tutela delle minoranze linguistiche storiche stabilisce quali siano tali gruppi ma esclude i Rom e i Sinti cosa che, come si vedrà nei capitoli successivi, ha provocato alcune critiche da parte del Consiglio d'Europa e della Commissione europea.

Nonostante numerosi e vari tentativi, dunque, non esiste una definizione esaustiva ed accettata universalmente di minoranza. Considerata la complessità del fenomeno minoritario, una definizione generale rischierebbe di negare la specialità e la diversità del singolo caso. In questa difficile ricerca, ha sicuramente avuto influenza non solo l'estrema varietà delle situazioni in cui si trovano i gruppi minoritari ma anche la preoccupazione degli Stati per eventuali conseguenze che potrebbero derivare dal riconoscimento di minoranze sul proprio territorio.

L'assenza di una definizione omnicomprensiva non può esimere dall'esigenza di analizzare attentamente gli elementi che vengono costantemente richiesti dalle definizioni dottrinarie e legislative affinché possa parlarsi di minoranza¹³. Pur nella diversità dei fattori presi in considerazione, viene sempre fatto espresso riferimento a criteri oggettivi di appartenenza ed a criteri soggettivi. Questi ultimi comprendono, tra gli altri, la volontà di conservare l'identità e i tratti distintivi, la solidarietà di un gruppo e la volontà di appartenervi. È necessario dunque che l'appartenenza ad un gruppo sia voluta e riconosciuta, oltre che dall'ordinamento giuridico, anche da chi a tale gruppo ritiene di appartenere o già appartiene. Tra gli elementi oggettivi, oltre all'inferiorità numerica, alla posizione non dominante, alla lingua, alla religione, alla cultura, vengono considerati separatamente anche la cittadinanza e la residenza. Spesso lo Stato chiede a coloro che appartengono alle minoranze, oltre agli obblighi di lealtà e di rispetto della Costituzione che valgono anche per la popolazione maggioritaria,¹⁴ anche la rinuncia a qualunque tendenza secessionistica.

Le prime definizioni internazionali del concetto di minoranza facevano rientrare solo quei gruppi i cui membri godevano della cittadinanza nello stato di residenza. Infatti ancora oggi la cittadinanza nello stato di insediamento è il criterio oggettivo determinante ai fini della definizione delle minoranze storiche o anche dette minoranze nazionali autoctone (nazionali, linguistiche, religiose etc.). Le nuove minoranze, frutto dei processi di immigrazione, sarebbero escluse da tale nucleo concettuale in quanto prive del requisito della cittadinanza. La distinzione si giustifica alla luce della differente posizione giuridica e delle opposte pretese da soddisfare. Le minoranze autoctone tendenzialmente richiedono che vengano loro attribuiti diritti e risorse per gestire e determinare autonomamente il loro destino, separatamente dalla società maggioritaria. I gruppi di immigrati, al contrario, aspirano ad una integrazione economica e sociale nella società ospitante in modo da essere considerati uguali al resto della popolazione, pur sempre conservando determinate caratteristiche culturali. Nonostante i diversi obiettivi dell'autogoverno

¹³ PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit, p.16

¹⁴ Così l'art.54 della Costituzione italiana, che obbliga tutti i cittadini ad essere fedeli alla Repubblica e ad osservarne le leggi.

e dell'integrazione, le minoranze autoctone e gli immigrati costituiscono i due estremi su una scala delle diverse gradazioni nel trattamento giuridico della differenza. L'appartenenza ad una delle due tipologie sopra descritte deve essere definita in relazione al contesto del caso concreto¹⁵.

Alla luce dei requisiti oggettivi e soggettivi, ciò che lega una minoranza è la coscienza di un comune senso di appartenenza ad un gruppo sociale, posto in condizioni d'inferiorità e caratterizzato per motivi storici, geografici, culturali, linguistici o religiosi, i cui membri, legati allo Stato dal rapporto di cittadinanza o residenza, ricevono dall'ordinamento giuridico un trattamento particolare diretto ad eliminare la situazione minoritaria ovvero ad istituzionalizzarla e disciplinarla nell'ambito dello Stato stesso.

Quando si parla di gruppo sociale si fa riferimento ad una collettività di soggetti con una o più caratteristiche comuni che si ripercuotono sulle decisioni da adottare su scala generale, rispetto a tutta la società. I soggetti, trovandosi nella stessa posizione rispetto ad una generalità di problemi, acquistano una rilevanza sociale in quanto gruppo, anche indipendentemente da qualsiasi specifico fenomeno organizzativo. Considerando le minoranze come gruppi sociali si vuole mettere in rilievo come esse, tutte le volte in cui vengono prese in considerazione dal diritto, si presentano nel loro aspetto di collettività di persone¹⁶.

Un gruppo sociale, però, per costituire una minoranza, deve soddisfare la condizione d'inferiorità in cui il gruppo si trova nell'ambito della comunità statale. Tale aspetto può non essere puramente aritmetico in quanto un gruppo numericamente inferiore può assumere una posizione di predominio nei confronti del gruppo contrapposto che finisce per essere sopraffatto in maniera tendenzialmente permanente, almeno fino a quando non si realizzerà una sostanziale modificazione nell'equilibrio di forze creatosi. Il carattere relativo tra maggioranza e minoranza non esclude che esso possa assumere un carattere di

¹⁵ Risulta quindi molto difficile la classificazione di gruppi come i popoli Rom e Sinti che da un lato sono spesso caratterizzati da fenomeni migratori e dall'altro chiedono spesso diritti simili a quelli tipicamente garantiti per le minoranze autoctone, soprattutto sul piano politico. Così WOELK J., *La tutela giuridica delle minoranze: modelli, strumenti e prospettive*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*. Roma, 2003, p.62

¹⁶ PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno: con un'appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell'ordinamento italiano*, cit., pp.182 ss

stabilità tale da dar luogo ad una situazione come quella dei Rom che approfondiremo successivamente.

Dal punto di vista giuridico, ciò che conta nella definizione di un gruppo come minoranza, è il suo riconoscimento normativo, il modo in cui avviene e gli strumenti che ne derivano, mentre le ragioni alla base dell'identificazione spettano ad altre discipline, dalla sociologia alla scienza politica, dalla storia all'economia. Risulta dunque fondamentale operare una distinzione tra minoranze meramente esistenziali e minoranze riconosciute. Mentre le prime sono rilevanti solo sul piano sociale o culturale, le seconde sono destinatarie di un trattamento giuridico speciale, sia esso di favore o di sfavore. Le minoranze rispetto alle quale il diritto è indifferente possono essere oggetto di politiche di repressione¹⁷ o assimilazione culturale e linguistica ma restano prive di rilevanza giuridica.

Detto riconoscimento può avvenire in maniera esplicita, quando la norma parla palesemente della minoranza, o in maniera implicita, quando la norma si limita a prevedere un generale divieto di discriminazione per categorie di individui secondo parametri che rinviano alla loro appartenenza a formazioni sociali potenzialmente minoritarie¹⁸. Il riconoscimento esplicito a sua volta può essere generale, quando la norma prevede genericamente l'esistenza di minoranze¹⁹ o specifico, quando la norma menziona esplicitamente la minoranza, provocando però l'inconveniente di privare eventuali altre minoranze di un fondamento normativo esplicito per le proprie rivendicazioni di riconoscimento e tutela²⁰.

Una distinzione importante per comprendere l'origine delle regolamentazioni giuridiche adottate o auspiccate è quella tra le *minoranze volontarie*, anche dette *minority by will*, e le *minoranze loro malgrado*, anche dette *minority by force*. Le prime si hanno quando i contrasti con il gruppo maggioritario

¹⁷ Un esempio sono le leggi razziali della legislazione antisemita nazifascista, come riportato da TONIATTI R. in *Diritti delle minoranze* in Treccani, vol. 5, Roma, 1996, pp.521 ss

¹⁸ Al riguardo emblematico l'art. 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948: "*Ciascuno è titolare di tutti i diritti e le libertà previsti in questa dichiarazione senza alcuna distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o d'altra natura, origine nazionale o sociale, proprietà, nascita o altra condizione personale*"

¹⁹ Così la Costituzione italiana, che in riferimento alle minoranze religiose menziona, all'art. 8, le "*confessioni religiose diverse dalla cattolica*" e che prevede, all'art. 6, apposite norme di tutela per le minoranze linguistiche

²⁰ TONIATTI R. in *Diritti delle minoranze* in Treccani, vol. 5, Roma, 1996, pp. 521 ss

derivano dalla volontà dei gruppi minoritari di conservare e dare valore a quelle particolarità che li caratterizzano. Al contrario le *minoranze loro malgrado* si hanno quando la volontà dei gruppi minoritari di assimilarsi con i membri della maggioranza trova l'opposizione della maggioranza stessa che si impegna ad impedire il raggiungimento di tale obiettivo e a garantire il mantenimento della separazione²¹. Tuttavia una definizione di questi concetti sarebbe del tutto incompleta se non tenesse conto del fatto che tali qualificazioni dipendono generalmente tanto dall'atteggiamento della minoranza, tanto dall'atteggiamento della maggioranza stessa, vuoi che sia diretta a realizzare la segregazione o a impedire la qualificazione della minoranza come comunità differenziata.

Nell'affrontare questa tematica dobbiamo dunque tenere separata la dimensione giuridica da quella pre- e metagiuridica del fenomeno. Il giurista lavora su norme che presuppongono l'avvenuta individuazione dei gruppi rilevanti ai fini del trattamento differenziale²². Alla base di tale processo socio-politico vi sono elementi non giuridici quali fattori storici, politici e sociali che possono avere contenuto vario ed aperto, assumendo significati differenti nel corso del tempo ed in relazione ai diversi contesti. Al contrario di fattori di più facile identificazione, come la lingua, la religione, il genere e la cultura, il fattore della nazionalità crea una particolare confusione terminologica.

Al di fuori delle nuove minoranze, quali minoranze diffuse e prive di uno stabile collegamento con il territorio, le minoranze tradizionali si classificano come nazionali autoctone, etniche e linguistiche. Le prime risultano da un insediamento permanente in un unico territorio nell'ambito spaziale di sovranità dello Stato nazionale di cui sono cittadini gli appartenenti al gruppo minoritario stesso, i quali, nonostante il rapporto di cittadinanza, manifestano la volontà di appartenenza al gruppo resistendo ad eventuali tentativi di assimilazione²³. Allo stesso tempo queste

²¹ Nota è la formula del *separate but equal* con la quale la Corte Suprema degli Stati Uniti, nella sentenza Plessy vs. Ferguson del 1896, avallò la legislazione sulla segregazione razziale; la stessa politica di apartheid dell'Unione Sudafricana era fondata su di una teoria di 'sviluppo separato' dei distinti gruppi etnici.

²² Ciò spiega perché può accadere che gli organismi internazionale estendano la portata della tutela anche nei confronti di gruppi esclusi dal riconoscimento normativo da parte degli Stati. PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit, pp.9 ss

²³ Questa la definizione data da TONIATTI R, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in BONAZZI T. E DUNNE M. (a cura di) *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, p. 280.

minoranze sono legate sentimentalmente ad uno Stato diverso da quello di insediamento per via di comuni origini storiche, generando per questo motivo un vero e proprio conflitto di fedeltà. Le minoranze etniche sono invece comunità autoctone caratterizzate da una propria identità culturale, linguistica o religiosa. Infatti, quando è la lingua a costituire l'elemento cardine per l'identificazione del gruppo, si parla di minoranza linguistica.

La Commissione europea sui diritti umani, pronunciandosi nel 1973 in relazione al contrasto tra l'articolo 14 della CEDU, che parla di minoranze nazionali, e l'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici dell'ONU, che parla invece di minoranze etniche, religiose e linguistiche, ha segnalato la mancanza di un'esatta precisazione del primo concetto. La commissione ha infatti osservato che il termine minoranze nazionali venne usato per la prima volta solo nel 1960 nella Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, adottata dalla conferenza generale dell'UNESCO ed in modo da non rendere chiara la sua applicazione. Successivamente la Commissione, nella relazione al progetto di un articolo aggiuntivo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, concernente la protezione delle minoranze, ha riconosciuto come minoranza nazionale unicamente quei gruppi separati, distinti, ben definiti, installati da lunga data sul territorio di uno Stato e che si differenziano tradizionalmente e consapevolmente dalla maggioranza della popolazione²⁴. La Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 si riferisce esclusivamente a dette minoranze con il solo scopo di limitare l'ambito di applicazione per ottenere il maggior consenso possibile da parte degli Stati invitati all'adesione. In concreto, tanto i singoli ordinamenti statali, tanto il Comitato consultivo dello stesso Consiglio d'Europa, tendono ad estendere il concetto di minoranza nazionale anche agli altri gruppi minoritari.

Le minoranze, dunque, sono catalogate in base al fattore permanente preso in considerazione tra quello nazionale, etnico, linguistico, religioso, economico o culturale ma la confusione legislativa e le generali difficoltà definitive hanno

²⁴ MAVER B., *Le Nazioni Unite e la protezione delle minoranze* in Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 31, N. 4, Ottobre-Dicembre 1964, pp. 536 ss

portato ad un progressivo sfumarsi di queste distinzioni nell'ottica del diritto delle diversità.

2. Diritti e strumenti delle minoranze

2.1 Le rivendicazioni dei gruppi minoritari

Ad una minoranza riconosciuta giuridicamente dall'ordinamento dello Stato in cui si trova si riferiscono sia interessi diffusi e collettivi che diritti individuali e del gruppo. Così i gruppi minoritari rivendicano il diritto all'uso della propria lingua, intesa sia come mezzo di comunicazione e manifestazione di volontà, pensiero ed opinioni, sia come segno di riconoscimento dell'appartenenza al gruppo, sia come bene culturale in sé; il diritto alla professione della propria fede religiosa ed all'esercizio del relativo culto; il diritto allo sviluppo economico e alla propria cultura, con particolare riferimento al sistema scolastico; il diritto al lavoro senza dover emigrare; il diritto all'accesso alle cariche pubbliche; il diritto all'autonomia; il diritto alla rappresentanza ed alla partecipazione politica e così via. Il fondamento delle loro rivendicazioni risiede nella garanzia di sopravvivenza, giustizia o uguaglianza della distinta identità culturale dei gruppi, in conseguenza del loro riconoscimento pubblico. La regola della maggioranza, alla base del sistema decisionale degli Stati democratici, difficilmente costituisce un procedimento adeguato a soddisfare le loro esigenze. Analogamente i diritti individuali, che le Costituzioni riconoscono indistintamente a tutti gli individui, devono essere affiancati da altri strumenti di tutela quali l'autonomia, diritti particolari di rappresentanza, la promozione e il riconoscimento dell'identità culturale ovvero il pluralismo da parte dello Stato. Se prendiamo in considerazione la rivendicazione del diritto all'identità culturale, questa pretesa morale alla propria cultura si traduce nell'incapacità della cittadinanza statale di promuovere adeguatamente i diritti dei cittadini che appartengono a gruppi minoritari. Le attuali società multiculturali criticano l'universalità del diritto, che tratta i cittadini in maniera cieca rispetto alle differenze. L'identità minoritaria e l'appartenenza ad un gruppo non possono essere cancellate da un atto di volontà²⁵.

²⁵ L'inclusione individuale nella cittadinanza viene riconosciuta indistintamente all'appartenenza dell'individuo ad un gruppo minoritario, caratteristica che talvolta provoca intolleranza e discriminazione da parte della maggioranza. Questa percezione sociale negativa, però, non è una sfortuna dei singoli, ma intrinsecamente connessa alla loro appartenenza ed identità collettiva. Così PFOSTL E., *il ritorno al*

Ciascun ordinamento positivo ha affrontato in maniera differente il problema generale della tutela delle minoranze, con un'intensità garantista che seguiva la successione storica della disciplina costituzionale delle vicende politiche che si presentavano. Così gli Stati ispirati al modello del costituzionalismo liberaldemocratico classico²⁶ tendono a privilegiare, con decrescente intensità, la tutela delle minoranze religiose rispetto a quella delle minoranze politiche e quest'ultima rispetto a quella delle minoranze nazionali, etniche e linguistiche. La giustificazione può essere trovata nel rapporto di funzionalità per la costruzione e la difesa dello Stato nazionale, soluzioni animate cioè dalla necessità di governare la complessità della realtà sociopolitica²⁷.

Le soluzioni adottate dagli Stati con riguardo al riconoscimento delle suddette minoranze sono il riconoscimento costituzionale, il riconoscimento di determinate minoranze attraverso strumenti specifici ad hoc, il riconoscimento implicito con leggi e regolamenti volte a non ostacolare lo sviluppo culturale della minoranza ed infine il non riconoscimento. Quest'ultimo consiste nell'assenza di una tutela giudiziaria dei diritti della minoranza e nello sviluppo di politiche di totale disconoscimento della sua esistenza e di rifiuto della sua accettazione. È giusto ricordare però che, se l'esistenza di una minoranza è obiettivamente dimostrabile all'interno dello Stato, il suo mancato riconoscimento non esonera lo Stato dall'applicazione dei principi dell'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici o di tutti gli altri strumenti di diritto internazionale in materia²⁸.

La tipologia delle garanzie e dei diritti delle minoranze dipende quindi dall'ideologia di fondo dell'ordinamento statale e dal suo atteggiamento nei confronti del principio di uguaglianza. L'evoluzione degli ordinamenti, come vedremo nel capitolo successivo, verso una concezione maggiormente collettivista della società, a discapito di quella prettamente individualista, è stata prodotta

multiculturalismo, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*. Roma, 2003. p.41

²⁶ Caratterizzati, tra l'altro, dal primato dei diritti umani su ogni altro valore e dalla tutela del principio di uguaglianza.

²⁷ TONIATTI R. in *Diritti delle minoranze* in Treccani, vol. 5, Roma, 1996, pp. 521 ss

²⁸ Stati quali la Turchia, la Francia e il Giappone, che si sono sempre rifiutati di riconoscere le minoranze presenti nel loro territorio, spesso si sono dimostrati ostili nei confronti della società civile internazionale, e della stessa Comunità Internazionale. In DAL PASSO F, *Storia e diritti delle minoranze*, cit, pp. 20 ss

dall'emersione delle spinte pluralistiche e dalle istanze di diversità dei gruppi minoritari.

La tutela delle minoranze si traduce nel riconoscimento dei diritti umani fondamentali e nella garanzia della convivenza fra gruppi differenti, attraverso un bilanciamento dell'eguaglianza, della tolleranza, dell'integrazione, del riconoscimento ed accettazione delle diversità, evitando peraltro le carenze e gli effetti negativi che possono derivare dall'unilateralità nello scegliere soltanto l'una o l'altra di esse²⁹. Le garanzie e i diritti a favore delle minoranze, in linea con l'impostazione seguita a livello internazionale, hanno origine quindi nei diritti fondamentali generali riconosciuti a tutti gli individui e costituiscono un'attuazione della tutela dei diritti umani³⁰. Il fondamento essenziale della tutela minoritaria è la dignità e la libertà dell'individuo, indipendentemente dalla sua appartenenza ad un gruppo. Secondo questa teoria anche al singolo membro di un gruppo minoritario vengono riconosciuti garanzie e diritti di difesa contro eventuali interventi statali. Questi, a differenza dei diritti individuali classici, sono caratterizzati da specificità particolari, alla luce dell'importanza della dimensione collettiva dell'individuo.

Inizialmente gli strumenti di diritto internazionale non garantivano alle minoranze una tutela in quanto soggetti collettivi, ma riconoscevano unicamente alcuni diritti umani degli individui appartenenti ai gruppi minoritari. Già la Carta delle Nazioni Unite del 1945 e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948³¹ fecero confluire la garanzia delle situazioni minoritarie nella proclamazione dei diritti umani e nel principio di non discriminazione. Sulla stessa linea poi, il Consiglio d'Europa vietò a qualunque discriminazione fondata sull'appartenenza ad una minoranza nazionale e riconobbe tra le garanzie processuali, il diritto della persona arrestata o accusata di essere informata delle accuse elevate a suo carico in

²⁹ FLICK G.M., *Minoranze ed uguaglianza: il diritto alla diversità ed al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, n. 1/2004, p.8

³⁰ Un esempio è la *Charter of Human and Minority Rights and Civil Liberties* dell'Unione tra Serbia e Montenegro del 2003 (poi sciolta dopo la dichiarazione di indipendenza del Montenegro con il referendum del giugno 2006), che accomuna i diritti umani generali ed i diritti delle minoranze in un'unica legge costituzionale. WOELK J., *La tutela giuridica delle minoranze: modelli, strumenti e prospettive*, cit., p.65

³¹ L'art.2 sancisce che "ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione"

una lingua comprensibile, nonché il diritto di farsi assistere gratuitamente da un interprete durante lo svolgimento delle udienze³².

A livello statale, mentre le costituzioni più recenti riconoscono apertamente i diritti dei gruppi minoritari, quelle più risalenti si limitano a vietare discriminazioni a causa della lingua, della razza e della religione³³ e ad enunciare il principio di uguaglianza. Questo, insieme al principio di non discriminazione, viene considerato colonna portante di ogni disciplina volta alla tutela delle minoranze. La non discriminazione è la prima fase della tutela minoritaria, volta ad eliminare discriminazioni esistenti, mentre il riconoscimento di misure ad hoc per il mantenimento delle diversità costituisce una fase successiva e più sofisticata.

2.2 Il riconoscimento dei diritti minoritari tra i principi di uguaglianza formale e sostanziale

I singoli individui godono del diritto individuale a non essere trattati in modo diverso rispetto agli altri cittadini, per il solo fatto di appartenere ad un gruppo minoritario³⁴. Di fatto atteggiamenti discriminatori all'interno di una società possono sussistere quasi sempre solo per l'appartenenza del soggetto ad un gruppo con particolari caratteristiche. Con il divieto di discriminazione si tende quindi ad assicurare il rispetto del fondamentale principio di eguaglianza formale fra i soggetti dell'ordinamento, secondo cui tutti debbano essere trattati allo stesso modo dinanzi alla legge. Il diritto individuale di non discriminazione, espressione elementare del diritto alla differenza, non può essere garantito senza il previo riconoscimento del diritto di uguaglianza. La differenza senza uguaglianza genera discriminazione e senza la tutela contro le discriminazioni non possono essere riconosciuti altri e più complessi diritti minoritari. Vietata è sia la discriminazione diretta, ovvero trattamenti che escludono alcune categorie di gruppi da certi diritti,

³² Così gli art.6 e 14 CEDU

³³ Così nell'ordinamento italiano ricordiamo disposizioni riguardanti il riconoscimento delle minoranze e norme programmatiche che dichiarano la tutela delle minoranze un obiettivo generale dell'ordinamento.

³⁴ Così in modo esplicito l'art.3 comma 2 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, 1995: *"le persone appartenenti a minoranze nazionali possono individualmente o in comune con altri esercitare i diritti e le libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione-quadro"*.

sia la discriminazione indiretta, ovvero l'emanazione di norme che valgono per tutti gli individui ma i cui effetti hanno un impatto diverso sui vari gruppi.

Il principio di uguaglianza formale non sempre però è sufficiente per garantire la stabilizzazione della minoranza e la conservazione della sua diversità³⁵. Nei casi in cui viene reclamato il diritto ad un trattamento uguale che è nei fatti negato, il trattamento uguale riesce a tutelare i diritti dei soggetti appartenenti ad un gruppo minoritario; quando però viene richiesto un trattamento differenziato, a causa dell'inferiorità di fatto che le minoranze di solito presentano rispetto ai gruppi dominanti, per squilibrio numerico, economico o di influenza e posizione sociale, è necessario riconoscere il diritto alla differenza come diritto di "non assimilazione" ed adottare le dovute azioni positive. L'applicazione del principio di eguaglianza alle minoranze, in relazione alla loro posizione strutturalmente svantaggiata, esprime con particolare evidenza il passaggio dall'eguaglianza in senso formale a quella in senso sostanziale, secondo cui le leggi, oltre ad essere uguali per tutti, devono prevedere leggi speciali a favore delle categorie più deboli per eliminare la disuguaglianza.

Con il passare degli anni cresce, quindi, anche a livello internazionale la consapevolezza che un'efficace protezione delle minoranze non può limitarsi al riconoscimento del diritto di non discriminazione alle persone ad esse appartenenti e alla garanzia di un trattamento indifferenziato rispetto al resto della popolazione. È invece necessario che anche i gruppi minoritari vengano tutelati preservandone l'esistenza e l'identità contro il rischio di una progressiva assimilazione. Il divieto di assimilazione ha come finalità non già quella di promuovere un trattamento indifferenziato, ma di tutelare la diversità come valore di primaria importanza e garantire la sopravvivenza della minoranza in quanto tale. Detto principio è incentrato sulla diversificazione tra maggioranza e minoranza della popolazione e sul fondamentale diritto del gruppo minoritario ad evitare una sua dispersione all'interno della maggioranza e perdita della sua identità culturale³⁶. Netta, quindi,

³⁵Ad esempio, garantire a tutti il diritto all'istruzione nella lingua dello stato non risolve il problema degli appartenenti a minoranze linguistiche che riceveranno l'istruzione in una lingua diversa dalla loro madrelingua, e dunque in condizioni svantaggiate rispetto agli altri cittadini. PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit, p. 30

³⁶ Il Parlamento europeo, nel parere del 6 aprile 1935 sulle scuole minoritarie in Albania, ha affermato che l'applicazione del principio dell'eguaglianza di trattamento non può condurre a far perdere ad un gruppo

è la distinzione con il principio di eguaglianza formale e sostanziale, il cui scopo è invece quello di rimuovere le cause che generano diseguaglianza al fine di creare le condizioni per un trattamento indifferenziato. Fondamentale è la distinzione tra il principio di non discriminazione, da riconoscersi alle persone appartenenti al gruppo minoritario, ed il principio di non assimilazione volto a garantire, attraverso l'intervento degli Stati, condizioni idonee ad assicurare l'esistenza e l'identità del gruppo minoritario stesso. La sua sopravvivenza, nei confronti della cultura della popolazione maggioritaria, risulta fortemente minacciata quando i membri di vivono in modo disperso nella società complessiva e sono più esposti al rischio di totale integrazione ed omologazione. Così, l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 prevede l'obbligo in capo agli Stati di adottare con riforme costituzionali, leggi ad hoc e provvedimenti amministrativi adeguate previsioni normative a tutela degli individui appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche, per ovviare all'assimilazione da parte di una società numericamente maggiore e socialmente, economicamente e culturalmente diversa. Tale trattamento differenziato rispetto alla maggioranza trova giustificazione nella necessità di dover conservare le caratteristiche, le tradizioni e i valori propri di ogni minoranza.

Lo Stato in questi casi è chiamato ad impegnarsi attivamente per promuovere misure speciali di protezione nei confronti delle minoranze finalizzate al mantenimento e alla valorizzazione della diversità³⁷. Garantire l'uguaglianza, anche intesa in senso sostanziale, può non essere sempre sufficiente per salvaguardare l'identità culturale del gruppo. Talvolta è necessario riconoscere determinati diritti particolari, intesi come diritti diversi, specifici, riferiti solo ad alcune tipologie di soggetti e più forti di quelli garantiti alla popolazione di maggioranza.

minoritario la sua identità nei confronti della maggioranza della popolazione. CARTA M.C., *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 1/2019, pp. 120 ss

³⁷ Tali misure speciali di protezione, alla luce dei trattati sulle minoranze conclusi all'epoca della Società delle Nazioni, consistevano in contributi finanziari per l'insegnamento della lingua, in facilitazioni per lo svolgimento di attività educative e religiose, nella previsione di forme speciali di autonomia per i gruppi minoritari. FOIS P., *La tutela internazionale dell'identità culturale: diritti collettivi od obblighi degli Stati?* In *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2/2014, pp. 675 ss

Anche alla luce dello stesso principio di uguaglianza sostanziale, lo Stato deve intervenire per eliminare svantaggi e pregiudizi che colpiscono gli individui appartenenti ad una minoranza sulla base della loro condizione sociale, andando oltre un approccio di mero rispetto e di tolleranza che invece è la tipica espressione dell'uguaglianza formale e della non discriminazione. Quindi, che sia per prevenire il rischio di assimilazione o per garantire un pieno ed effettivo godimento dei diritti a gruppi strutturalmente svantaggiati, i diritti particolari sono uno strumento importante per garantire la tutela delle diversità. Questa categoria particolare e distinta di diritti comprende sia il diritto ad accedere a determinati servizi in condizioni di parità rispetto al resto della popolazione, come il diritto di studiare ed utilizzare la propria lingua, sia diritti preferenziali per poter superare gli ostacoli imposti dalla società. Ciò spiega perché le quote di genere nelle liste elettorali o la garanzia di determinate quote nell'impiego pubblico, siano diritti riservati esclusivamente a coloro che appartengono a gruppi minoritari.

Quando alle minoranze vengono riconosciuti più diritti rispetto a quelli di cui gode la maggioranza, i diritti particolari costituiscono azioni positive. Considerando però il contrasto tra principio di uguaglianza e i diritti particolari, le azioni positive sono ammesse solo nel caso in cui venga soddisfatto il requisito della proporzionalità, ossia l'equilibrio tra lo scopo da raggiungere ed i mezzi impiegati per conseguirlo, misurata sulla base dell'adeguatezza, della necessità e dell'efficacia. Il bilanciamento di tali interessi costituzionalmente tutelati si basa quindi sul principio di ragionevolezza con l'evidente necessità di ripetere quest'esame periodicamente, alla luce della possibile evoluzione dell'intero contesto. Le azioni positive sono dunque giustificate al fine di riparare le ingiustizie e le discriminazioni nei confronti delle minoranze ma, una volta raggiunta una situazione che non turbi più l'esistenza e l'identità delle stesse, le misure riparatorie possono risultare non più ragionevoli e proporzionate in quanto limitative dei diritti fondamentali altrui.

I diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, quindi, non solo devono essere pienamente rispettati quale parte dei diritti universali dell'uomo ma necessitano anche di apposite misure democratiche da parte degli stati a promozione della diversità. I gruppi minoritari, al fine di conservare un'identità culturale

distinta, necessitano un trattamento differenziato che si traduce nel riconoscimento di un diritto all'informazione attraverso media autonomi e garanzie statali per il diritto all'educazione e all'uso della lingua. In ambito OSCE ricordiamo una serie di raccomandazioni³⁸ che illustravano un catalogo aperto degli strumenti giuridici utilizzabili, lasciando libera discrezionalità agli Stati in quanto strumenti non vincolanti. Le proposte fungevano solo da punto di riferimento ma le raccomandazioni contenevano anche la richiesta per gli Stati di garantire l'adozione di misure particolari necessarie alla tutela minoritaria ed il finanziamento di tali misure.

2.3 La rappresentazione politica delle minoranze

Nel Rapporto della Riunione di esperti governativi della CSCE sulle minoranze nazionali del 1991³⁹ venne ribadito lo stesso principio, riconoscendo inoltre il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare efficacemente, anche per mezzo dei loro rappresentanti, alla vita pubblica. Nel 1992 nell'art.2 della Dichiarazione ONU sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, fu ribadito il diritto delle minoranze di partecipare alla formazione della volontà politica a livello locale e nazionale. Qualche anno dopo l'Alto Commissario OSCE per le minoranze nazionali stabilì, attraverso la raccomandazione n.1\1999, l'obbligo per i governi di prevedere meccanismi di partecipazione particolari per le minoranze, al fine di garantire loro un'appropriata partecipazione democratica negli organismi decisionali o consultivi. Anche il Patto internazionale per l'eliminazione della discriminazione razziale vieta che l'accesso su base paritaria alle cariche pubbliche sia negato sulla base di distinzioni razziali o etniche.

³⁸ Raccomandazione sui diritti all'educazione, Aja 1996 e Raccomandazione sui diritti linguistici, Oslo 1998, entrambe elaborate da un gruppo di esperti su mandato dell'Alto Commissario per la tutela delle minoranze nazionali dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE).

³⁹ Rapporto della Riunione dei rappresentanti degli Stati membri della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, riuniti a Ginevra dall'1 al 19 luglio 1991 per discutere sul tema delle minoranze nazionali.

Alla base di tale strategia vi è il riconoscimento delle minoranze nazionali come elementi costitutivi dello Stato⁴⁰. Il pluralismo stesso viene considerato un valore da tutelare e salvaguardare all'interno dell'ordinamento giuridico. Gli interessi minoritari, costituendo quindi una ricchezza per l'intera cittadinanza ed un valore giuridicamente riconosciuto e protetto, è opportuno che contribuiscano alla formazione dell'indirizzo generale. Diversi ordinamenti europei garantiscono la partecipazione dei rappresentanti della minoranza agli organi assembleari anche con la finalità di risolvere in maniera pacifica e concordata le situazioni conflittuali, non estreme, tra le componenti etniche nazionali. La capacità di adottare soluzioni istituzionali di rappresentanza e di dialogo come mediazione di conflitti sociali difficilmente gestibili dipende, però, da una serie di variabili di carattere storico, politico, sociale ed economico. Un esempio è il fallimento della Costituzione del 1993 della Bosnia Erzegovina che, comprendendo un sistema sofisticato e molto equilibrato di rappresentanza dei diversi gruppi etnici ai vari livelli del potere politico, necessitava di un previo e difficile rispetto condiviso delle regole alla base di tali istituti di rappresentanza. Infine la necessità di una rappresentanza specifica delle popolazioni minoritarie può inquadrarsi all'interno della più ampia crisi della rappresentanza nazionale. Con il moltiplicarsi delle caratteristiche della popolazione, i rappresentanti nazionali stentano a rendersi efficaci interpreti dei vari interessi presenti nella società ed inducono le minoranze all'elezione di rappresentanti propri. Nascono così circuiti di rappresentanza di interessi sociali che vogliono sostituirsi a quelli istituzionali di carattere politico generale⁴¹.

La partecipazione politica delle minoranze si traduce in primo luogo nel diritto individuale di uguaglianza di trattamento nell'esercizio del diritto all'elettorato attivo e passivo. È facilmente intuibile che l'ostacolo principale al godimento dei diritti politici sia la cittadinanza. Tutt'oggi in Estonia e Lettonia molti abitanti appartenenti alla minoranza russofona, non essendo cittadini, incontrano fortissime limitazioni per quanto riguarda, tra l'altro, la rappresentanza

⁴⁰ Così recita l'art. 68 della vigente Costituzione ungherese: *“Le minoranze nazionali e etniche stanziare nella Repubblica ungherese partecipano del potere sovrano del popolo; esse rappresentano una parte costitutiva dello Stato”*.

⁴¹ CASONATO C., *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, seminario: Trento, 17 novembre 1997, p.3

politica a livello parlamentare e locale. In tema di diritto di voto è fondamentale riportare la giurisprudenza della Corte suprema degli Stati Uniti, pronunciatasi in merito all'eliminazione degli strumenti di diluzione della rappresentanza politica con lo scopo di escludere determinati gruppi. Dopo una prima fase di riluttanza⁴², solo negli anni '90 la Corte dichiarò incostituzionali la maggior parte delle disposizioni che direttamente o indirettamente limitavano l'esercizio del diritto di voto per i neri⁴³. Gli ostacoli al diritto di voto, tuttavia, possono avere anche la finalità di tutelare i membri di una minoranza da una massiccia immigrazione della popolazione maggioritaria che potrebbe danneggiare la rappresentanza politica della minoranza stessa nel suo territorio di insediamento. Così nella Provincia autoctona di Bolzano fu introdotto il requisito della residenza protratta per 4 anni, per poter votare nelle elezioni regionali, a fronte di una possibile affluenza di italiani a ridosso delle elezioni. La Commissione europea dei diritti dell'uomo nel 1997 riconobbe la ragionevolezza della misura, necessaria per il perseguimento del legittimo scopo di proteggere la minoranza di lingua tedesca. La legge costituzionale 2\2001, che ha modificato gli statuti speciali, ha introdotto anche per la provincia di Trento una clausola di residenza, limitata però ad un solo anno e riguardante tanto l'elettorato attivo che l'elettorato passivo⁴⁴.

La Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa richiede, all'art.15, l'impegno degli Stati a predisporre le condizioni necessarie per garantire un'efficace partecipazione politica delle minoranze, intesa come possibilità di essere eletti per contribuire alla formazione della volontà politica a livello locale e nazionale. Gli ostacoli alla partecipazione all'elettorato passivo da parte di soggetti appartenenti a gruppi minoritari o di partiti esponenziali di minoranze, possono riscontrarsi tanto in esplicite disposizioni normative, tanto nel giudizio diffuso dell'elettorato stesso. Il Patto sui diritti civili e politici nell'art.25 riconosce ad ogni

⁴² Nel 1857 nel caso *Dredd Scott v. Sandford*, la Corte affermò il principio della "white nation" e, dopo la guerra civile, il Congresso riconobbe per la prima volta il diritto di voto dei neri attraverso il *Civil Rights Act* del 1866 ed il *Reconstruction Act* del 1867. Nonostante ciò però nel 1896 la Corte elaborò la famosa dottrina "separati ma uguali", legittimando di fatto il fenomeno della segregazione razziale.

⁴³ Così solo nel 1939 la Corte, nel caso *Lane v. Wilson*, eliminò completamente la *grandfather clause* e gli altri strumenti di effetto analogo.

⁴⁴ PALERMO F., WOELK J., *Rappresentanza e partecipazione politica delle minoranze: principi e casi in prospettiva comparativa*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003, p.128

cittadino, senza alcuna discriminazione, il diritto di essere eletto. Sulla base di ciò la Commissione ONU per i diritti umani, pronunciandosi sul caso lettone⁴⁵, censurò l'esclusione dalle liste elettorali di candidati con un'insufficiente conoscenza della lingua dello Stato. In Romania, però, la Corte Costituzionale rumena non dichiarò illegittimo il diniego della candidatura a Presidente della Repubblica nelle elezioni del novembre 1996 di un candidato che aveva tenuto dei comportamenti non conformi a quanto richiesto ai politici rumeni. In questo caso, ed in diversi casi analoghi, la Corte riconobbe la discrezionalità dell'elettorato su giudizi di natura etica e morale, in mancanza di effettivi e concreti impedimenti legali.

Un ostacolo insormontabile per le piccole minoranze è considerato la soglia di sbarramento prevista in diversi sistemi elettorali proporzionali, sebbene questi siano considerati lo strumento migliore per garantire la rappresentanza politica delle minoranze stesse. La Commissione Europea dei diritti dell'uomo nel 1979⁴⁶ riconobbe la legittimità di un sistema elettorale più favorevole alle minoranze nelle aree in cui queste sono maggiormente insediate, come modo per garantire al popolo la piena libertà di voto. Questi trattamenti preferenziali per le minoranze rappresentano solo una possibile opzione per il legislatore ma non un obbligo costituzionale, in virtù del necessario bilanciamento con il principio di eguaglianza. Questo, allo stesso tempo, non deve essere interpretato in maniera restrittiva, come negazione delle differenze nel riconoscimento di pari opportunità a tutti gli aventi diritto al voto, altrimenti il principio democratico finisce per escludere dalla vita politica le minoranze strutturali, ovvero quelle minoranze che non riescono ad affermarsi all'interno degli ordinamenti maggioritari⁴⁷. Talvolta però, neanche l'abolizione della soglia di sbarramento o un accurato disegno dei collegi elettorali sono sufficienti per superare le condizioni di svantaggio strutturale delle minoranze, garantendo la rappresentanza in via politica e di fatto, non giuridicamente. Si arriva dunque ad assicurare la rappresentanza politica attraverso la riserva di seggi, creando non pochi contrasti con il principio di uguaglianza. Così in Italia

⁴⁵ Commissione ONU diritti umani, comunicazione 31.07.2001, caso *Ignatane v. Latvia*, di cui si approfondisce in seguito.

⁴⁶ Commissione Europea dei diritti dell'uomo, decisione 08.03.1979, caso *Lindsay and others v. United Kingdom*

⁴⁷ PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., pp. 105 ss

ricordiamo che solo con le riforme costituzionali 3\2001 e 1\2003, modificando rispettivamente l'art. 117 e l'art. 51 cost., è stata ammessa una legislazione elettorale che preveda per le liste l'obbligo di rappresentanza di entrambi i sessi. È evidente che il godimento dei diritti elettorali e di rappresentanza debba essere garantito non solo al livello centrale, ma anche in ambito regionale e locale. Tuttavia gli strumenti e i meccanismi adottati ai vari livelli non devono necessariamente coincidere, potendo anche dar vita a soluzioni asimmetriche.

Un'effettiva partecipazione politica da parte degli individui appartenenti a gruppi minoritari da una parte evita che questi sentino la necessità di ricorrere ad altri mezzi, meno accettabili, per affermare le proprie idee e dall'altra costituisce la base per il consolidamento di un rapporto di fiducia con lo Stato e la società, di cui le minoranze rappresentano una costituente importante. L'opportunità, offerta dallo Stato, di un'effettiva partecipazione ai processi decisionali è probabile che provochi la rinuncia a qualunque tendenza secessionistica da parte della minoranza stessa.

2.4 La controversa classificazione dei diritti effettivamente riconosciuti alle minoranze

È evidente che il riconoscimento alle minoranze di un vero e proprio diritto di secessione provocherebbe una progressiva frammentazione degli Stati e giustificerebbe il sorgere di numerosi conflitti internazionali. La Dichiarazione sulle relazioni amichevoli fra gli stati dell'Assemblea generale dell'ONU, pur prevedendo che il principio di integrità territoriale e unità politica degli Stati sovrani ed indipendenti non poteva essere invocato da uno Stato che non si dimostrava rappresentativo dell'intera popolazione, non riconobbe espressamente un diritto alla secessione. Questo, inteso come principio di autodeterminazione esterna, quindi diritto a secedere ed a formare uno Stato autonomo, deve essere limitato ai soli casi di *extrema ratio*. Facciamo riferimento alle ipotesi di *gross violations* dei diritti umani ed alla presenza di ragioni pressanti⁴⁸, come la minaccia della

⁴⁸ Così HIRSHMAN A.O., in *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations and States*, Harvard, 1990 ricorda che la negazione della partecipazione politica porta alla difficile scelta fine tra *voice* o *exit* secondo cui chi viene lasciato senza voce non può far altro che insistere sul diritto ad uscire.

sopravvivenza fisica, il pericolo di assimilazione culturale o lo sfruttamento economico permanente di un gruppo minoritario.

Meno controverso è il riconoscimento alle minoranze di un diritto all'autodeterminazione interna, ovvero il diritto a poter esercitare forme di autonomia all'interno degli Stati esistenti e di gestire autonomamente settori particolarmente importanti per l'esistenza del gruppo. A seconda degli ambiti in cui vengono concesse forme parziali di autogoverno, si parla di autonomia culturale, scolastica, finanziaria e così via. A sua volta, a seconda del criterio utilizzato per l'attribuzione dei diritti, l'autonomia può essere di natura territoriale o personale, senza distinzione concettuale alcuna. Il contenuto del diritto di autodeterminazione non è definito con precisione ma dipende dai vari contesti in cui viene applicato e da cosa le minoranze ritengono necessario per garantire la propria esistenza fisica ed un'identità distinta. L'autonomia territoriale è conferita ad un ente pubblico sub statale e si applica su tutto il territorio di insediamento della minoranza. Dato che si estende a tutta la popolazione residente in quel territorio, indipendentemente dall'appartenenza al gruppo minoritario, fondamentale è il suo carattere inclusivo, dovendo equilibrare i diritti della minoranza con quelli di tutti i residenti. Lo scopo è di aumentare il grado di partecipazione e di coinvolgimento di una minoranza territorialmente compatta e contribuire così al mantenimento dell'unità dello Stato. L'ente territoriale, privo di una propria sovranità, viene dotato di proprie istituzioni e poteri autonomi che si traducono negli stessi esercitati dalla maggioranza, senza risultare quindi in contrasto con il principio di uguaglianza formale. L'esercizio dell'autonomia territoriale si può sviluppare a vari livelli fino al federalismo o al regionalismo differenziato, che ne rappresentano le forme più ampie. Quando però la minoranza non risulta concentrata geograficamente in una determinata area, il diritto all'autodeterminazione interna viene riconosciuto ad un gruppo di persone, indipendentemente dalla loro residenza, e viene esercitato attraverso organi o strutture organizzative. Questa forma di autogoverno prende il nome di autonomia personale ed opera in ambiti prettamente culturali come istituzioni scolastiche o sociali. Essendo necessario poter disporre di sufficienti risorse finanziarie per evitare di attingere alle tasche dei membri e rischiare di diminuire le adesioni, le organizzazioni di autonomia personale sono spesso sovvenzionate dallo Stato e

dalle istituzioni pubbliche. Sebbene tale forma di autonomia non abbia avuto grande diffusione, emblematiche ed innovative furono le istituzioni ungheresi di autogoverno minoritario⁴⁹.

A differenza del diritto all'autodeterminazione esterna, non riconosciuto ufficialmente alle minoranze, il diritto all'autodeterminazione interna fu menzionato tanto nell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, tanto in un Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite nel 1995. Nonostante ciò, però, il diritto internazionale ancora non riconosce un vero e proprio diritto all'autonomia in virtù anche del timore degli Stati di dar adito a volontà secessioniste. La prassi tuttavia sembra confermare il contrario, considerando che la maggior parte dei conflitti tra Stati e gruppi minoritari sono nati proprio dal rifiuto di concedere un'autonomia funzionale all'interno dello Stato stesso. La sua essenza è nel diritto alla diversità e, nato da un compromesso tra minoranza e maggioranza, si dispiega all'interno del principio maggioritario, senza risultarne un ostacolo.

Ai fini di salvaguardare l'esistenza e l'identità delle minoranze è necessario attribuire al gruppo i diritti compresi nella nozione di autodeterminazione, oltre ad attribuire diritti individuali ai singoli membri delle minoranze stesse. Inoltre l'effettivo godimento dei diritti dell'individuo presuppone il godimento di libertà politiche, economiche, sociali e culturali da parte del gruppo cui l'individuo appartiene.

Mentre il diritto di autogoverno costituisce un diritto collettivo riconosciuto al gruppo minoritario in quanto tale ed il diritto di non discriminazione ha una portata prettamente individuale, problematica è la classificazione dei diritti particolari. Questi, sebbene siano costituiti come diritti individuali, spesso hanno una dimensione collettiva. Pochi sono infatti i diritti riconosciuti ai membri di una

⁴⁹ Nel 1993 in Ungheria fu approvata la legge sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche che diede vita ad organi di autogoverno nazionale e locale a tutela degli interessi minoritari. L'autonomia personale ungherese si traduce in auto-amministrazioni minoritarie collegate ai rispettivi governi territoriali a livello comunale, distrettuale o nazionale. Queste vengono elette sulla base di un sistema elettorale riformato nel 2005 che creano condizioni più favorevoli per l'elezione nei consigli comunali di rappresentanti minoritari, rispetto all'elezione di rappresentanti della maggioranza.

minoranza che servono esclusivamente agli interessi del singolo e si esercitano senza una necessaria funzione collettiva. Ad esempio il diritto di evitare l'assimilazione da parte della società circostante non costituisce il riconoscimento di un diritto collettivo a conservare la propria identità ma un diritto individuale rispetto all'obbligo degli Stati ad adottare misure speciali di protezione.

Una tutela minoritaria efficace si traduce nella combinazione di diritti individuali, diritti individuali ad esercizio collettivo e diritti collettivi, in virtù del carattere complementare degli ultimi. Il diritto individuale di non discriminazione non avrebbe senso infatti senza il riconoscimento di garanzie a favore del rispettivo gruppo minoritario.

È intuibile che mentre gli ordinamenti liberali si limitano a riconoscere diritti agli individui, gli ordinamenti pluralistici sono sicuramente più predisposti all'attribuzione di diritti ai gruppi minoritari in quanto tali. Nel capitolo successivo analizzeremo nel dettaglio le caratteristiche dei vari ordinamenti statali in relazione alle strategie adoperate nel trattamento delle minoranze.

3. Il trattamento giuridico delle differenze: modelli costituzionali comparati

“Il trattamento riservato da uno Stato alle organizzazioni sociali di minoranza è il terreno più sicuro per misurare lo spirito democratico di un ordinamento”
Sergio Lariccia⁵⁰

3.1 L'evoluzione storica della protezione delle minoranze dal 1989, la situazione attuale

La caduta del muro di Berlino, il crollo del regime comunista e dell'Unione Sovietica hanno segnato la storia mondiale. La fine del bipolarismo USA-URSS, rendendo gli Stati Uniti l'unica superpotenza planetaria, ha fatto sognare un mondo unito e avviato verso la pace e la libertà. In realtà questa illusione ha avuto vita breve poiché si presentò sulla scena mondiale la questione delle minoranze nazionali che, presente anche nell'Europa Occidentale, rivestì un ruolo importante nella ridefinizione degli assetti democratici nei paesi dell'Europa Centrale ed Orientale. I Paesi di quest'area geografica si caratterizzavano per una forte presenza al loro interno di varie etnie, lingue e culture diverse. Il ripetuto aggiustamento delle frontiere, dovuto ai necessari riassetti geopolitici e ai movimenti migratori che storicamente hanno caratterizzato la fine dei conflitti bellici tra le grandi potenze europee, diede vita a situazioni in cui all'interno dei confini nazionali convivevano la comunità nazionale propria del singolo Stato e gruppi discendenti da comunità originarie di Paesi limitrofi. Questa problematica è rimasta in secondo piano fino al crollo del regime sovietico. La collocazione dei Paesi dell'Europa dell'Est nella sfera di influenza di Mosca, infatti, aveva permesso di ricomporre o quantomeno governare le profonde spaccature sociali⁵¹. L'unione di questi diversi gruppi inglobati all'interno dell'Unione Sovietica cominciò a svanire già a partire dal 1986, con la rivolta anti-russa in Kazakistan. Nel 1988 poi, iniziarono gli scontri tra

⁵⁰ LARICCIA S., *Diritto ecclesiastico*, 1986

⁵¹ TOSI D.E., *Diritto alla lingua in Europa*, Torino, 2017, pp. 416 ss

armeni prevalentemente cattolici e i musulmani della repubblica dell'Arzeibajan; lo stesso accadde un anno dopo in Uzbekistan, tra turchi e uzbeki. Infine nel 1989 con la caduta del muro di Berlino e la fine dell'esperienza socialista⁵² si è avuto un processo di transizione nel quale ha assunto rilievo proprio la composizione multi-etnica delle rispettive basi sociali⁵³. In realtà già a metà del Novecento, pochi erano gli Stati che potevano definirsi nazionali, ovvero costituiti da un'unica etnia, mentre la maggioranza erano Stati multi-etnici.

La risposta data dai diversi sistemi costituzionali assume sfumature differenti. Nell'Europa Centrorientale le minoranze vengono intese, nella maggior parte dei casi, come minoranze storiche, quali pezzi di nazione rimasti inaspettatamente al di fuori dello Stato madrepatria. Nell'Europa Occidentale, invece, vi sono gruppi di persone che si differenziano dal resto della popolazione pur non avendo uno Stato di riferimento, tanto da costituire, nei casi più importanti, delle nazioni senza Stato⁵⁴.

Dall'analisi comparata delle diverse esperienze emerge un dato comune: il modello considerato maggiormente idoneo a tutelare le minoranze all'interno di uno Stato è quello federale, con riferimento particolare al sistema canadese. Il federalismo fu scelto come sistema di governo anche in Unione Sovietica per contenere le rivendicazioni nazionali presenti al suo interno. A differenza però del federalismo statunitense, canadese, svizzero o tedesco, il federalismo sovietico difettava di elementi di democrazia per farlo funzionare, come il sistema di limitazioni reciproche fra centro e democrazia e la doppia garanzia dei diritti fondamentali⁵⁵. Il federalismo può essere assunto quindi come uno strumento costituzionale utile alle società frammentate per contemperare le differenze presenti

⁵² Nel 1991 i presidenti dei nuovi stati indipendenti si incontrarono in Kazakistan, dove decretarono ufficialmente la fine dell'Unione Sovietica e costruirono al suo posto la Comunità degli Stati Indipendenti. La CSI è una confederazione composta da 9 delle 15 repubbliche dell'ex Unione Sovietica, dopo il ritiro di Georgia e Ucraina.

⁵³ DI GREGORIO, *Stato, nazione e minoranze in Europa Centrale: la tutela minoritaria nell'Ungheria post-socialista*, in AMIRANTE D., PEPE V. (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011, pp.130 ss

⁵⁴ Per esempio la Scozia e la Catalogna godono, almeno nell'ambito della protezione e dello sviluppo dell'identità minoritaria, di attribuzioni sempre più simili a quelle di uno Stato. POGGESCHI G., *Le minoranze nei Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*. Roma, 2003, p.210

⁵⁵ WOEHLING J., *Convergences et divergences entre fédéralisme et protection des droits et libertés: l'exemple des Etats-Unis et du Canada*, in McGilln Law Journal, n.46/2000, pp. 21 ss.

nell'ordinamento, con lo scopo di promuoverle e svilupparle senza integrarle nella comunità.

Il riconoscimento politico e la comprensione reciproca tra le diverse realtà sociali sono elementi essenziali in ogni federazione. Il sistema federale ha due scopi fondamentali: assicurare l'autogoverno attraverso la divisione costituzionale del potere politico ed allo stesso tempo raggiungere l'unità attraverso istituzioni federali condivise, lavorando insieme su aree di interesse comune. La legittimità e l'efficienza di queste istituzioni, necessarie per un loro riconoscimento da parte di tutti i cittadini, sono di fatto raggiungibili solo attraverso un'efficace rappresentatività delle diverse realtà della federazione ed una loro effettiva rilevanza nel processo decisionale⁵⁶. È anche vero però che se l'articolazione federale permette di venire incontro a molti problemi, non riesce tuttavia ad eliminare ogni forma di discriminazione e non è neanche necessario che gli Stati si dotino di una struttura federale per garantire un'efficace protezione ai gruppi minoritari. A tal fine è essenziale che, indipendentemente dalla forma di governo adottata, si riescano a combinare i principi di solidarietà e di sussidiarietà. Talvolta, il mancato equilibrio tra le forze dell'unità e della diversità, rendendo il governo centrale troppo forte o, al contrario, riconoscendo eccessiva autonomia agli stati regionali, può portare al conflitto e minacciare l'unità. Il passaggio dalla confederazione a una forma di governo federale negli Stati Uniti è stato, ad esempio, per evitare problemi associati a una debole entità politica centrale. Altre volte la struttura regionale permette il dispiegarsi dell'autogoverno delle entità sub-statali in modo più efficace che negli Stati federali, dove spesso le complesse procedure cooperative rallentano il sistema ed agiscono in modo paradossalmente anti federale. In particolare il regionalismo asimmetrico appare in alcuni casi ancora più adatto, riconoscendo alle sole minoranze con peculiari caratteristiche storiche e culturali decisive per giustificare ambizioni autonomistiche maggiori possibilità nell'esercizio dell'autogoverno⁵⁷.

⁵⁶ LEGESSE TIGABU M., *Federalism as an Instrument for Unity and the Protection of Minorities: A Comparative Overview: Ethiopia, India and the US* in Mizan law review, vol. 10, n.2/2017, pp. 265 ss

⁵⁷ POGGESCHI G., *Le minoranze nazionali nei paesi dell'Europa centrale ed orientale*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003. p.271

Se dunque il federalismo si è rivelato in alcuni casi uno degli strumenti giudici più efficaci per tutelare le diverse identità presenti all'interno di uno Stato, è proprio nel riconoscimento di queste identità e nella richiesta di politiche a loro favore che va rintracciata una delle spinte principali verso il federalismo asimmetrico. Già a partire dagli anni immediatamente successivi alla fine della Prima guerra mondiale si diffuse, nella comunità internazionale, l'idea che l'adozione di assetti asimmetrici all'interno degli Stati potesse rappresentare una valida soluzione ai conflitti. Nel corso del Novecento, poi, le organizzazioni internazionali ed in particolare l'ONU, hanno contribuito allo sviluppo di forme di asimmetria negli Stati nazionali, attraverso il progressivo riconoscimento di forme di autonomia molto intensa alle sole minoranze storiche, a discapito quindi delle nuove minoranze. Anche l'Unione Europea nel suo progressivo ampliarsi, ha adottato soluzioni ispirate ai meccanismi del federalismo asimmetrico, ad esempio la concessione a Regno Unito, Danimarca ed Irlanda di vari *opt outs* dalla legislazione o dai trattati dell'Unione, potendo dunque questi Stati rinunciare alla partecipazione a strutture comuni in un determinato campo⁵⁸.

Il tratto principale del modello canadese consiste nella capacità di tenere insieme culture e gruppi tanto diversi tra loro, ma senza disconoscere, allo stesso tempo, l'esistenza di minoranze forti e territorialmente localizzate. Ciò viene garantito sia a livello politico, nei rapporti tra governo federale e governi provinciali, sia a livello giudiziario⁵⁹. Il sistema federale canadese si caratterizza quindi per una natura asimmetrica, intesa come asimmetria socio-culturale, per la presenza di unità con caratteristiche sociali e culturali diverse l'una dall'altra e rispetto alla comunità maggioritaria, ed asimmetria politico-istituzionale, con una diversificazione nell'autonomia e nei poteri loro attribuiti e nella struttura delle loro istituzioni. A causa dell'esistenza di una forte minoranza di lingua francese, diversi sono gli elementi d'asimmetria identificabili. La minoranza francofona è dislocata su tutto il territorio nazionale ma il Québec è l'unica provincia in cui i discendenti

⁵⁸ BIFULCO R., *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea* in Rivista di diritto delle autonomie territoriali, n. 1/2020, p.150

⁵⁹ A riguardo ricordiamo che il Québec ha un ordinamento che appartiene alla famiglia giuridica del Civil Law. Infatti è l'unica provincia che può esprimere all'interno della Corte Suprema canadese tre giudici, avendo dunque una garanzia di rappresentanza specifica.

dei coloni francesi costituiscono la maggioranza della popolazione. Il federalismo canadese nasce e si sviluppa storicamente al fine di dare una risposta alle esigenze di autogoverno proprie della collettività francofona del Québec. Infatti nel corso del tempo, a causa di particolari decisioni del governo federale e del comportamento delle province di lingua inglese, che erano solite approfittare della debolezza delle garanzie costituzionali concesse ai francofoni, la difesa dell'identità francofona si è progressivamente trasformata nella difesa dell'identità del Québec. Questa situazione ha prodotto un federalismo con diversi caratteri asimmetrici. Già il British North America Act del 1867⁶⁰ prevedeva il bilinguismo nelle istituzioni parlamentari e giudiziarie del Canada e del Québec, escludendo quindi le istituzioni educative e le altre province della federazione. La nuova costituzione del 1982, con il quale è stata riconosciuta l'indipendenza dalla Gran Bretagna, non ha alterato l'assetto del sistema asimmetrico di utilizzo delle due lingue, seppur estendendo, in maniera però assai limitata, l'uso del francese.

Il carattere asimmetrico del federalismo canadese si evince, oltre che dal dualismo di stampo etnico-linguistico tra francofoni ed anglofoni, da un vivace pluralismo sociale, dovuto alla sopravvivenza dei popoli nativi e ad un forte flusso migratorio che ha portato alla presenza sul territorio di molteplici comunità di immigrati⁶¹. Le politiche del riconoscimento, quindi, non riguardano solo la Provincia del Québec ma anche i territori dove risiedono le *first nations*, gli Inuit e i Métis, come lo Yukon, i Territori del Nord Ovest, il Nuwanut. Queste popolazioni aborigene, dopo anni di persecuzioni e discriminazioni, sono ora ufficialmente riconosciute e tutelate dalla Costituzione canadese ed a partire dal 1995, il governo federale riconosce loro un diritto intrinseco all'autogoverno. Un altro elemento d'asimmetria può essere considerata la disposizione costituzionale dell'*opting out*⁶², che prevede, ai fini dell'approvazione di una modifica alla carta

⁶⁰ Con il *British North America Act* il Parlamento britannico aveva dato vita al *Dominion* canadese, con struttura federale, mediante l'unione di quattro colonie dell'Impero britannico: l'Ontario, il Québec, il Nuovo Brunswick e la Nuova Scozia. Questa legge, istituendo un ordinamento federale e modificata da successivi, è ancora oggi in vigore ed è parte essenziale della Costituzione del 1982. VENTURA S., *Federalismo*, Enciclopedia del Novecento, III Supplemento, Treccani, 2004

⁶¹ GROPPI T., *Canada*, in Il Mulino, Bologna, 2006, pp.16 ss

⁶² Art.38, par. 3 del *Constitution Act* del 1982: "An amendment referred to in subsection shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates

costituzionale, il voto favorevole dei due terzi dei parlamenti provinciali. Con questo strumento viene concessa alle province la facoltà di non applicare eventuali revisioni costituzionali che riconoscono al governo federale competenze in materie educative e culturali, ricevendo in compenso un equo indennizzo per svolgere direttamente quelle competenze. Inoltre la distribuzione dei poteri alle varie province presenta notevoli squilibri e differenze a causa di accordi bi- o multilaterali stipulati nell'ambito delle conferenze intergovernative tra province e governo federale. Ancora una volta è la provincia del Québec a registrare un'attribuzione squilibrata di competenze specifiche differenziate, godendo di ampia autonomia in materia di politiche sociali, tutela della salute, politiche pensionistiche e finanche politiche di immigrazione. Il sistema canadese presenta dunque un'asimmetria limitata al livello costituzionale ed alla ripartizione delle competenze, senza ricorrere per questo a sanzioni costituzionali. Inoltre, nonostante sia riconosciuta al Québec una più ampia sfera di competenze, a questa provincia non è mai stato riconosciuto un proprio statuto. Infatti gli accordi intergovernativi di Meech Lake del 1987 e di Charlottetown del 1992, non riuscirono ad essere ratificati, anche a causa dell'opposizione e della pressione delle province anglofone.

Il caso del Québec è un esempio di come il sistema federale canadese, creando un modello di convivenza pacifica, non ceda dinanzi a importanti forze secessioniste. Vedendole come un potenziale elemento di disgregazione degli Stati, le Costituzioni sono solite non riconoscere giuridicamente le secessioni o quantomeno le inseriscono in procedure attuative specifiche molto complesse. Nel caso del Canada però, né il British North America Act del 1867, né la Costituzione più recente del 1982 si pronunciano o disciplinano i fenomeni secessionisti. Il Québec tentò nel 1980 e, più recentemente, nel 1995 di separarsi dal resto della federazione ma in entrambi i casi i referendum appositamente indetti nella Provincia non ebbero l'esito sperato ma portarono al formale riconoscimento nel novembre 2006 del Québec come nazione, attraverso una mozione del Parlamento federale. La Corte Suprema canadese, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di un procedimento di secessione unilaterale, riconobbe la necessità

unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment"

non di riconoscerlo bensì di proceduralizzarlo. A partire dall'intervento della Corte fu quindi previsto che ai fini una secessione sia necessaria una chiara e rilevante maggioranza portatrice di un interesse preciso e promotrice di volontà secessionistiche. In questo caso tutte le parti della Federazione, incluse le altre Province, hanno il dovere costituzionale di negoziare con l'entità che vuole secedere e di fare in modo che le altre parti non neghino che ci sia un problema di secessione in atto. La Corte a suo tempo, alla luce dei principi costituzionali canadesi del federalismo e della protezione delle minoranze, fece riferimento proprio alla necessità di prendere in considerazione tutte le eventuali richieste rilevanti dei gruppi minoritari, tra cui anche quelle secessioniste.

Le stesse dinamiche affrontate dal governo Canadese possiamo trovarle anche in Belgio o in Spagna, dove le rivendicazioni di nuovi poteri da parte dei Fiamminghi, della Catalogna e dei Paesi Baschi non sono viste di buon occhio dalle altre comunità autonome che invece nel corso degli anni hanno subito un processo di omogeneizzazione al rialzo delle loro competenze. L'influenza del modello canadese sugli stati europei trova giustificazione nella tendenza dei sistemi federali e regionali della zona europea ad assumere sempre più frequentemente caratteristiche asimmetriche e pluraliste, con presenza di forti minoranze geograficamente localizzate. Anche per gli Stati europei si presentano dunque le stesse sfide riguardanti rivendicazioni dei gruppi minoritari che il Canada a partire dagli anni '70 ha cercato di gestire in maniera pacifica attraverso politiche multiculturali ed un federalismo asimmetrico. Molti Stati, tra cui appunto il Belgio e la Spagna, guardano al Canada con un certo interesse proprio per la capacità di essere uno Stato democratico e federale, dove regnano il benessere e la pace, dove molteplici sono i valori condivisi e dove le identità culturali convivono pacificamente⁶³.

3.2 Gli ordinamenti multinazionali

⁶³ PEGORARO L., RINELLA A., *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, pp. 309 ss

Al fine di dare una sistemazione teorica delle diverse esperienze statali in relazione al trattamento riservato alle minoranze e per comprendere meglio perché problemi analoghi vengano risolti in maniera differente da uno Stato all'altro, si possono individuare quattro fondamentali modelli ideologici. L'approccio canadese alla tutela delle minoranze può essere collocato, all'interno di questa astratta classificazione, tra gli Stati nazionali a vocazione multinazionale proporzionale caratterizzati da un atteggiamento di protezione nei confronti dei gruppi minoritari attraverso assetti organizzativi tipici dello Stato multinazionale ma con trattamenti preferenziali determinati dalla diversità numerica dei gruppi stessi⁶⁴. Il modello organizzativo degli ordinamenti multinazionali si concentra sull'integrazione delle diverse entità presenti sul territorio statale ed un loro conseguente riconoscimento istituzionale. Si parla di democrazia consociativa etnica basata su accordi di pacifica convivenza tra le minoranze. Il potere risulta così diviso e condiviso tra i diversi gruppi, ognuno dei quali costituisce elemento essenziale per l'esistenza dell'ordinamento stesso.

In relazione al funzionamento concreto di questo sistema, possiamo distinguere un modello paritario ed uno proporzionale. Negli Stati multinazionali proporzionali, come il Canada, la rappresentanza dei gruppi all'interno degli organi governativi e nel processo decisionale è garantita in proporzione al loro peso demografico. Al contrario, gli Stati multinazionali paritari si basano sull'uguaglianza formale dei gruppi, nonostante la diversità numerica degli stessi. L'ordinamento risulta, in questo caso, preordinato a incorporare e riflettere su base paritaria la multinazionalità della propria realtà sociale, sia dal punto di vista della legislazione sostanziale, sia dal punto di vista dell'organizzazione territoriale dell'apparato istituzionale.

Negli ordinamenti multinazionali totali, nei quali l'ambito di applicazione territoriale del modello multinazionale non si limita ad alcune aree ma è garantito a livello dello Stato centrale, per coniugare efficacemente tale modello alla struttura federale dell'ordinamento viene applicato il principio territoriale. Tale principio consente di prevedere forme di tutela legate ad un territorio e non al gruppo che vi

⁶⁴ TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit., pp. 273 ss

abita, considerato coincidente con il territorio stesso. Naturalmente è impossibile immaginare un territorio completamente omogeneo, quindi tale principio finisce per tutelare i gruppi numericamente più deboli a livello nazionale contro prevaricazioni della maggioranza, permettendo alle minoranze di emanciparsi definitivamente seppur circostanziate in un'area geografica.

L'Italia, che analizzeremo in dettaglio nel capitolo successivo, gode di un sistema multinazionale proporzionale ad applicazione limitata alla sola provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige. All'interno della giunta provinciale i gruppi linguistici devono essere rappresentati in proporzione alla composizione linguistica del consiglio. Ugualmente, le giunte comunali della provincia devono essere composte obbligatoriamente da almeno un rappresentate per ciascun gruppo linguistico con almeno due consiglieri. Ai sensi dell'art. 56 dello statuto autonomo, inoltre, è previsto all'interno del sistema legislativo un diritto di veto sospensivo esercitabile dai 2/3 dei componenti di un gruppo linguistico in Consiglio provinciale contro una proposta ritenuta lesiva del principio di uguaglianza, delegando in questo modo la votazione in capo ai gruppi linguistici e non ai singoli eletti. Ugualmente, ai sensi dell'art.92, un diritto di veto sospensivo è attribuito ai gruppi linguistici dei Consigli comunali in riferimento agli atti amministrativi ed in questo caso la questione viene risolta dal Tribunale amministrativo. Questi diritti di veto collettivi, assoluti o sospensivi a seconda della capacità di bloccare definitivamente la decisione o trasferirla ad un organo neutrale, sono uno strumento forte ed estremo per contrastare un malfunzionamento nel sistema di condivisione del potere tra i gruppi. Infatti deve essere garantita, a ciascun gruppo parte dell'accordo di condivisione, la partecipazione e la possibilità di veto alla modifica delle regole fondamentali.

Un ultimo strumento costituzionale di garanzia degli ordinamenti multinazionali è, quindi, il procedimento di revisione costituzionale con il necessario consenso dei gruppi. Normalmente questo strumento assume una funzione garantista se collegato al principio territoriale, non coinvolgendo direttamente i gruppi ma i territori in cui sono identificati. In Canada, ad esempio, il già citato art.38 del *Constitution Act* riconosce alle singole province la possibilità di dissociarsi da eventuali modifiche di loro interesse, impedendone così l'entrata

in vigore nel loro territorio. Ugualmente l'art.33 della Carta canadese dei diritti del 1982 prevede la clausola del *non obstant* esercitabile dai parlamenti provinciali al fine di derogare, esplicitamente e per un massimo di 5 anni solo una volta rinnovabili, ad alcuni diritti in essa contenuti. Detta clausola fu utilizzata per esempio dal Québec per poter attuare alcune disposizioni particolarmente restrittive della nuova legislazione linguistica. L'art.41 del *Constitution Act* conferisce invece particolare rigidità alle disposizioni costituzionali relative a fattori cruciali quali lo status delle province o la disciplina dei diritti fondamentali. Per la loro modifica è necessaria la volontà unanime espressa a maggioranza dalle Camere federali e da tutti i parlamenti provinciali, potendo quindi anche solamente una provincia bloccare l'emanazione dell'emendamento. Così le proposte di riforma alla base degli accordi intergovernativi⁶⁵ per il riconoscimento di uno statuto autonomo al Québec fallirono per la mancanza del consenso delle altre province. Infine l'art.43 disciplina una procedura essenzialmente bilaterale per la modifica di parti del testo costituzionale relative all'uso delle lingue ufficiali ed all'istruzione nelle singole province. In questo caso risulta sufficiente la deliberazione del Parlamento federale e dell'assemblea della provincia interessata.

Gli ordinamenti multiculturali, sottraendo molte decisioni alla brutale logica della maggioranza, rischiano però di derogare in modo eccessivo ai principi deliberativi democratici e di far prevalere irragionevolmente la tutela dei diritti collettivi dei gruppi minoritari a scapito del principio maggioritario, dei diritti individuali e dei diritti di quei gruppi che seppur minoritari non sono "costitutivi"⁶⁶. È questo il caso travagliato e complesso dei nativi in Canada che, a causa della loro frammentazione e dispersione in più parti del territorio statale, hanno dovuto lottare a lungo per vedersi riconoscere anche solo alcuni dei diritti riconosciuti alla minoranza francofona che in Québec costituisce la maggioranza. Tali ordinamenti risultano, quindi, spesso inadatti a disciplinare una società in continua evoluzione, fossilizzandosi invece su situazioni storiche ormai superate. In Canada, così come in altri modelli multiculturali, una minaccia concreta è costituita dai grandi flussi

⁶⁵ Accordi intergovernativi di Meech Lake del 1987 e di Charlottetown del 1992 di cui sopra.

⁶⁶ CECCHERINI E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in Quaderni Costituzionali, n.2/1997, pp.311 ss

migratori che negli ultimi decenni stanno mettendo in discussione un sistema che non li riconosce istituzionalmente. Inoltre un'eccessiva istituzionalizzazione dalle minoranze può talvolta sfociare nella creazione di società parallele ed intolleranze tra i gruppi minoritari stessi⁶⁷.

3.3 Gli ordinamenti liberali

Per certi versi la situazione degli ordinamenti multinazionali rispecchia, a parti invertite, quella che caratterizza gli ordinamenti liberali agnostici, indifferenti alle differenze. Questi, non prendendo in considerazione le esigenze dei gruppi minoritari, rischiano infatti di produrre una tirannia della maggioranza con un'irragionevole prevalenza del principio maggioritario. All'interno dello Stato nazionale liberale agnostico la coincidenza fra nazionalità e cittadinanza, secondo la quale non possono esistere gruppi di cittadini diversificati, si aggiunge alla indifferenza verso le peculiarità minoritarie, seppur affiancata da strumenti di protezione normativa e giudiziaria delle libertà fondamentali dell'individuo. Così sono previsti divieti espliciti di ogni forma di discriminazione sulla base di quei criteri identificativi delle minoranze, ispirandosi però esclusivamente al principio di uguaglianza formale di tutti i cittadini⁶⁸.

In Francia, negli anni successivi alla Rivoluzione francese, si sviluppò l'ideologia dell'unità ed indivisibilità della Repubblica e dell'eguaglianza tra i cittadini, vietando ogni forma di decentramento del potere e riconoscimento delle differenze. La questione del riconoscimento delle minoranze fu quindi fortemente condizionata dai principi sanciti dagli articoli 1 e 3 della Costituzione del 1958⁶⁹ ed anche al giorno d'oggi è molto controversa. In occasione della ratifica del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, il governo francese chiese di non applicare nel suo territorio l'art.27 in virtù del principio costituzionale fondamentale di uguaglianza dei cittadini che non lasciava spazio all'esistenza di

⁶⁷ KYMLICKA W., *the multicultural citizenship*, 1995, in *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999

⁶⁸ TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit., 273 e ss

⁶⁹ L'art. 1 Cost. 1958 stabilisce che "la Francia è una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale. Essa assicura l'uguaglianza dinanzi alla legge di tutti i cittadini senza distinzione di origine, di razza o di religione. Essa rispetta tutte le fedi". L'art. 3 Cost. sancisce che "la sovranità appartiene alla nazione"

minoranze. Ugualmente, non fu firmata la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 e non fu ratificata la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1999, anche quando, dopo instancabili lotte culturali e politiche, le “Lingue di Francia” furono iscritte nell’art.75 della Costituzione a titolo di patrimonio nazionale. Il relativo principio costituzionale fu considerato periferico rispetto a quello dell’art.2 secondo il quale la “*lingua della Repubblica è solo il francese*”. Nel 2002 il Consiglio costituzionale dichiarò l’incostituzionalità del progetto di legge sullo statuto autonomo della Corsica non potendo riconoscere l’esistenza di un “*popolo corso, parte integrante del popolo francese*”. Trattamento diverso fu però riservato alla Nuova Caledonia, alla quale fu riconosciuto uno status speciale fino al 2018, potendo poi decidere sulla propria indipendenza con un referendum che però ebbe esito negativo. Il riconoscimento di un “popolo kanak” e di una sovranità condivisa alla base degli accordi di Nouméa del 1998 costituisce così una delle diverse disposizioni ormai approvate dall’ordinamento francese seppur in deroga al principio di indivisibilità della Repubblica e di unicità del popolo. Più significativa fu la questione del riconoscimento di un popolo maori quando nel 2000 il Consiglio costituzionale fu chiamato a pronunciarsi su una legge che disciplinava una consultazione della popolazione di Mayotte. I ricorrenti sostenevano che l’individuazione di una frazione della popolazione nazionale al fine di consultarla portava di fatto al riconoscimento, seppur implicito, dell’esistenza di quel popolo⁷⁰. Contrariamente alle sue precedenti pronunce, però, la Corte respinse l’istanza alla luce delle disposizioni costituzionali che distinguono il popolo francese dai popoli dei territori di oltremare, ai quali è riconosciuto il diritto alla libera determinazione ed alla libera espressione della propria volontà. Successivamente ad un lungo dibattito dottrinale, il Consiglio rettificò la sua posizione menzionando solamente le “popolazioni di oltremare”. In linea con questa decisione, la riforma costituzionale del 2003 sull’organizzazione decentrata della Repubblica, nel ridisegnare il rapporto con l’oltremare, ha riconosciuto queste popolazioni semplicemente come una realtà demografica e geografica, parte

⁷⁰ TORRISI C., *Appunto sulla tutela delle minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Strasburgo, 1° febbraio 1995)* in PASSAGLIA P. (a cura di), *Area di diritto comparato*, Servizio studi Corte costituzionale, febbraio 2018, p.11

integrante del popolo francese nel quale sono incorporate⁷¹. Questo compromesso ha evitato l'effettivo riconoscimento di gruppi minoritari, sottolineando ancora una volta come il diritto francese, in nome dell'uguaglianza, polverizzi le minoranze in quanto destinatarie non di diritti collettivi riconosciuti al gruppo in quanto tale ma di diritti individuali riconosciuti indistintamente a ciascuno dei suoi membri⁷².

3.4 Gli ordinamenti promozionali

Per far fronte al problema delle minoranze strutturali, molti Stati hanno assunto un atteggiamento di tipo promozionale. Gli ordinamenti promozionali collocano il riconoscimento, la tutela e la promozione delle minoranze tra i principi fondamentali di livello costituzionale. Così, mentre i sistemi liberali agnostici riconoscono il diritto ad essere uguali, quelli promozionali riconoscono il diritto ad essere diversi⁷³. In virtù di un'uguaglianza in senso sostanziale e per garantire l'effettivo godimento dei diritti esercitati dal popolo maggioritario, alle minoranze vengono riconosciuti una serie di diritti particolari. Questi vanno da semplici diritti individuali a godimento collettivo esercitabili dagli appartenenti del gruppo minoritario, ad un vero e proprio diritto all'autogoverno. Infatti in alcuni casi il governo centrale prevede regole analoghe a quelle proprie dei sistemi multinazionali, salvo poi limitarne la portata a determinate aree territoriali o a propositi specifici. Così, nel già citato caso della provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, lo statuto riconosce ai tre gruppi linguistici un sistema di autogoverno territoriale e culturale, senza mai considerare minoranze i gruppi stessi. L'Autogoverno culturale, ripreso poi anche nella legge del 1999, prevede l'azionabilità di diritti in determinate aree solo a determinate condizioni, quali fattori numerici e richiesta di attivazione. Infatti la legge quadro italiana per la tutela delle minoranze linguistiche storiche fonda l'attivazione di importanti diritti particolari sul soddisfacimento di criteri numerici nell'elezione dei consiglieri provinciali e regionali. Infine i sistemi promozionali sono soliti riconoscere ai

⁷¹ Art.72-3, comma 1 sancisce che “*la Repubblica riconosce, in seno al popolo francese, le popolazioni d'oltremare, in un comune ideale di libertà, uguaglianza e fraternità*”.

⁷² CALAMO SPECCHIA M., *I simboli della (in)tolleranza: la laïcité neutrale e la République*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.1/2005, p. 162 ss.

⁷³ PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. p.48

gruppi minoritari il diritto alla partecipazione effettiva alla vita pubblica, attraverso organi e procedure di raccordo tra minoranze ed istituzioni. Anche in questo caso rimandiamo ad una successiva trattazione del modello promozionale italiano. Per concludere, i diritti particolari riconosciuti alle minoranze possono sfociare in vere e proprie istituzionalizzazioni e ad autogestioni in determinati settori che, invece di garantire integrazione e condivisione dei valori, generano percorsi paralleli ed intolleranze tra i gruppi. Problema che, tra l'altro, abbiamo già incontrato nelle pagine precedenti in riferimento agli ordinamenti multinazionali.

3.5 Gli ordinamenti repressivi

L'estremo opposto ai sistemi multinazionali e l'enfatizzazione degli ideali di unità nazionale ed omogeneità della popolazione, propri dei sistemi liberali agnostici, sono gli ordinamenti repressivi. Lo Stato nazionalista repressivo si caratterizza infatti per l'aspirazione ideologica dell'elemento nazionale unitario della composizione del popolo, la negazione finanche dei segni esteriori della presenza di minoranze nazionali e la pretesa del raggiungimento della purezza della razza⁷⁴. A differenza però dei sistemi liberali, quelli repressivi non sono indifferenti alle differenze ma una loro ufficiale negazione è accompagnata da politiche di repressione ed annientamento. Nei casi più estremi, questo sistema ha portato a vere e proprie campagne di aggressione e persecuzione. È il caso di citare le pulizie etniche condotte nella regione altoatesina nel 1939 e nei Balcani ed in Ruanda negli anni '90; la repressione di popoli come il kosovaro, il ceceno ed il curdo; ed infine guerra in Bosnia in cui sia Bosniaci, sia Serbi e sia Croati possono essere considerati vittime e carnefici. Talvolta però politiche repressive possono anche consistere in restrizioni dei diritti minoritari, come il divieto di costituire partiti su base etnica in Bulgaria, o nella disapplicazione nella prassi di norme che invece hanno addirittura natura promozionale. La costituzione provvisoria del Kosovo, ad esempio, prevede la riserva di posti nell'amministrazione pubblica e nell'assetto politico alla nuova minoranza serba che però si astiene dal voler partecipare al nuovo sistema. Allo stesso tempo, la perdurante emarginazione e discriminazione dei serbi porta

⁷⁴ TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit., 273 e ss

all'inattuazione delle disposizioni costituzionali e rende l'ordinamento kosovaro repressivo nella prassi. Ancora oggi politiche repressive sono condotte in Estonia e Lettonia contro la minoranza russa stabilizzatasi successivamente alla vecchia dominazione sovietica. La legge sulla cittadinanza Lettone limita l'esercizio di tale diritto, e tutti quelli ad esso collegati, ai soli individui che lo avevano prima del 1940, ai loro discendenti ed a coloro nati in territorio lettone dopo il 1991. Ai russofoni viene di fatto negato il diritto di cittadinanza, essendo loro concesso solo attraverso il lungo e limitato strumento della naturalizzazione. L'art.5 della legge linguistica della Lettonia, inoltre, sancisce che ogni altra lingua parlata all'interno della Repubblica Lettone debba essere considerata come una lingua straniera, nonostante sia parlata da una parte consistente della popolazione. Nel caso *Ignatane*⁷⁵, deciso dal Comitato dell'ONU per i diritti umani nel 2001, la ricorrente lamentava di essere stata esclusa dalle elezioni locali per insufficiente conoscenza della lingua di Stato, necessaria invece alla base della legge elettorale lettone. Ciò che veniva contestato, nel caso concreto, era il pregiudizio subito per aver voluto candidarsi in un partito fortemente impegnato per il riconoscimento dei diritti delle minoranze nazionali. L'esame di lingua era stato già sostenuto e superato quattro anni prima e non era necessario ripeterlo. Il Comitato sancì, infatti, la violazione dell'art.2 e dell'art.25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Nonostante le pressioni del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea e le pronunce delle Corti internazionali, la Corte costituzionale lettone continua a riconoscere legittime le politiche repressive contro i russofoni che non vengono considerati come minoranza ma come discendenti di occupanti.

Così come un assetto repressivo possa riguardare solo alcuni settori di un ordinamento statale, anche gli altri modelli ideologici che determinano l'atteggiamento dello Stato nei confronti delle minoranze possono combinarsi tra loro nella prassi. Si tratta infatti di modelli astratti ed idealistici che necessitano di un adattamento costante rispetto alle mutanti esigenze degli ordinamenti statali. La sfida più grande è proprio nella capacità di dosare l'utilizzo dei diversi strumenti

⁷⁵ Sulla stessa scia si pronunciò anche la Corte europea dei diritti umani nel caso Podkolzina. Così queste sentenze delle Corti internazionali, insieme all'attività delle Istituzioni europee, invertirono la tendenza dei primi anni successivi al 1989 che sembrava giustificare politiche repressive verso determinati gruppi minoritari. MOTTA G., *Le minoranze nel XX secolo: dallo stato nazionale all'integrazione europea*, Milano, 2007. p.92

sopra descritti in relazione alla loro specifica funzione. Nonostante ciò si sta diffondendo, specie nell'area europea, una tendenza a prediligere il riconoscimento del diritto delle/delle differenze, guardando quindi con ammirazione al modello multinazionale proporzionale canadese.

4. Ordinamento promozionale italiano e asimmetria costituzionale

4.1 La tutela costituzionale dei gruppi minoritari

Alla luce della classificazione ideologica illustrata nel capitolo precedente, l'ordinamento italiano può essere sicuramente considerato un esempio paradigmatico del modello promozionale. Esso riconosce l'esistenza dei gruppi minoritari e garantisce loro diritti particolari necessari per eliminare le differenze in ragione del principio di uguaglianza sostanziale. La Costituzione italiana del '48, una delle più attente a garantire il pluralismo e la tolleranza sociale, cita tra i valori fondamentali la tutela e la promozione della diversità tra i gruppi riconosciuti.

La questione minoritaria si presenta fin dagli anni immediatamente successivi all'Unità d'Italia; si pensi ai francofoni della Valle d'Aosta, i quali venivano già parzialmente tutelati dallo Statuto Albertino, sebbene questo si ispirasse all'impostazione dell'ordinamento francese, liberale ed incurante delle differenze. La questione divenne però rilevante solo dopo la prima guerra mondiale quando, con l'annessione del Sudtirolo e dell'Istria, si formarono due minoranze nazionali numericamente consistenti. La massiccia campagna di nazionalizzazione del regime fascista, che mirava a ridurre il più possibile ogni diversità di natura etnico-linguistica, fece restare nell'oblio più assoluto anche le forme più elementari e semplici di protezione dei gruppi minoritari. Infine, con la caduta del regime fascista la tutela delle minoranze divenne uno degli obiettivi principali del nuovo Stato repubblicano e fu inserito nella carta costituzionale. In questo modo l'ordinamento italiano è oggi dotato di strumenti ricchi e complessi in materia, tanto da essere considerato un sofisticato modello di trattamento giuridico delle differenze⁷⁶.

Innanzitutto nel primo comma dell'art. 3 Cost. vengono sanciti il principio di eguaglianza formale, quale diritto alla parità di trattamento e, contemporaneamente, il generale divieto di discriminazioni. Risultano così tutelati

⁷⁶ PALERMO F., *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*. Roma, 2003. pp.164 ss

gli individui in condizioni minoritarie o comunque svantaggiate a causa del sesso, della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche o delle condizioni personali e sociali. Queste specificazioni rinviano ad altrettante minoranze o categorie di persone che si ritengono meritevoli di particolare tutela alla luce dell'art.3 e di altre disposizioni costituzionali. Così l'eguaglianza dei sessi viene garantita dall'art. 29 cost., per ciò che attiene all'ambito familiare, dall'art. 37 cost. in relazione al lavoro e dall'art.51 cost. per quanto riguarda la parità di accesso fra uomini e donne agli uffici pubblici e alle cariche elettive. Il divieto di discriminazioni per ragioni di sesso viene ribadito al settimo comma dell'art. 117 cost nella nuova formulazione a seguito della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, divenendo così un principio importante anche per le leggi regionali. L'art.8 e l'art.20 cost., riconoscendo la dimensione collettiva del fenomeno religioso quale proiezione della libertà individuale nell'organizzazione di religioni, dettano un'apposita disciplina per le confessioni religiose diverse dalla cattolica. L'art.19 cost., in riferimento invece all'aspetto individuale della libertà religiosa, specifica in questa materia il principio generale della libertà di opinione dell'art.21 cost.: vengono così tutelate sia la *libertà positiva* di professare qualsiasi fede, sia quella *negativa* di non professarne alcuna. Le opinioni politiche minoritarie sono tutelate attraverso la libertà di manifestazione del pensiero (21 cost.), la libertà di riunione e di associazione (art.17 e 18 cost.), la libertà nella formazione dei partiti politici (49 cost.) e le numerose disposizioni costituzionali a favore delle minoranze parlamentari. Infine, per quanto riguarda le condizioni personali e sociali, la carta costituzionale prevede un'ampia serie di diritti sociali, riuscendo a tenere in considerazione un numero veramente elevato di minoranze⁷⁷.

Talvolta però la Corte costituzionale ha voluto lasciare al legislatore ordinario una seppur minima discrezionalità nel dettare le modalità di applicazione dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, al fine di una migliore organizzazione e nell'intento di adattarsi al meglio alle attitudini delle persone. Le

⁷⁷ PALICI DI SUNI PRAT E., *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, pp.149 ss

citare qualità e condizioni sociali, dunque, non possono essere assunte dal legislatore quali criteri di per sé validi per l'adozione di discipline differenziate⁷⁸.

Al principio dell'eguaglianza formale si accompagna, nel secondo comma dell'art. 3 Cost., quello dell'eguaglianza sostanziale, con il quale i costituenti non promettono l'effettiva uguaglianza dei cittadini sul piano economico e sociale ma, riconoscendone l'esistenza, impegnano la Repubblica alla rimozione proprio di quegli ostacoli economici e sociali ostativi all'effettivo esercizio dei diritti fondamentali. Ciò viene realizzato, secondo quanto specificato in successive pronunce della Corte Costituzionale, attraverso programmi e misure legislative concrete affidate all'impegno concorrente di Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali⁷⁹.

Dal rapporto tra i due commi dell'art. 3 Cost. si evince come la tutela in essi proclamata si articola in una tutela negativa, espressa soprattutto dal divieto di discriminazione del primo comma, ed una tutela positiva, che rende ammissibili interventi derogatori al principio della parità formale del primo comma, in ragione di un'uguaglianza sostanziale enunciata nel secondo. Viene dunque riconosciuta la legittimità costituzionale di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate al fine di ripristinare la pari dignità sociale di tutti i cittadini e permettere a quelli più deboli di esercitare i loro diritti alla pari degli altri.

Allo stesso tempo, però, le azioni positive adottate come rimedio a discriminazioni passate non devono tradursi a loro volta in ulteriori e nuove discriminazioni. Così si pronunciò la Corte costituzionale nella sentenza n. 422 del 1995 divenuta quindi punto di riferimento per l'interpretazione dell'art.3 cost.

⁷⁸La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 56 del 1958, mise in discussione l'art.51 cost. salvando di fatto una norma che stabiliva che almeno tre dei sei membri laici delle Corti d'assise dovessero essere uomini (una sorta di quota al contrario a favore del sesso maschile, che esprimeva un pregiudizio nei confronti della capacità valutativa delle donne). Solo tre anni dopo, con la sentenza n. 33 del 1960 la Corte annullò la norma che escludeva le donne per motivi attitudinali da moltissimi impieghi pubblici, fra cui la magistratura, aprendo così il lungo cammino della realizzazione del principio di parità di sessi nel nostro Paese.

⁷⁹Così le sentenze della Corte Costituzionale n. 217 del 1988 e n. 109 del 1993 sanciscono rispettivamente che *"i diritti sociali fondamentali del cittadino sono garantiti attraverso un impegno concorrente del complesso dei poteri pubblici rientranti nel concetto di Repubblica"* e che *"il perseguimento di finalità di eguaglianza sostanziale non è di per sé ragione sufficiente per giustificare deroghe al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni (o province autonome)"*

Questa pronuncia ha segnato, inoltre, la strada del riconoscimento delle *quote di genere*, ovvero quell'istituto volto ad assicurare che nella presentazione delle candidature elettorali uno dei due sessi non risulti escluso o rappresentato al di sotto di una soglia determinata. Secondo il ragionamento della Corte, gli articoli 3 e 51 cost. dovevano essere interpretati in modo da garantire in egual misura i diritti di elettorato passivo, senza differenziazione in base al sesso, sia in relazione all'eleggibilità, che in relazione alla candidabilità⁸⁰. Alla luce di tale posizione della Corte Costituzionale ed in virtù dell'influenza dell'art.23 della Carta di Nizza⁸¹, risultò necessario un intervento diretto sulla Costituzione. Con la riforma costituzionale n.1 del 2003 fu inserito un periodo finale al primo comma dell'articolo 51 cost. affidando alla Repubblica la promozione, con appositi provvedimenti, delle pari opportunità tra uomini e donne. Ugualmente, qualche anno prima, le riforme costituzionali del 2001 avevano sancito il principio della parità di accesso alle cariche elettive anche in ambito regionale. In questo modo anche le pronunce della Corte Costituzionale cambiarono direzione, abbandonando la visione formalistica del principio di uguaglianza e richiamando invece l'uguaglianza sostanziale. L'art.3 cost. viene oggi interpretato, in combinato disposto con l'art.51 cost., nel senso di riconoscere alla Repubblica la possibilità di adottare eventuali misure a favore delle donne per una loro effettiva partecipazione ad elezioni politiche, alla luce della loro storica sotto-rappresentanza nelle assemblee elettive dovuta a fattori culturali, economici e sociali⁸². La Corte è

⁸⁰ Con la sentenza n. 422 del 1995 la Corte costituzionale dichiarò costituzionalmente illegittimo il testo dell'art. 5, secondo comma, ultimo periodo, della legge n.81 del 1993. La disposizione, che si riferiva all'elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, recitava: "*Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore a due terzi*". Nella stessa sede la Corte dichiarò costituzionalmente illegittime tutte le norme contenute nelle leggi elettorali politiche, regionali e amministrative che stabilivano una riserva di quote per l'uno e per l'altro sesso nelle liste dei candidati.

⁸¹ L'art.23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce che "*La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sotto-rappresentato*". Sebbene con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Carta di Nizza abbia assunto il medesimo valore giuridico dei trattati, la materia elettorale che non rientra nell'ambito delle competenze dell'Unione. Indubbiamente però la Carta di Nizza ha fornito una chiave di lettura ed un punto di riferimento per l'interpretazione del nostro articolo 51.

⁸² Così la Corte Costituzionale nella sentenza n. 49 del 2003 ha ritenuto non contrastanti col dettato costituzionale alcune norme introdotte nella legislazione elettorale della Regione Valle d'Aosta, in virtù delle quali le liste elettorali devono comprendere candidati di entrambi i sessi. Secondo la Corte sono legittimi "*vantaggi specifici a favore del sesso sotto-rappresentato*" se "*necessari ad di eliminare, anche con misure legislative, gli ostacoli ad un effettivo esercizio del diritto di elettorato passivo delle donne in Italia, superando pregiudizi e pratiche consuetudinarie o di altro genere*". Tali disposizioni inoltre non incidono in modo

arrivata addirittura a riconoscere la legittimità costituzionale di disposizioni che vincolavano l'elettore, nel caso in cui avesse scelto di esprimere una doppia preferenza, a votare candidati di sesso opposto. Si tratta di una *norma riequilibratrice*, che seppur volta ad ottenere il risultato di un'azione positiva, lo ottiene in maniera indiretta ed eventuale, essendo questo vincolato alla scelta dell'elettore⁸³. La Corte, peraltro, non introduce differenziazioni in base al sesso dei candidati poiché si riferisce indifferentemente ai candidati di entrambi i sessi.

L'apparente contraddizione tra i due commi dell'art. 3 Cost. sana, in realtà, l'insufficienza del principio di non discriminazione a realizzare tutte le istanze di un moderno Stato di diritto che assicura la salvaguardia e il rispetto dei diritti e delle libertà dell'uomo, insieme con la garanzia dello stato sociale. Quest'ultimo si traduce in interventi normativi con la finalità di ridurre le disuguaglianze economiche, da cui l'enunciazione del principio di uguaglianza sostanziale⁸⁴.

4.2 L'art.6 Cost e la legge quadro del 1999

Sul territorio italiano convivono numerosi gruppi minoritari di varia composizione numerica e con varie caratteristiche e rilevante è il dato che posiziona l'Italia tra i Paesi dell'Unione europea con la più grande presenza di minoranze linguistiche autoctone. Nella Costituzione però, a differenza delle altre minoranze generalmente intese e tutelate dalle già citate disposizioni costituzionali, l'unica minoranza espressamente menzionata è quella linguistica, cui si riferisce l'art.6 Cost. In sede di Assemblea Costituente, l'introduzione di questo articolo nella nuova carta costituzionale non fu esente da critiche. Secondo il deputato Codignola una disposizione a tutela delle sole minoranze etniche e linguistiche sarebbe stata idonea a tutelare le minoranze nei territori al confine ed in quei territori segnati dalla presenza di comunità straniere. Inizialmente, quindi, questa disposizione era

significativo sull'equilibrio della rappresentanza, poiché la mera presenza tra i candidati di una lista non è certo garanzia di una loro elezione.

⁸³ Sentenza n. 4 del 2010 in relazione all'art. 4.3 della legge elettorale della regione Campania, n. 4 del 2009.

⁸⁴ FLICK G.M., *Minoranze ed uguaglianza: il diritto alla diversità ed al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, n. 1/2004, p.13

destinata ad essere inclusa nel Titolo della Costituzione riferito alle Regioni. Ciò avrebbe reso sostanzialmente inutile l'istituzione delle cinque Regioni a statuto speciale ed avrebbe confinato a livello regionale una problematica di interesse generale. Su proposta del deputato Tosato, l'Assemblea decise dunque di inserire la disposizione tra i principi fondamentali della Costituzione. Nel testo finale dell'art. 6 cost è inoltre sparito il riferimento al carattere etnico delle minoranze, previsto invece nella proposta dell'on. Codignola. Tuttavia, una siffatta qualificazione, seppur assente nella carta costituzionale, sembra perdurare a livello di costituzione materiale⁸⁵.

Nonostante una favorevole approvazione finale, resta acceso il dibattito sulla ripetitività di un articolo che specifichi solamente quanto già affermato nell'art.3 cost. In realtà, sebbene apparentemente il principio di tutela delle minoranze linguistiche sembrerebbe uno sviluppo ed una specificazione del principio di uguaglianza, ne è invece una deroga. La stessa Corte Costituzionale⁸⁶ ci tenne a precisare che l'art.6 cost, garantendo la differenziazione dei gruppi minoritari e non l'uguaglianza rispetto al resto della popolazione, riconosce ai membri trattamenti differenziati, a tutela della loro specificità. Queste misure mantengono tuttavia un carattere facoltativo in virtù del distinto e già citato principio di eguaglianza formale che vieta espressamente qualsiasi discriminazione in base alla lingua⁸⁷. Inoltre, mentre il principio di eguaglianza è rivolto ai singoli, l'art.6 cost. è rivolto alle minoranze in quanto gruppi, al fine di assicurare il mantenimento e lo sviluppo della cultura e delle tradizioni che ad esse si collegano. In questo senso, più che all'art.3 cost., il principio di tutela delle minoranze linguistiche si ricollega al principio pluralistico a fondamento dell'ordinamento repubblicano. L'art 2 cost. impone infatti la valorizzazione e la tutela di tutte le

⁸⁵ Ovvero nella prassi. PALICI DI SUNI PRAT E., voce *Minoranze*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994, pp. 558 e ss.

⁸⁶ Con la sentenza n.86 del 1975 la Corte Costituzionale sancì l'irrilevanza del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina nelle materie della previdenza e assistenza sociale e delle libertà sindacali, in quanto i relativi interessi non sono influenzati dalle differenze linguistiche. Nella pronuncia fu inoltre specificato che "*tale principio rappresenta senza dubbio qualcosa di diverso, e di più, rispetto al principio di parità dei cittadini*" giustificando un "*trattamento specificamente differenziato*" a favore degli appartenenti ai gruppi minoritari.

⁸⁷ Così l'art.4 della legge n. 482 del 1999 e l'art.3 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 riservano il diritto ai membri della minoranza di scegliere liberamente se giovare o meno della disciplina di favore ad essi riservata.

formazioni sociali in cui si manifesta la personalità dell'uomo. A differenza di tutte le altre condizioni minoritarie, però, le minoranze linguistiche sono le uniche nelle quali si evince una maggiore compattezza del gruppo predisponendo, quindi, una tutela più collettiva che individuale e giustificando probabilmente la loro esclusiva tutela costituzionale⁸⁸.

Al momento della sua entrata in vigore e per oltre cinquant'anni, la Costituzione nulla diceva riguardo l'attuazione dei principi di cui all'art.6 cost, potendosi, nei fatti, realizzare attraverso misure diversificate per ciascun gruppo minoritario o una norma generale valida per tutte le minoranze. Stante la difficoltà del Parlamento ad approvare un'apposita legge quadro, la tutela delle minoranze linguistiche storiche si è realizzata inizialmente attraverso la previsione di norme specifiche previste dagli statuti speciali di Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia e attraverso successive e limitate leggi regionali. Nonostante ciò però la Corte costituzionale si pronunciava in maniera contraddittoria, impedendo di fatto l'intervento del legislatore regionale in materia, al fine di garantire invece l'uguaglianza di trattamento per tutte le minoranze presenti sul territorio nazionale.

Con la sentenza n.28 del 1982 venne per la prima volta sancita la legittimità di una legge statutaria che tutelasse gli appartenenti ad una minoranza riconosciuta dall'ordinamento italiano, garantendo loro uno standard minimo di tutela⁸⁹. L'art.6 cost, e nel caso di specie l'art.3 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, divennero fonte di diritti minoritari minimi immediatamente azionabili in conseguenza al riconoscimento del gruppo minoritario stesso, lasciando talvolta discrezionalità al legislatore nella concessione di ulteriori diritti. Nella complessa definizione dei

⁸⁸ PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999, p.19

⁸⁹ La Corte Costituzionale nella sentenza n.28 del 1982 dichiarò inapplicabile l'art.137 del vecchio codice di procedura penale, che sanzionava il rifiuto di esprimersi in lingua italiana da parte di una persona che la conoscesse, *"agli appartenenti alla minoranza slovena nel territorio di Trieste in quanto minoranza riconosciuta"*, in virtù di un *"trattato tra l'Italia e la Jugoslavia firmato ad Osimo il 10 novembre 1975"*, seppur ancora non attuato. Venne quindi riconosciuto loro il diritto ad essere interrogati, su richiesta, nella madrelingua. La Corte inoltre, essendo stato sollevato anche il problema della disparità di trattamento rispetto agli appartenenti alle minoranze alloglotte del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta, precisa *"l'osservanza dei precetti dell'articolo 6 della Costituzione e dell'articolo 3 dello Statuto regionale non richiede affatto che alla minoranza slovena della Provincia di Trieste debba necessariamente applicarsi una normativa simile a quella adottata per il Trentino - Alto Adige o per la Valle d'Aosta: restando rimesso al legislatore italiano, nella propria discrezionalità, di scegliere i modi e le forme della tutela da garantire alla minoranza linguistica slovena"*.

criteri per il riconoscimento di una minoranza anche in assenza di un esplicito riconoscimento normativo, la Corte costituzionale restrinse l'ambito di applicazione del principio sancito nella sentenza del 1982. In un primo momento, la presenza di un obbligo internazionale fu ritenuta idonea e sufficiente a conferire immediata applicabilità all'art.6 cost⁹⁰. Poi, con la sentenza n.15 del 1996, la Corte specificò la legittimità di una legge statutaria che riservava il trattamento differenziato ad una minoranza, limitandolo però solo all'interno del territorio cui la legge faceva riferimento⁹¹. L'azionabilità dei diritti delle minoranze riconosciute fu quindi vincolata all'appartenenza del gruppo ad un determinato territorio, facendo prevalere il principio territoriale e predisponendo una disparità di trattamento tra un territorio e l'altro. La necessaria presenza di una specifica struttura organizzativa e di un apparato amministrativo idoneo resero inevitabile la scelta di limitare la validità delle misure di tutela ad una determinata area territoriale. I diritti collegati alla tutela dei gruppi minoritari non venivano riconosciuti agli individui che li componevano ma al territorio in cui essi si trovavano, sporcando di fatto la materia con il problema dell'asimmetria territoriale. La scelta di differenziare fortemente la tutela minoritaria in base al territorio ed al relativo ordinamento locale, rischiava talvolta di violare il principio del trattamento uniforme di gruppi sociali dello stesso tipo⁹². Infatti fino all'emanazione della legge quadro che ha in parte risolto il problema relativo al riconoscimento delle minoranze meritevoli di tutela, l'ordinamento italiano, con l'avallo anche della Corte Costituzionale, tendeva ad escludere dai trattamenti differenziati e ad assimilare quei gruppi minoritari di cui si dubitava la futura esistenza.

⁹⁰ Così la sentenza n.62 del 1992 sancisce *"l'illegittimità costituzionale degli artt. 22 e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in combinato disposto con l'art. 122 c.p.c., nella parte in cui non consentono ai cittadini italiani appartenenti alla minoranza linguistica slovena (...) di usare, su loro richiesta, la lingua materna (...) nel processo civile o di opposizione ad ordinanze-ingiunzioni applicative di sanzioni amministrative"* in virtù del Trattato di Osimo e dell'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 sebbene non ancora operante come trattato multilaterale.

⁹¹ Nella sentenza n. 15 del 1996 la Corte, sempre in riferimento allo status della minoranza linguistica slovena, sancì che *"dall'art.6 cost e dall'art.3 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (...) deriva sempre e necessariamente l'obbligo di ricercare una "tutela minima", immediatamente operativa, sottratta alla vicenda politica e direttamente determinabile attraverso l'interpretazione costituzionale dell'ordinamento, anche per mezzo della valorizzazione di tutti gli elementi normativi esistenti"*

⁹² BARTOLE S., voce *Minoranze nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice*, vol. V, Torino 1984, pp. 44 ss

Già a partire dagli anni '80 furono presentati vari progetti di legge per disciplinare l'ambito di applicazione dell'art.6 cost., individuando le minoranze da tutelare ed una disciplina generalizzata, ma solo nel 1999 il Parlamento riuscì nell'intento di approvare una legge quadro per la tutela delle minoranze linguistiche storiche. La legge n.482 del 1999 riconosce tutte le minoranze autoctone minori presenti all'epoca sul territorio nazionale⁹³, con l'unica esclusione della popolazione Rom e Sinta su cui torneremo nei capitoli successivi.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la legge affida ai consigli provinciali l'individuazione dei territori in cui i diritti previsti potranno essere applicati e rimanda, per il loro esercizio, ad una autoidentificazione di appartenenza alla minoranza da parte dei singoli cittadini⁹⁴. Il criterio dell'appartenenza volontaria ad un gruppo minoritario riconosce anche ad un singolo cittadino la possibilità di richiedere l'attivazione della tutela nel proprio comune in nome di un semplice desiderio di difendere e promuovere le culture minoritarie, pur non essendo di fatto membro di una minoranza. Allo stesso tempo però si rischia di escludere dalla relativa tutela quegli individui che, in virtù di pregiudizi e luoghi comuni diffusi nel territorio, preferiscano nascondere la propria identità piuttosto che essere socialmente malvisti. Infine la legge esclude dal relativo ambito di applicazione le regioni a statuto speciale, alle quali l'art.18 riserva solamente la possibilità di adeguare gli statuti, attraverso norme di attuazione statutarie, alle eventuali disposizioni più favorevoli della legge.

Le regioni e gli enti locali interessati diventano, quindi, i veri responsabili della tutela e della promozione delle minoranze presenti nei rispettivi territori, spettando loro anche le relative spese che eccedono un tetto massimo fissato e corrisposto a livello statale. Allo stesso tempo però, la presenza di un'ampia legislazione regionale in materia e l'appoggio giurisprudenziale della Corte Costituzionale, non deve far ritenere che vi sia una vera e propria competenza

⁹³ L'elenco della legge n. 482 del 1999 riprende infatti quello predisposto dal Ministero dell'Interno, Ufficio Centrale per i problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche, nel *Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Italia* del 1994.

⁹⁴ L'autoidentificazione come criterio di riconoscimento è prevista, come già detto nelle pagine precedenti, anche nell'art.3 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali firmata a Strasburgo nel 1995. Questa, entrata in vigore un anno prima, ha costituito di fatto il modello di riferimento.

regionale in materia, ma deve talvolta sottolineare che, al fine di ottemperare alla tutela delle minoranze, quale obiettivo di carattere generale, è necessaria la collaborazione di tutti i livelli di governo ai sensi dell'art. 114 cost.⁹⁵ Infatti apposite disposizioni normative si incontrano anche nelle legislazioni ordinarie, sebbene tali norme si limitino a riconoscere a determinate minoranze i diritti che queste avevano già ottenuto alla luce dei trattamenti differenziati previsti a livello regionale. In definitiva, mentre nelle regioni a statuto speciale la tutela minoritaria si esaurisce all'interno degli statuti stessi, nelle altre regioni concorre anche la normativa ordinaria. Si riscontra dunque una prima asimmetria nella tutela giuridica delle minoranze nell'ordinamento italiano, ovvero l'asimmetria nelle fonti attraverso le quali si attua.

Una disomogeneità nella garanzia normativa a tutela delle minoranze storiche, la si incontra anche nella differenziazione normativa di cui è conseguenza una diversa intensità di tutela dei gruppi minoritari. Anche nel testo stesso della legge quadro risultano enunciate forme di tutela profondamente diverse tra loro. L'applicazione concreta dei diritti enunciati, alla luce del diverso grado di inclusione del gruppo, della sensibilità mostrata dalla società e dalle istituzioni locali, non può che sottolineare ulteriormente tale differenziazione⁹⁶. Inoltre l'art. 2 sembra operare una distinzione tra lingue ed etnie⁹⁷. Non riuscendo ad identificare la linea distintiva tra le due categorie, se non la discendenza da comunità diverse da quella italiana, la disposizione sembra discriminare determinate culture minoritarie come se fossero meno importanti nel patrimonio culturale italiano.

⁹⁵ Così PIZZORUSSO A., *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 3/1974, pp. 1093 ss., colloca la tutela delle minoranze tra i compiti della Repubblica, non potendo essere considerata una materia di mera competenza legislativa o amministrativa statale, regionale, provinciale o comunale.

⁹⁶ BIFULCO R., in *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea* in Rivista di diritto delle autonomie territoriali, n. 1/2020, p. 156, distingue accuratamente le differenziazioni, che necessariamente intercorrono tra le unità componenti una qualsiasi entità composta, poiché precostituite dalla natura o dalla realtà sociale, e le asimmetrie che sono invece costruzioni o tecniche giuridiche, fatti linguistici, utili per disciplinare lo status di una o più entità costitutive dello Stato in maniera diversa da quanto stabilito per le altre unità.

⁹⁷ L'art. 2 della legge n. 482 del 1999 recita: "In attuazione dell'articolo 6 cost. e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo".

Infine, nonostante il riconoscimento di quasi tutte le minoranze storiche presenti sul territorio nazionale, la legge-quadro non garantisce un'applicazione uniforme della tutela in essa prevista, lasciando invece ampia discrezionalità al legislatore regionale. Infatti il diverso grado di differenziazione normativa a favore dei gruppi minoritari, variante da un territorio all'altro, è fondato su una marcata asimmetria territoriale di cui risulta sia l'origine che la conseguenza⁹⁸. Alcune autonomie differenziate, come almeno tre delle cinque regioni a Statuto speciale, si sono imposte nell'ordinamento italiano in virtù della presenza, al loro interno, di gruppi alloglotti. Al contrario oggi i gruppi minoritari trovano un maggior livello di garanzia dove più ampi sono i poteri di autogoverno degli enti sub statali. È evidente infatti che alcune minoranze assumono una consistenza numerica importante solamente all'interno di un determinato territorio, risultando invece numericamente irrisorie a livello nazionale. Allo stesso tempo, non tutte le regioni che ospitano al loro interno gruppi minoritari potenzialmente protetti dalla legge-quadro hanno approvato politiche protezionistiche di tutela e promozione dei gruppi stessi⁹⁹. Infatti, alla luce dell'applicazione del principio territoriale e della tutela asimmetrica dei diversi gruppi minoritari in territori differenti, è possibile identificare tre distinte categorie di minoranze linguistiche: minoranze superprotette, minoranze riconosciute a tutela eventuale e le minoranze non riconosciute¹⁰⁰. La categorizzazione attiene alla diversa natura del trattamento giuridico riservato ai gruppi all'interno dei relativi territori, ma anche all'interno della stessa categoria si registrano importanti differenze quanto alla concreta tutela di cui godono.

L'espressione minoranze superprotette comprende i gruppi linguistici che godono del livello più alto di tutela garantita dagli statuti speciali delle regioni di confine. In ordine di complessità e sviluppo della realtà istituzionale, ricordiamo i germanofoni e i ladini in Trentino-Alto Adige, i francofoni e la popolazione

⁹⁸ PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p.243

⁹⁹ Così ad esempio non godono di alcuna tutela gli occitani in Liguria, gli albanesi in Abruzzo, Campania ed in Puglia e sempre in Puglia i greci ed i franco-provenzali. PALERMO F., *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano*, cit., p.181

¹⁰⁰ PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999, pp.29 ss

Walser¹⁰¹ in Valle d'Aosta ed i friulani e gli sloveni in Friuli Venezia Giulia. Questi costituiscono le comunità alloglotte più diffuse in Italia e le uniche protette dall'ordinamento italiano fino all'emanazione della legge quadro del 1999. Nel testo della legge furono infatti riconosciuti diritti minoritari ad un ampio numero di minoranze, al di fuori di quelle già tutelate. Al fine di una concreta attivazione della tutela era necessario, come abbiamo avuto modo di vedere nelle pagine precedenti, l'intervento legislativo regionale. Ancora oggi le minoranze che beneficiano del riconoscimento della legge-quadro vengono classificate come minoranze a tutela eventuale. Talvolta può accadere, come nel caso dei ladini, che uno stesso gruppo diffuso però in diverse aree territoriali, goda di livelli di tutela profondamente diversi tra loro tanto da essere considerato allo stesso tempo minoranza superprotetta e semplice minoranza riconosciuta. Un trattamento differenziato dei gruppi riconosciuti e protetti è giustificato costituzionalmente dalla profonda diversificazione dei caratteri differenziali dei gruppi stessi. Ciò costituisce quindi il limite all'applicazione del trattamento uniforme delle minoranze. Lo stesso principio di uguaglianza, inteso in senso formale, impone di trattare in modo diverso situazioni diverse. Vi è un vero e proprio dovere costituzionale al mantenimento di tali differenze tra i gruppi minoritari, considerate un elemento strutturale della costituzione italiana delle minoranze.

Quanto alle minoranze non riconosciute dalla legge-quadro, e dunque non protette, facciamo riferimento ai gruppi minoritari che, pur volendo essere considerati come gruppo distinto, non sono destinatarie di forme di tutela collettiva ma esclusivamente delle garanzie individuali ex art.3 cost. Mentre le popolazioni immigrate non potrebbero rientrare concettualmente nella previsione legislativa di cui all'art.2 della legge n.482 del 1999, i gruppi Rom e Sinti sono esclusi dall'elenco delle minoranze storiche riconosciute, forse in virtù della loro diffusione su tutto il territorio statale che rende inapplicabile il principio territoriale su cui invece si basa la tutela minoritaria.

¹⁰¹ La legge costituzionale 2/1993 ha introdotto la legge 40bis dello Statuto speciale della Valle d'Aosta che riconosce nella valle del Lys/Gressoney, in cui è diffuso questa lingua di origine germanica, forme di tutela alla popolazione walser, seppur in misura assai minore rispetto a quella riconosciuta ai francofoni.

Inizialmente, all'entrata in vigore della Costituzione del 1948, la scelta di qualificare le minoranze sulla base del solo criterio linguistico trovò l'appoggio anche dalla Corte costituzionale, che in diverse sentenze, riconobbe la lingua come l'elemento più facilmente identificabile di una data minoranza etnica. Inoltre gli individui appartenenti alle minoranze riconosciute e tutelate erano inizialmente tutti cittadini dello Stato italiano ma una tutela legata al requisito della cittadinanza avrebbe potuto creare nel tempo un'eccessiva disparità di trattamento visto che nel nostro ordinamento il conferimento della cittadinanza si basa prevalentemente sul principio dello *ius sanguinis*. Infatti, i membri delle nuove minoranze tendenzialmente ne sono privi ed i discendenti possono acquisirla solo al compimento della maggiore età. Tuttavia, la Corte Costituzionale, basandosi sul principio di ragionevolezza, si è pronunciata sull'equiparazione tra cittadini e non cittadini, eliminando di fatto il problema¹⁰². La Corte infatti ha considerato illegittimi trattamenti discriminatori nei confronti degli stranieri per l'accesso a determinate prestazioni sociali, in ragione della durata della loro residenza¹⁰³.

Se però la territorialità, il carattere linguistico ed il riconoscimento sono requisiti necessari per l'applicazione della tutela di cui alla legge n.482 del 1999, la Corte costituzionale¹⁰⁴ si è più volte mostrata favorevole ad un'interpretazione estensiva dell'art.6 cost in modo da renderlo applicabile anche alle nuove minoranze, ovvero a quei gruppi minoritari che, pur non stanziati storicamente su

¹⁰² LATTANZI G., *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, nella Relazione svolta in occasione dell'incontro con la delegazione della Corte costituzionale del Kosovo il 7 giugno 2013 al Palazzo della Consulta.

¹⁰³ Così nella sentenza n. 306 del 2008 la Corte ha riconosciuto «*manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale*» nel caso di specie, l'indennità di accompagnamento per il disabile al lavoro «*al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito*» Lo stesso orientamento è stato ribadito, ad esempio, dalla sentenza n. 329 del 2011 con riferimento all'indennità di frequenza per i minori.

¹⁰⁴ Così la sentenza n. 170 del 2010 la Corte ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Piemonte per la «*Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte*», che quindi tutelava una lingua piemontese non compresa nell'elenco della legge statale, poiché appunto estranea all'elenco tassativo. Non si è soffermata, invece, sul fatto che il «*piemontese*», essendo un «*dialetto*» e non una «*lingua*» non avrebbe comunque potuto essere disciplinato come tale. Ugualmente, nella sentenza n. 88 del 2011 la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia per la «*Valorizzazione dei dialetti di origine veneta parlati nella Regione Friuli-Venezia Giulia*», poiché la norma si inquadra nel contesto della tutela del patrimonio culturale e linguistico regionale e delle sue espressioni considerate più significative.

un territorio, sono uniti da un consapevole vincolo identitario di non appartenere alla maggioranza della popolazione¹⁰⁵.

La mancanza di una definizione precisa del concetto stesso di minoranza segnala come lo stesso sia inevitabilmente condizionato dagli sviluppi storici, politici e sociali. Di fatto la problematica relativa alla tutela delle nuove minoranze si è presentata nello scenario italiano negli ultimi venti anni, grazie all'evoluzione della società in senso multiculturale a seguito dei flussi migratori degli anni novanta provenienti soprattutto dai Paesi nordafricani. La Costituzione di conseguenza, per conservare la sua capacità inclusiva, rappresentando ed esprimendo l'identità di una comunità politica che non è più culturalmente omogenea, si dota di uno spazio normativo aperto a processi di inclusione ed integrazione sociale. Ciò giustificherebbe l'inclusione nella Carta costituzionale, tra i propri valori e i propri principi, la tutela della diversità culturale di matrice multiculturalista¹⁰⁶. Sulla questione dei Rom e dei Sinti, di difficile collocazione anche all'interno delle nuove minoranze, torneremo più accuratamente nei capitoli successivi.

¹⁰⁵ ANZON DEMMIG A., *la Corte apre a "nuove minoranze"?* in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, rivista n. 3/2011, pp. 3 ss

¹⁰⁶ BALDINI V., *Lo Stato multiculturale e il 'mito' della Costituzione per valori*, in Scritti in onore di Angelo Mattioni, Milano, 2011, pp. 161 ss.

5. Lo sviluppo della tutela internazionale e sovranazionale delle minoranze e la sua costituzionalizzazione

Fino a questo momento abbiamo analizzato come i diversi ordinamenti statali hanno affrontato il problema delle minoranze nei rispettivi territori, esaminando anche i vari strumenti a loro disposizione. In realtà, però, il problema delle minoranze non si esaurisce all'interno dei confini di uno Stato ma assume rilevanza a livello internazionale. Basti pensare alle tensioni sociali causate da un conflitto interno, da trattamenti discriminatori ingiustificati, da espulsioni di massa e genocidi o da vere e proprie guerre etniche. Queste situazioni, sebbene interessino solo uno Stato, con il tempo rischiano di compromettere la pace e la sicurezza internazionale.

Inizialmente, in ambito internazionale, il concetto di minoranza assumeva una connotazione esclusivamente religiosa in quanto questa, ed in particolare la libertà di culto, costituiva l'unico elemento di discriminazione dei sudditi. Così nel XVI secolo nei trattati di Passau, di Hausburg e nell'editto di Nantes fu riconosciuta la libertà religiosa per coloro che professavano un culto diverso da quello ufficiale dello Stato¹⁰⁷. Il termine minoranza apparve per la prima volta nello scenario internazionale nel XVII secolo con i trattati di Vienna, Westfalia ed Olivia che, ugualmente a quelli precedenti, prevedevano disposizioni o clausole a favore delle comunità la cui religione fosse diversa da quella praticata dalla maggioranza della popolazione. Fu infatti solo a partire dal 1815, quando con il Congresso di Vienna furono riconosciuti specifici diritti alle popolazioni polacche sotto il dominio Russo, Austro e Prussiano, che l'idea di minoranza nazionale iniziò a comparire all'interno di accordi bilaterali e dichiarazioni multilaterali¹⁰⁸.

Il congresso di Berlino del 1878 stabilì l'obbligo per gli Stati successori dell'Impero Ottomano di garantire eguale trattamento a tutti i cittadini, indipendentemente dalla religione professata, come presupposto per essere riconosciuti come Stati indipendenti. Tuttavia, per la mancanza di un organismo

¹⁰⁷ ZANGHÌ C., *Le minoranze storia semantica di un'idea*, in Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo, n. 1/1992, p.46

¹⁰⁸ SALERNO. F., *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di Pace dopo la seconda guerra mondiale*, in Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo, n.2/1990, p.63

che avrebbe controllato l'adempimento di tale impegno da parte degli Stati, la disposizione non fu mai applicata nella prassi. Il primo tentativo sistematico di creare un efficace sistema di protezione delle minoranze su base internazionale fu quindi quello della Società delle Nazioni.

All'indomani della Prima guerra mondiale, in seguito alla dissoluzione di importanti imperi europei, l'assetto geopolitico vide l'emergere degli Stati Nazionali, ovvero territori nei quali la maggioranza della popolazione aveva la stessa nazionalità dello Stato. La convinzione di un'omogeneità nazionale portava ad un'assimilazione coatta dei gruppi minoritari o all'indifferenza verso i loro interessi. Al fine quindi di tutelare le nuove minoranze nazionali, concetto che includeva i cittadini di uno Stato che, a causa di determinati eventi storici, erano stati separati dal loro paese di origine, di cui però mantenevano le caratteristiche religiose, linguistiche e culturali, il tema delle minoranze fu per la prima volta affrontato a carattere generale¹⁰⁹. In seno alla Conferenza di pace di Parigi fu deciso di istituire un sistema che tutelasse i diritti delle minoranze, riconoscendone poteri di autogoverno purché non sfocino in tendenze secessionistiche, e la relativa esecuzione fu affidata alla neo istituita Società delle Nazioni. Di fatto però la proposta avanzata dal presidente degli Stati Uniti Wilson di inserire nello statuto della Società delle Nazioni disposizioni specifiche sulle minoranze non fu accolta ma in compenso la relativa tutela fu inserita nei trattati di pace immediatamente successivi. Ricordiamo dunque i cinque trattati di tutela delle minoranze imposti dalle potenze alleate agli Stati neutrali; le regolamentazioni speciali previste in ulteriori trattati di pace ed imposte agli Stati vinti; le convenzioni bilaterali tra gli Stati contenute all'interno di capitoli speciali dei trattati e basate su una tutela reciproca delle rispettive minoranze. La disciplina della tutela minoritaria veniva relegata ad una pura questione tra Stati, sebbene la responsabilità dell'elaborazione ed attuazione di quanto pattuito veniva affidata alla *Commissione dei Nuovi Stati e della protezione delle Minoranze*, istituita nella prima seduta del Consiglio della Società delle Nazioni. La difficoltà di espandere tali diritti ad altri Stati venne

¹⁰⁹ PERATONER A.P., *Le Minoranze Nazionali. 1919-1939: la mobilitazione della società civile internazionale*, Roma, 2008, p. 32

considerata allo stesso tempo causa e conseguenza dell'assenza di una previsione normativa astratta e generale che sistemasse la tutela delle minoranze in un quadro omnicomprensivo¹¹⁰.

Con la Seconda guerra mondiale, cui principio ispiratore fu la difesa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si diffuse l'opinione di eliminare le minoranze all'interno degli Stati, nell'interesse della pace e della sicurezza internazionale. Infatti le minoranze di lingua tedesca furono considerate il nucleo principale delle cosiddette quinte colonne, organizzazioni militari che clandestinamente facilitarono le avanzate dell'esercito tedesco. L'uso spregiudicato che il regime nazista fece delle minoranze tedesche presenti nei territori dell'Europa Orientale, determinò di fatto il fallimento della Società delle Nazioni e dei relativi trattati di pace. Così i trattati di pace del secondo dopoguerra non presentarono espliciti riferimenti alle minoranze, contenendo esclusivamente il divieto di discriminazione nel godimento dei diritti umani. Il Trattato di pace con l'Italia potrebbe considerarsi un'eccezione a questa tendenza, ma di fatto l'Accordo De Gasperi-Gruber, con cui vennero concessi particolari diritti alle minoranze tedesche dell'Alto Adige, fu stipulato l'anno prima e le Potenze alleate ed associate si limitarono a prenderne nota¹¹¹.

Nello statuto delle Nazioni Unite sottoscritto nel 1945, quando ancora divampava la guerra in Oriente ed in Europa si era lontani dalla stipulazione dei trattati di pace, non figurò alcun riferimento specifico ai gruppi minoritari ma in successive risoluzioni dell'Assemblea Generale¹¹² fu riconosciuta la difficoltà di prevedere una disciplina uniforme per un fenomeno così variegato e la prevenzione della discriminazione, nonché la protezione delle minoranze, furono inserite tra i principali argomenti di cui la nuova Organizzazione Internazionale doveva occuparsi, specialmente nella delimitazione delle nuove frontiere nazionali. Così il Consiglio economico e sociale con la risoluzione 2/9 del 21 giugno 1946 diede

¹¹⁰ PERATONER A.P., *Le Minoranze Nazionali* cit., p. 55

¹¹¹ MAVER B., *Le Nazioni Unite e la protezione delle minoranze* in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 31, n. 4/1964, p. 540

¹¹² Risoluzioni dell'Assemblea Generale n.217 C (III) del 10 dicembre 1948 (*Fate of minorities*) e n.532 B (VI) del 4 febbraio 1952, cui si aggiunge anche la Risoluzione del Consiglio economico e sociale n.502 F (XVI) del 3 agosto 1953

facoltà alla Commissione dei diritti dell'uomo di istituire la Sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e per la protezione delle minoranze. In sede di tale Sottomissione fu elaborata la norma più significativa in materia di tutela delle minoranze a livello internazionale: l'art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966¹¹³. La disposizione, inserita in un più ampio documento dedicato alla tutela generale dei diritti umani, costituisce il primo riferimento alla dimensione collettiva dei diritti minoritari. La formulazione dell'art.27 suscitò problemi di interpretazione a causa della sua genericità che rendeva ambigua l'applicazione della protezione in esso contenuta sia in relazione al contenuto dei diritti riconosciuti che ai soggetti destinatari di tale protezione¹¹⁴. L'assenza di una definizione di quanto stabilito nell'articolo deve giustificarsi alla luce del momento storico in cui fu pubblicato, ovvero una fase ispirata alla protezione della sola dimensione individuale. La disposizione, infatti, non si allontanava dal principio secondo il quale i titolari dei diritti riconosciuti fossero gli individui, sebbene i diritti avessero una natura speciale e si applicassero solamente in ragione di una dimensione collettiva¹¹⁵.

Per ovviare al problema dell'ambiguità, nel 1971 la Sottocommissione incaricò il prof. Francesco Capotorti di redigere un rapporto che spiegasse quanto contenuto nell'art.27. L'importanza dell'apporto del professore nella definizione generale di minoranza è già stata analizzata nei capitoli precedenti ma il suo studio ha portato anche alla delimitazione dei concetti di non discriminazione e protezione delle minoranze, legati rispettivamente all'uguaglianza formale e all'adozione di misure speciali volte a conservare le caratteristiche proprie dei gruppi minoritari. Nel 1992, invece, la Commissione dei diritti umani approvò la "Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche" che finì per essere considerata una specificazione dell'art.27 del Patto. Nella Dichiarazione fu riconosciuto il ruolo centrale delle minoranze all'interno

¹¹³ Article 27 ICCPR : *"In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language"*.

¹¹⁴ CAPOTORTI F., *I diritti dei membri delle minoranze: verso una dichiarazione delle nazioni unite?* In *Rivista di diritto internazionale*, n.1/1981, p.30

¹¹⁵ POCAR F., *Note sulla giurisprudenza del comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze*, cit. pp.31 ss

della società in cui vivono e la loro tutela e promozione fu considerata fondamentale per la stabilità politica e lo sviluppo sociale degli Stati e dei Paesi limitrofi. La Dichiarazione del 1992, pur rappresentando un'evoluzione della disciplina in una direzione più moderna, è di fatto una raccomandazione la cui attuazione è dunque vincolata ad appositi atti normativi interni degli ordinamenti statali.

Anche nell'ambito della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1984 fu ribadita la pericolosità di riconoscere politiche di favore ai gruppi minoritari che potrebbero mettere in discussione la sovranità dei singoli Stati e potrebbero generare aspirazioni secessionistiche. Inoltre l'assenza di espliciti riferimenti alle minoranze nel patto della Società delle Nazioni, prima, e nella carta delle Nazioni Unite, poi, si giustifica con il timore degli Stati di rinunciare a parte della loro sovranità statale attraverso un riconoscimento internazionale dei diritti minoritari che avrebbe alterato il quadro complessivo del proprio ordinamento interno¹¹⁶.

Norme a tutela delle minoranze sono inoltre contenute in diversi trattati per la protezione dei diritti umani, come ad esempio la Carta africana dei diritti umani e dei popoli del 1981 che prevede al suo interno un capitolo separato sui diritti dei gruppi. L'interesse per la tutela internazionale dei diritti umani, e contestualmente dei diritti minoritari, è aumentato negli ultimi anni a causa delle tristi vicende che hanno coinvolto diverse aree del mondo, sensibilizzando le organizzazioni internazionali, gli Stati e l'opinione pubblica. Inoltre, nel secondo dopoguerra, la protezione delle minoranze è stata affrontata indirettamente mediante Convenzioni internazionali finalizzate a scopi diversi. Tra queste sono rilevanti la Convenzione dell'ONU per la repressione del crimine di genocidio del 1948; la Convenzione sulla protezione e l'integrazione delle popolazioni aborigene e delle altre popolazioni tribali e semi tribali, adottata nel 1957 dalla Conferenza generale dell'ILO; la Convenzione dell'UNESCO del 1960 sulla lotta alla discriminazione nell'insegnamento; la Convenzione dell'ONU per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965; la Convenzione del 1973 sull'eliminazione e

¹¹⁶ PFOSTL E., *il ritorno al multiculturalismo*, cit., p.16

repressione del crimine di apartheid che pose fine al regime legalizzato di discriminazione razziale africano.

La regione in cui si è presentata maggiormente la questione della tutela minoritaria è l'Europa. All'indomani della seconda guerra mondiale, la presenza dei regimi comunisti nei Paesi dell'Est rischiava di creare atteggiamenti sovversivi all'interno degli Stati stessi. Così, il crollo di questi regimi, assieme alla caduta del muro di Berlino, hanno comportato il diffondersi di rivendicazioni minoritarie nell'intero continente europeo¹¹⁷. I primi strumenti di diritto internazionale regionale europeo furono adottati in seno alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) organizzata al fine di placare le tensioni tra i Paesi dell'Est e quelli dell'Ovest negli anni della guerra fredda e istituzionalizzata poi nell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Già nell'atto finale di Helsinki del 1975, riprendendo la disposizione dell'art.27 del Patto internazionale sui Diritti civili e politici, venivano riconosciuti i diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali alla luce del generale riconoscimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il VII principio del Decalogo dell'Atto finale di Helsinki non riconosceva, quindi, la natura collettiva di tali diritti e non definiva la nozione di minoranza nazionale, dando la possibilità agli Stati di negarne l'esistenza all'interno del loro territorio. La stessa formula venne ripresa nella Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990. Nello stesso anno però, quindi successivamente agli eventi del 1989, il Documento di Vienna registrò uno sviluppo della disciplina nella direzione di garantire alle minoranze, intese come gruppi e riconosciute in quanto tali, non solo il divieto di discriminazione ma anche la promozione delle loro differenze, prevedendo obblighi di *facere* in capo agli Stati. Questo nuovo approccio influenzò i lavori alla base del documento finale di Copenaghen del 1990, considerato uno dei documenti più significativi dell'intero lavoro dell'OCSE a tutela delle minoranze¹¹⁸. Il riconoscimento dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, esercitabili tanto individualmente che in forma collettiva, venne garantito nell'ambito del rispetto, della cooperazione e

¹¹⁷ ZANGHÌ C., *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*, in Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo, n.2/1993, p.420

¹¹⁸ BARBERINI G., *L'OCSE e le minoranze nazionali*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, pp.41 ss

della solidarietà tra i cittadini e prevedeva l'adozione di misure speciali da parte degli Stati, sempre però nel limite della salvaguardia dell'integrità territoriale. La Conferenza di Mosca del 1991 limitò ulteriormente la libertà discrezionale in materia da parte degli Stati, prevedendo un meccanismo di controllo per il rispetto dei diritti umani e conseguentemente di quelli minoritari. Ciò giustificò anche la creazione dell'Ufficio dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali (HCNM) per intervenire prontamente nelle aree a rischio e prevenire in questo modo il sorgere di situazioni conflittuali¹¹⁹.

Il sistema dell'attuale OCSE svolge un lavoro parallelo e complementare a quello del Consiglio d'Europa, importante soprattutto per i casi di Stati aderenti al primo e non al secondo. Tuttavia però i Rapporti annuali dell'Alto Commissario, su cui ci soffermeremo meglio nei capitoli successivi, nonché le sue proposte e raccomandazioni, non sono vincolanti per i Governi nazionali e lasciano al Consiglio d'Europa la responsabilità di un intervento più costruttivo in materia.

Già durante i lavori di preparazione del suo strumento giuridico più importante, ovvero la Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali del 1950 (CEDU), il Consiglio d'Europa mostrò il suo interesse sul tema delle minoranze nazionali. Tuttavia questo fu affrontato solo in maniera indiretta, prevedendo, la Convenzione, esclusivamente diritti individuali sebbene esercitati in una dimensione collettiva. L'art.14, riconoscendo il diritto agli individui di non essere discriminati per varie cause, menziona tra queste anche l'appartenenza a una minoranza¹²⁰. Di fatto però il divieto di discriminazione, come già ampiamente trattato nei capitoli precedenti, si basa sul principio di uguaglianza formale che non è sufficiente per una tutela efficace dei gruppi minoritari. L'art.14 deve inoltre considerarsi accessorio agli altri diritti garantiti dalla Convenzione ed i suoi effetti si manifestano unicamente in combinato con il godimento di altri diritti

¹¹⁹ BLOED A., LETSCHERT R., *The OSCE High Commissioner on National Minorities*, in Henrard, K., Dunbar, R., (Ed.), *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, Cambridge, 2009, pp. 88 ss.

¹²⁰ Così come specificato dalla Corte EDU nella sentenza 23 luglio 1968, *Cause relative ad alcuni aspetti del regime linguistico dell'insegnamento in Belgio, c. Belgio*, 23 luglio 1968, Series A n. 6 che riguardava il caso del regime linguistico dell'insegnamento in Belgio. La Corte in questa sentenza fissa i criteri base per l'interpretazione dell'art.14 CEDU.

e libertà. La Corte EDU, in una decisione del 1979¹²¹, ha tenuto a precisare che nel caso in cui venga individuata una violazione autonoma di un articolo invocato autonomamente o in combinazione con l'art.14, non è necessario esaminare il caso anche in relazione a quest'ultimo. La Consiglio d'Europa poi, per ovviare alla restrizione del divieto di discriminazione alle sole ipotesi menzionate all'art.14, formulò un divieto a carattere generale all'interno del Protocollo n.12 entrato in vigore nel 2005. La mancanza nella Convenzione di disposizioni che tutelassero direttamente i diritti dei gruppi minoritari e la loro natura individuale hanno impedito alla Corte EDU di svolgere un efficace ruolo di garanzia dei diritti delle minoranze. Le prime sentenze della Corte volte ad una più compiuta protezione dei diritti dei gruppi minoritari risalgono ai primi anni del ventunesimo secolo attraverso il riconoscimento della diversità culturale della minoranza Rom, per la cui conservazione e promozione gli Stati sono tenuti a porre in essere opportune azioni positive¹²².

A partire dagli anni '90, in concomitanza a quanto realizzato in ambito OSCE, il Consiglio d'Europa si è dotato di strumenti specifici per la tutela delle minoranze ed ha approvato nel 1992 una Carta delle lingue regionali e minoritarie. Con questo documento è stata garantita la protezione delle lingue regionali e minoritarie storiche dell'Europa continentale, considerata necessaria per il mantenimento delle tradizioni e della ricchezza culturale di un'Europa multiculturale¹²³. Emanata nella forma di una Convenzione, la Carte necessitava dell'approvazione e della ratifica da parte degli Stati membri per cui ancora oggi, in virtù di diversificate ragioni di politica interna, non è stata adottata da tutti.

Il Consiglio d'Europa, dunque, per rispondere all'esigenza di individuare una normativa internazionale sulla tutela delle minoranze generalmente accetta che riuscisse a vincolare giuridicamente i diversi Paesi Europei al perseguimento di

¹²¹ Nella sentenza 9 ottobre 1979, *Arey c. Irlanda*, Serie A, n.32., la Corte EDU attribui agli Stati l'obbligo di garantire i diritti fondamentali in maniera effettiva attraverso le dovute misure positive. Nel caso di specie la ricorrente lamentava l'impossibilità di procedere legalmente alla separazione del marito non disponendo delle risorse economiche necessarie per avvalersi di un avvocato e contemporaneamente denunciava l'assenza di una forma di assistenza legale gratuita da parte del governo irlandese.

¹²² Si rimanda al capitolo 4 nella parte dedicata alla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo

¹²³ PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999, p.92 ss

obiettivi comuni, adottò nel 1998 la Convenzione-quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali. Aperta alla firma nel 1997 ed entrata in vigore nel 1998, la Convenzione si connota come il primo, nonché più importante, trattato internazionale multilaterale sui diritti delle minoranze, dotato anche di sistema di monitoraggio. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, infatti, è predisposto al controllo e alla valutazione dell'applicazione della Convenzione da parte degli Stati parte. Questi ultimi sono tenuti a sottoporre, periodicamente o su richiesta, rapporti indicanti le misure adottate ed il Comitato, coadiuvato da un comitato consultivo, provvede ad emanare conclusioni e raccomandazioni. Nonostante il carattere giuridicamente vincolante della Convenzione, viene lasciata agli Stati un'ampia discrezionalità sia per la natura programmatica delle disposizioni in esso contenute che per l'imprecisa definizione dell'oggetto stesso della normativa. Nella Convenzione, infatti, manca una definizione del concetto minoranza, lasciando aperta la strada ad un'applicazione per le sole minoranze nazionali degli Stati firmatari, ovvero anche a quelle definite nuove minoranze prive del requisito di cittadinanza¹²⁴. Anche l'*Explanatory Report* allegato alla Convenzione ribadisce l'approccio individualistico nel riconoscere esclusivamente diritti individuali esercitabili però anche all'interno di una collettività. Inoltre l'art.3 prevede la libera scelta dell'individuo appartenente ad una minoranza di godere o meno del trattamento differenziato. Infatti all'art.5 viene riconosciuto l'obbligo in capo agli Stati di garantire una tutela effettiva dei gruppi minoritari attraverso l'adozione di misure specifiche. La promozione dell'identità etnica, religiosa, linguistica e culturale delle minoranze, fermo restando la conformità delle tradizioni alla legislazione statale ed agli standard internazionali, si affianca alla inevitabile previsione dell'art.4, ovvero il divieto di discriminazione. In ogni settore disciplinato dalla Convenzione deve essere garantito, infatti, il delicato bilanciamento tra integrazione e separazione nella/dalla comunità locale.

Parallelamente e sulla scia delle disposizioni delle fonti internazionali, l'Unione Europea ha, nel corso del tempo, iniziato ad affrontare e risolvere con propri strumenti la questione della tutela delle minoranze, sebbene questa tenda ad

¹²⁴ BARTOLE S., *Una Convenzione-quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, p.17

essere neutralizzata dal processo d'integrazione europea. L'iniziale mancanza di interesse in materia era giustificata dalla natura prettamente economica del progetto costitutivo della Comunità. Fino all'inserimento con il Trattato di Lisbona del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a gruppi minoritari, tra i valori dell'Unione¹²⁵, la disciplina relativa alle minoranze veniva delegata alle politiche interne degli Stati membri. Il Consiglio di Copenaghen nel 1992 introdusse esplicitamente il rispetto per la tutela delle minoranze come condizione necessaria per l'ammissione di un nuovo membro e con la direttiva 2000/43/Ce venne riconosciuta agli Stati la possibilità di mantenere o adottare misure specifiche dirette a compensare gli eventuali svantaggi dei gruppi minoritari e garantire il principio della parità di trattamento. Con il trattato di Amsterdam del 1999 fu apportata una modifica al trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevedendo all'allora art.13 TCE la possibilità da parte del Consiglio europeo di adottare provvedimenti necessari a combattere le discriminazioni purché venga raggiunta l'unanimità nelle votazioni. Ancor prima della direttiva e delle modifiche ai trattati, fu la Corte di Giustizia a svolgere un ruolo fondamentale nel riconoscimento della legittimità dei trattamenti differenziali stabilendo però un test fondamentale per interpretare il diritto delle differenze. Inoltre, alla fine degli anni '90, la Corte di Giustizia ha in più sentenze cercato di trovare un equilibrio tra i sistemi nazionali che prevedono una tutela speciale per le minoranze ed il principio comunitario della parità di trattamento dei cittadini degli Stati membri, alla base della disciplina del mercato comune¹²⁶.

L'Unione, fin dai tempi della Comunità, era solita porsi neutrale rispetto ai diritti delle minoranze ma con la progressiva rilevanza che le questioni minoritarie hanno assunto nel contesto europeo e con l'adesione nel 2004 di ben 10 nuovi Stati membri, la materia è progressivamente diventata oggetto della politica comunitaria. Quando nel 2000 venne proclamato il primo testo unicamente dedicato ai diritti

¹²⁵ Art.2 TUE: " *L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini* ".

¹²⁶ Si rimanda al capitolo 4 nella parte dedicata alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

umani e ai diritti fondamentali¹²⁷, fu aggiunto al classico divieto di discriminazione, già presente nel trattato di Amsterdam, l'obbligo di riconoscere e mantenere le differenze culturali¹²⁸. Con il Trattato di Lisbona, il quale rese anche vincolante la Carta di Nizza, l'Unione Europea si è orientata nel considerare la tutela delle diversità culturali dei gruppi minoritari come valore su cui si fonda l'ordinamento europeo, insieme al rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani. D'altra parte però, il mancato inserimento di questo fra gli obiettivi dell'Unione di cui all'articolo 3 TUE, fa restare l'Unione priva di una vera e propria competenza in materia di diritti delle minoranze, mancando le basi giuridiche per introdurre azioni positive mirate all'uguaglianza sostanziale, le quali rappresentano un elemento indispensabile per un'effettiva tutela delle minoranze. Questa situazione costituisce allo stesso tempo la causa e la conseguenza del comportamento di alcuni Stati membri agnostici, come la Francia, che rifiutano di riconoscere le minoranze presenti sul proprio territorio.

Fondamentale, alla luce della nuova importanza assunta dalla dimensione culturale nel processo di integrazione europea, è infine l'attività svolta dalle principali istituzioni europee quali Parlamento e Commissione. Nella maggior parte dei casi infatti la materia resta regolamentata solo attraverso risoluzioni e dichiarazioni privi di forza normativa e, pur registrando un incremento notevole della documentazione sul tema, la protezione delle minoranze resta nella sfera di competenza degli Stati membri¹²⁹. Delle risoluzioni del Parlamento europeo e delle conseguenti azioni della Commissione, parleremo nel capitolo dedicato alla

¹²⁷ La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, o anche semplicemente Carta di Nizza, prevede agli articoli 21 e 22, rispettivamente, un lungo elenco di divieti di discriminazione e l'obbligo per l'Unione di rispettare la diversità culturale, religiosa e linguistica.

¹²⁸ Già nel trattato di Maastricht fu inserita una disposizione con un vago accenno alle minoranze che consisteva in un generico obbligo per gli Stati membri di rispettare la diversità nazionale e regionale. Così l'art.151.4 TCE: "*La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni del presente trattato, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture*".

¹²⁹ BENEDETTI E., *La Condizionalità democratica dell'Unione Europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei "Balcani Occidentali": limiti attuali e possibili sviluppi futuri*, in Rivista della Cooperazione giuridica internazionale n.50/2015, p.99

minoranza di Rom, Sinti e Caminanti, essendo questa attività la principale fonte di sviluppo della disciplina europea relativa alla tutela dei gruppi minoritari.

Concludendo, le minoranze godono di una protezione internazionale, sovranazionale e nazionale, organizzate come cerchi concentrici¹³⁰. Le costituzioni nazionali risentono dell'influenza degli ordinamenti promozionali, delle obbligazioni internazionali in caso di adesione all'OSCE e al Consiglio d'Europa o di ratifica della CEDU, e dei parametri stabiliti dall'Unione Europea per l'acquisto della membership. Inoltre l'importanza che i problemi delle minoranze rivestono nel diritto internazionale e sovranazionale rappresenta una conseguenza di quella che essi assumono nel diritto interno degli Stati. Allo stesso tempo nella disciplina interna relativa alla tutela delle minoranze bisogna tener conto non soltanto dei casi in cui una determinata tutela protettiva rappresenta l'adempimento di un obbligo internazionale, ma anche di tutti quei casi in cui la minoranza è presa direttamente in considerazione come tale unicamente dallo stesso ordinamento interno e alla cui tutela non sono invece interessati né gli Stati esteri, né il diritto internazionale. Spesso si presenta anche la situazione in cui uno Stato induca un altro a perseguire o proteggere una stessa minoranza senza dar luogo, però, ad atti formali suscettibili di essere studiati dal punto di vista giuridico¹³¹.

Chiaramente dunque il diritto delle minoranze non costituisce più dominio riservato *stricto sensu* agli Stati ma è caratterizzato dalla presenza di più soggetti di diritto internazionale che più o meno parallelamente contribuiscono alla determinazione dell'attuale disciplina del diritto della/alla differenza¹³².

¹³⁰ LARICCIA S., *I problemi della tutela delle minoranze nell'Unione europea*, in *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano, Giuffrè, 2002 pp.361 ss

¹³¹ Così come, ad esempio, la Francia spinse il Piemonte a tiranneggiare i valdesi e la Germania nazista indusse i suoi satelliti a perseguire gli ebrei. PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno: con un'appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell'ordinamento italiano*, cit., p.4

¹³² PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p.102

Capitolo Secondo.

ROM, SINTI E CAMINANTI COME MINORANZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. Lo status giuridico di Rom, Sinti e Caminanti in Italia

1.1 Stereotipi e difficoltà definitorie

Nel corso degli anni sono stati intrapresi diversi tentativi a favore dell'integrazione, dell'inclusione e del riconoscimento quale minoranza nazionale o linguistica di Rom, Sinti e Caminanti in Italia. Nonostante ciò, analizzare la loro condizione giuridica è un'impresa complessa, poiché non è facile la definizione stessa di tali minoranze. È possibile riunire le comunità Rom, Sinte e Caminante in un'unica categoria politetica¹³³ ed utilizzare il termine generico Rom per identificare le diverse popolazioni che rientrano nella flessibile struttura concettuale di questa categoria, simili per lingua, modalità di vita, tradizioni culturali od organizzazione familiare. Inoltre la presenza tra i vari gruppi di legami dovuti a matrimoni e parentele rende la situazione definitoria ancora più articolata¹³⁴.

Ancora più difficile fu la ricostruzione storica della lunga migrazione di queste popolazioni dal momento che la loro lingua rimase segreta per diversi secoli. Molti storici rimandano ad un'origine Idiana e ad una migrazione iniziata intorno all'anno Mille per cause incerte. Che sia stata l'invasione mongola ed araba, una guerra o una grave carestia, queste popolazioni per cause economiche o politiche iniziarono a viaggiare in diverse zone dell'Asia, dell'Europa, dell'Africa e, successivamente, dell'America e dell'Oceania. Di fatti la lingua parlata dalla maggior parte di queste popolazioni, con innumerevoli varianti dialettali, è il *Romanì*, una lingua indoeuropea imparentata con i dialetti parlati nei territori indiani dove si presume sia partito l'esodo di queste popolazioni. Il *Romanì* ha poi subito adattamenti ed integrazioni che segnano il percorso seguito da queste popolazioni nei diversi paesi europei e non. Un gruppo di Rom si mosse ed iniziò a

¹³³ Ossia una categoria che manca di tratti sufficienti e necessari per una sua definizione ma caratterizzata dalla presenza di elementi che si assomigliano in qualcosa. PIASERE L., *I rom d'Europa*, Bari, 2009 p.15.

¹³⁴ ZANARDO, A., *Cingari, bravi, soldati nella Lombardia spagnola*, in D'ISOLA I. (a cura di) *Alla periferia del mondo. Il popolo dei rom e dei sinti escluso dalla storia*, Milano, 2003, p. 108

stazionare prevalentemente nei Paesi orientali, un altro gruppo con le stesse radici etniche, ovvero i Sinti, si mosse verso Occidente.

La prima presenza di queste popolazioni in Italia risale al XIV secolo, periodo in cui i Rom arrivarono a seguito di rapporti commerciali e di scambio con la Grecia, popolando le regioni meridionali, mentre i Sinti, giunti dai Balcani, si stabilizzarono in quelle settentrionali. Inoltre in Italia è da segnalare la presenza del gruppo nomade dei Caminanti siciliani, diffusi però anche a Milano, Roma e Napoli, imparentati con le popolazioni *Romanì* ma da queste differenziatesi nel corso degli anni tanto da rifiutare il riconoscimento di tale parentela. I vari gruppi di Rom, Sinti e Caminanti si distinsero ed assunsero denominazioni inerenti alle regioni di immigrazione ed al mestiere che li caratterizzava. Nel complesso vengono tutt'oggi identificati come un'unica popolazione con una comune appartenenza etnica ma con tradizioni, cultura e religioni in parte diverse.

Negli ultimi decenni le migrazioni di queste popolazioni all'interno del territorio italiano si sono moltiplicate per via di diversi fattori contingenti anche alla situazione giuridica degli stessi all'interno degli Stati di provenienza. Ai veri e propri processi di esclusione di queste popolazioni si alternavano anche processi di auto-esclusione con un loro disconoscimento delle istituzioni politiche, culturali o sociali della maggioranza¹³⁵. In Romania, ad esempio, i Rom venivano ridotti in schiavitù e solo nella seconda metà dell'ottocento, con il crollo e lo smembramento dell'impero asburgico, fu data loro la possibilità di migrare verso nuove terre; in quegli anni in Italia si registrò una corposa migrazione dei cosiddetti *Valicchi*. A seguito degli avvenimenti della Prima Guerra Mondiale, giunsero in Italia popolazioni Rom provenienti da Russia, Serbia e Croazia ma fu con la Seconda Guerra Mondiale che la travagliata storia di discriminazioni e persecuzioni raggiuse il culmine con lo sterminio ad opera del regime nazista¹³⁶ e popolazioni Rom della Slovenia migrarono in massa verso i confinanti territori italiani. Negli anni '60 si registrarono, poi, massicce migrazioni di comunità *Romanì* appartenenti ai Paesi

¹³⁵ Quaderno n. 8 del Centro Regionale contro le Discriminazioni verso Rom e Sinti, nel progetto Roma MATRIX, ASGI, 2015, p.5

¹³⁶ Oggi il *Porrajmos*, ovvero lo sterminio del popolo Rom da parte del nazismo negli anni della Seconda Guerra Mondiale che provocò 500.000 vittime, è ricordato congiuntamente alla Shoah

dell'ex Jugoslavia, ai quali la guerra civile in questi territori chiuse ogni possibilità di rimpatrio, destinandoli ad una stabilizzazione nel Paese di destinazione.

Ancora oggi in Europa Rom, Sinti e Caminanti vengono impropriamente definiti *zingari*, terminologia coniata dalle società dei Paesi di destinazione già a partire dal 1300, a seguito della denominazione bizantina *Atziganoi* che a sua volta faceva riferimento ad una erronea origine egiziana di queste popolazioni¹³⁷. D'altronde il termine *zingaro* è presente solo nel vocabolario di coloro che non si identificano appartenenti a tale categoria ed ha assunto nel corso del tempo una connotazione negativa, tanto da essere automaticamente collegato al concetto di *antiziganismo*. Fino a qualche anno fa era sufficiente individuare e percepire determinati soggetti come *zingari* per rimandare ad una serie di pratiche oltraggiose e costituire motivo di discredito da parte del resto della popolazione. Sebbene la pratica sia indubbiamente antica, è soli da pochi decenni che il termine *antiziganismo* viene utilizzato con cognizione di causa per identificare una forma specifica e riconosciuta di discriminazione¹³⁸. In modo particolare il nuovo assetto geopolitico successivo alla caduta del muro di Berlino del 1989 impoverì e spinse ai margini le popolazioni Rom caratterizzate dall'esclusione o auto-esclusione sociale e da una cronica disoccupazione. Se negli anni precedenti i Rom avevano iniziato a lavorare nelle fabbriche alla pari degli altri cittadini, soprattutto nei paesi dell'Est dove era quasi scomparsa ogni forma di discriminazione nei loro confronti, negli anni '90, in seguito alla drastica chiusura delle fabbriche di Stato, questi furono i primi a perdere il lavoro e successivamente fu impedita loro la riassunzione per insufficiente formazione professionale e per il riaffiorare della cronica discriminazione nei loro confronti¹³⁹. Così in Ungheria, se nel 1985 il tasso di disoccupazione dei Rom era coordinato con quello del resto della popolazione, oggi questi rientrano nella categoria dei lavoratori svantaggiati al pari delle persone con inabilità e più della metà dei Rom presenti sul territorio nazionale sono

¹³⁷ BOURSIER, G., *Sinti e Rom nel nazifascismo*, in D'ISOLA I. (a cura di) *Alla periferia del mondo. Il popolo dei Rom e dei Sinti escluso dalla storia*, Milano, 2003, pp.19 ss

¹³⁸ PIASERE L., *Cos'è l'antiziganismo?* in *Antropologia e teatro*, n.3/2012, pp.126 ss.

¹³⁹ SIGONA N., *I rom nell'Europa neoliberale: antiziganismo, povertà e i limiti dell'etnopolitica*, in PALIDDA S. (a cura di), *Razzismo Democratico*, Milano, 2009, pp. 54 ss

disoccupati¹⁴⁰. Con la fine del blocco sovietico del 1991 e, successivamente, con il terribile esito della guerra in Kosovo e la crisi economica, sono giunti in Italia gruppi di Rom provenienti da tutti i Paesi dell'Est europeo.

L'assenza di interesse nel corso degli anni per queste forme di discriminazione nei confronti della popolazione Rom, rende il problema ancora oggi attuale, risultando di fatto insufficiente, per un suo superamento, l'eliminazione del termine *zingaro*. Rimandiamo però ad una trattazione più accurata dell'*antiziganismo* nei capitoli successivi.

Il termine *zingaro*, dunque, avendo assunto una valenza negativa, fu sostituito con espressioni ritenute più neutre. In Italia fu allora coniato il termine, altrettanto improprio e fuorviante, di nomade, facendo riferimento all'intera popolazione di Rom, Sinti e Caminanti nonostante solamente il 3% conduca attualmente una vita itinerante. Tradizionalmente questi, essendo una minoranza transnazionale europea, non risiedono in un solo territorio né provengono da una determinata area geografica di cui rivendicano la nazionalità. Vengono considerati "figli del vento" in quanto costituiscono un popolo ma non rivendicano confini statali; sono abili commercianti ma non hanno mai voluto coniare una loro moneta; hanno tramandato le loro tradizioni per secoli ma non hanno mai voluto metterle per iscritto. Si è diffusa così una figura romanticizzata di queste popolazioni, libere e passionali, facendo riferimento anche alla tradizionale figura della zingara seducente e girovaga.

Nonostante la cospicua presenza su tutto il territorio europeo, Rom, Sinti e Caminanti non possono mai costituire maggioranza, vedendo nei confini di uno Stato l'origine e la conseguenza del loro nomadismo. Infatti la migrazione da uno Stato all'altro costituisce per loro l'opportunità di proteggersi da eventuali persecuzioni, essendo sempre visti come diversi e soggetti a pratiche discreditanti. Per questo motivo gli avvenimenti degli ultimi decenni, tra cui l'allargamento dell'Unione Europea e l'abolizione dei visti, non hanno giovato a favore di quei popoli che, abbandonati da tutti i governi e in balia delle trasformazioni repentine

¹⁴⁰ HAJDÚ J., MOLNÁR K.R., *Politiche attive per l'occupazione in Ungheria*, Banca dati Italia Lavoro, p.39

imposte dall'orientamento neoliberale, hanno cercato nell'emigrazione una possibilità di salvezza. Si presentava, quindi, il rischio di definire nomadismo una pura necessità per molte comunità di spostarsi da un luogo ad un altro in ragione di precarie condizioni personali e giuridiche o per fuggire da guerre, persecuzioni e difficili situazioni economiche¹⁴¹.

Che si tratti di nomadismo volontario o costrizione storica ad abbandonare un determinato territorio, il rifiuto di un territorio in cui esercitare la propria sovranità costituisce il punto di debolezza di queste popolazioni, affiancando i loro problemi a quelli generali dei migranti. Infatti in uno Stato moderno in cui i diritti vengono riconosciuti solamente ai cittadini, coloro che migrano in un nuovo Stato si collocano automaticamente fuori posto e sono costretti ad un'esistenza segregata come estranea all'interno del territorio ospitante, risultando quindi difficile il riconoscimento di ispirazioni e modelli culturali autentici¹⁴².

La teoria del nomadismo viene utilizzata come forma di legittimazione culturale e giustificazione della loro marginalizzazione e segregazione. A ciò si aggiunge la diffusione dello stereotipo di zingaro impegnato in attività illegali e per questo dedito ad uno stile di vita itinerante. Inoltre l'erronea consapevolezza che tutti i Rom, Sinti e Caminanti siano nomadi e quindi desiderosi di vivere all'interno di campi ed isolati dal resto della società, viene tradotta in legge forzando molti di loro a vivere nei campi anche contro la propria volontà ed avvalorando l'erronea immagine che di loro hanno gli italiani. Proprio per questo motivo molti soggetti, nel momento in cui trovano occupazione o una casa in cui abitare, preferiscono non rivelare la propria appartenenza culturale alle comunità *Romanì* per scongiurare possibili ed involontarie discriminazioni nei loro confronti¹⁴³. Infatti questa minoranza si compone a sua volta di una maggioranza di persone che hanno scelto liberamente uno stile vita sedentario ed una minoranza che, invece, tuttora conduce una vita itinerante e parlare di nomadismo finirebbe per travisare la loro identità

¹⁴¹ BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, p. 45

¹⁴² PIASERE L., *Scenari dell'antiziganismo, tra Europa e Italia, tra prozia e politica*, Firenze, 2012, p.23

¹⁴³ Per questo motivo non è possibile risalire ad un numero preciso di Rom, Sinti e Caminanti in Europa. PIASERE L., *I Rom de'Europa*, Bari, 2009, p.4

linguistico-culturale e mettere in secondo piano le problematiche legate alla loro inclusione sociale.

In Italia diversi sono gli ostacoli ad una piena integrazione di queste minoranze che d'ora in poi nel testo, per esemplificazione e per mancanza di un termine che possa quindi propriamente definirli nel loro insieme, chiamerò Rom. A differenza delle altre minoranze presenti sul territorio italiano, la minoranza dei Rom si compone di persone aventi condizioni giuridiche diverse con un altrettanto diverso patrimonio di diritti, quindi è difficile parlare di status giuridico unitario ma bisogna analizzare una grande varietà di posizioni differenti. Il reiterato accostamento, da parte dell'opinione pubblica e di alcuni uffici ed enti amministrativi del binomio stranieri/nomadi accosta impropriamente condizioni giuridiche diverse. Viene dimenticato che la maggior parte dei Rom presenti sul nostro territorio lo sono da diverse generazioni godendo dei diritti riconosciuti ai cittadini, mentre un'altra parte consistente, a partire dall'ingresso ufficiale di Romania e Bulgaria tra i Paesi dell'Unione Europea nel 2007, è composta da cittadini comunitari provenienti da questi territori¹⁴⁴. La situazione si complica in riferimento alle comunità di Rom provenienti dai Paesi dell'ex Jugoslavia, anche se come vedremo importanti passi avanti sono stati fatti anche a loro tutela. Questi attualmente possono godere di un regolare permesso di soggiorno, rientrare nella categoria dei richiedenti asilo, oppure stanziare irregolarmente sul territorio Italiano. Tra gli extracomunitari privi di un regolare permesso di soggiorno, rilevante è la quota di apolidi, in quanto cittadini di uno Stato non più esistente e quindi con un'oggettiva difficoltà ad acquisire documenti validi di identità¹⁴⁵.

I Rom, quindi, possono essere cittadini italiani, cittadini di un altro Stato membro dell'Unione, cittadini extracomunitari a loro volta protetti dal diritto interinazione, con o in mancanza di permesso di soggiorno (titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria), e finanche apolidi.

¹⁴⁴ COTTATELLUCCI C., *Minori rom e politiche d'inclusione sociale*, in *Minori Giustizia*, n.1/2011, p.124

¹⁴⁵ Senato della Repubblica, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia 2011* ad opera della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, p.22

1.2 Rom cittadini italiani

Più della metà della popolazione Rom insediata all'interno del territorio italiano è provvista di regolare cittadinanza¹⁴⁶, andando a costituire di fatto una minoranza nazionale autoctona tendenzialmente permanente tanto da essere considerata una frazione del popolo italiano. La circostanza che i Rom siano diffusi su tutto il territorio nazionale, la mancanza di uno stabile radicamento territoriale e la perpetua vita itinerante ancora oggi preferita da alcuni di essi non esclude la possibilità di essere cittadini italiani da generazioni. Si contano quindi in Italia numerosi cittadini italiani di origine Rom, risultanti da un insediamento umano tradizionale permanente nel nostro territorio. L'ottenimento della cittadinanza è, di fatto, il principale obiettivo di tutti i Rom che, stanziati nelle varie Regioni italiane, aspirano ad un livello di tutela almeno potenzialmente uguale a quello degli altri cittadini. Infatti la tutela e la disciplina dei Rom sprovvisti di cittadinanza italiana, sebbene costituiscano anche solo una minoranza rispetto alla totalità dei Rom presenti sul nostro territorio, sono incomplete e spesso hanno effetti discriminatori.

L'acquisto della cittadinanza presenta però notevoli difficoltà per gli stranieri, ed in particolare per i Rom, così come segnalato dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza nel 2012, nell'ambito del quarto ciclo di monitoraggio del nostro Paese¹⁴⁷. L'istituto del Consiglio d'Europa segnalò come fosse difficile, soprattutto per i Rom provenienti dall'ex Jugoslavia, soddisfare i vecchi requisiti necessari per l'acquisto della cittadinanza italiana. In particolare, era necessario dimostrare una residenza ininterrotta in Italia dalla nascita o per almeno un decennio. Per i Rom dell'Europa dell'Est, e di conseguenza per i loro figli, era infatti difficile dimostrare tale residenza continuativa, nonostante la maggior parte di questi risiedesse regolarmente in Italia da più di trent'anni. La

¹⁴⁶ La fotografia delle comunità Rom, Sinti e Caminanti presenti in Italia viene fornita dall'*Associazione 21 luglio* ma chiaramente ogni dato numerico è approssimativo. Quando nel recente 2018 il ministro dell'interno Matteo Salvini annunciò un censimento su base etnica dei Rom, suscitò molte critiche in ragione della violazione dell'art.3 cost: è incostituzionale un censimento su base etnica. Infatti quando nel 2008 fu effettuato un censimento attraverso la raccolta di impronte digitali fu imposto di distruggere i dati raccolti. Nel 2012 il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale dell'ONU denunciò per l'assenza di dati sulla composizione etnica della popolazione nel nostro Paese ma l'eventuale censimento doveva avvenire su ogni segmento di cittadinanza, previo consenso degli interessati ed in forma anonima, con la finalità di individuarne i problemi ed indirizzare l'azione politica, non con obiettivi discriminatori.

¹⁴⁷ ECRI, Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quarto ciclo di monitoraggio), Strasburgo, adottato il 6 dicembre 2011, pubblicato il 21 febbraio 2012

stessa Commissione, nel quinto rapporto sull'Italia del 2016, si congratulò per l'impegno dimostrato dal Governo italiano nell'eventuale adozione di un disegno di legge che doveva agevolare l'accesso alla cittadinanza italiana per numerosi stranieri¹⁴⁸. Di fatto però, nel corso delle ultime legislature, nonostante sia stato dedicato ampio spazio all'esame delle proposte di riforma della legge n.91 del 1992, non si giunse mai all'approvazione di un testo definitivo. La proposta di riforma del 2015 che, all'epoca del rapporto dell'ECRI era stato approvato dall'Assemblea della Camera dei deputati, non riuscì però ad ottenere l'approvazione del Senato entro lo scioglimento delle Camere. La novità principale del testo rispetto alla normativa vigente consisteva nell'introduzione di nuovi criteri per l'attribuzione della cittadinanza italiana per nascita, per beneficio di legge e per naturalizzazione, ispirati allo *ius soli* e allo *ius culturae*. La nuova disciplina era stata concepita per riconoscere la cittadinanza alle cosiddette "seconde generazioni" di stranieri, ovvero ai figli di coloro che risiedevano legalmente e stabilmente in Italia, generalmente nati in Italia o qui giunti nell'infanzia, che, pur essendo ormai integrati nella comunità italiana, non potevano in alcun modo ottenere tale diritto. In particolare, in base al testo approvato alla Camera, acquistava la cittadinanza per nascita chi era nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno titolare del diritto di soggiorno permanente o in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Il secondo criterio proposto dal testo riguardava l'acquisto della cittadinanza per beneficio di legge per il minore straniero che, nato in Italia o ivi trasferitosi prima di avere compiuto dodici anni, avesse frequentato regolarmente nel Paese, per almeno cinque anni, uno o più cicli di studi in istituti del sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale idonei al conseguimento di una qualifica professionale¹⁴⁹. Nella stessa direzione della sfortunata proposta del 2015, la Commissione affari costituzionali della Camera nell'attuale legislatura ha avviato l'esame di una proposta di legge di iniziativa parlamentare, nell'ambito della cui istruttoria è in

¹⁴⁸ ECRI, Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quinto ciclo di monitoraggio), Strasburgo, adottato il 18 marzo 2016, pubblicato il 7 giugno 2016, p.9

¹⁴⁹ BAREL B., *Cittadinanza*, in MOROZZO DELLA ROCCA P., *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 386 ss

corso un ciclo di audizioni informali¹⁵⁰. La proposta interviene nell'attuale disciplina con l'obiettivo di facilitare e incrementare le possibilità di acquisizione della cittadinanza.

Ostacolo ulteriore alla naturalizzazione dei minori di cittadinanza straniera ma nati in Italia è la necessaria dimostrazione del requisito della residenza legale continuativa attraverso l'acquisizione del permesso di soggiorno che a sua volta necessita dell'iscrizione anagrafica nel comune di dimora abituale o, in assenza, di domicilio. Quest'ultima rappresenta un problema per molti Rom a causa sia della loro scarsa conoscenza e fiducia nella normativa italiana ritenendo più conveniente eludere l'iscrizione stessa, sia di veri e propri ostacoli burocratici. In molti casi, infatti, le amministrazioni rifiutano l'iscrizione anagrafica di residenze considerate poco idonee come all'interno di una roulotte o di un campo abusivo. Nello stesso tempo i continui sgomberi forzati o la volontaria vita itinerante dei Rom preclude la possibilità di avere un domicilio fisso. Un importante passo avanti nella risoluzione di questa problematica è stata la legge n.98 del 2013 con la quale il soggetto interessato all'ottenimento della cittadinanza italiana può dimostrare la presenza continuativa all'interno del territorio italiano attraverso la semplice presentazione di certificati medici, scolastici o di altro tipo¹⁵¹. L'iscrizione anagrafica resta però un punto dolente di questa popolazione che si vede spesso privata anche di altri importanti diritti fondamentali collegati all'iscrizione stessa, diritti che invece dovrebbero essere garantiti tanto ai cittadini quanto agli stranieri¹⁵².

1.3 Rom cittadini di altri Stati membri dell'Unione Europea

I Rom che dispongono della cittadinanza di un Paese membro dell'Unione Europea, e di conseguenza della cittadinanza europea, hanno diritto a circolare

¹⁵⁰ Atto della Camera n.105, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*, Camera dei deputati servizio studi sociali, dossier n° 52 - Schede di lettura 23 ottobre 2018

¹⁵¹ L'art. 33 del D.L. n. 69/2013, *Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia*. Tale disposizione è stata poi parzialmente modificata in sede di conversione dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

¹⁵² L'iscrizione anagrafica è infatti decisiva per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo, per l'accesso ai servizi sociali tra cui gli alloggi di edilizia pubblica, l'iscrizione ad una ASL e per il riconoscimento dello status di apolide. BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, cit., pp.80 ss

liberamente e soggiornare nell'Unione. Il problema della condizione giuridica di queste comunità che si spostano da uno Stato all'altro dell'Unione è direttamente collegato alla questione di ricezione degli obblighi europei, come la tutela delle minoranze etniche ex art. 2 TUE. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'esercizio del diritto di libera circolazione non è frutto di una scelta spontanea dell'individuo ma è un tentativo di fuga da atti di discriminatorie o emarginazione sociale da parte del Paese di provenienza, rendendo questo condannabile per mancata predisposizione di programmi di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti nel proprio territorio¹⁵³. In questi casi il problema della tutela delle comunità minoritarie si trasferisce, insieme ai migranti stessi, a capo di un altro Stato membro.

I Rom che godono della cittadinanza europea sono sottoposti alla disciplina dettata dalla direttiva CE/2004/38 che stabilisce le condizioni del diritto di libera circolazione e di soggiorno, sia temporaneo che permanente, per i cittadini dell'UE e i loro familiari. Il recepimento di tale direttiva in Italia è avvenuto solo nel 2007. D'altronde l'ammissione di Romania e Bulgaria nell'UE, congiuntamente con il decreto legislativo n.30 del 2007, ha esteso la tutela giuridica derivante dalla cittadinanza europea al nuovo massiccio gruppo di migranti provenienti proprio da quei Paesi. In virtù del decreto di attuazione della direttiva, il diritto di soggiorno, indispensabile per l'accesso all'assistenza sociale in uno degli Stati membri, viene garantito esclusivamente al soddisfacimento dei requisiti di cui all'art.7. Tra questi, fonte di un ampio dibattito anche giurisprudenziale, il possesso di un'occupazione e di risorse sufficienti a potersi mantenere in modo autonomo condiziona negativamente la libertà di circolazione per i cittadini di etnia Rom¹⁵⁴. Questi tradizionalmente sono privi di un lavoro o di condizioni finanziarie adeguate, rischiando di essere vittime di provvedimenti di allontanamento dal territorio dello Stato ospitante dopo i primi tre mesi concessi per la ricerca di un'occupazione, tra l'altro prorogabili in caso di iscrizione ai centri per l'impiego. L'art.9.4 specifica infatti come il cittadino non debba in alcun caso gravare sul sistema di assistenza pubblica, bilanciando il diritto di libera circolazione con la tutela del sistema

¹⁵³ Ad esempio l'esodo massiccio dei Rom dalla Romania fu causato dalla condizione di schiavitù alla quale venivano sottoposti. BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, cit., pp. 59-62

¹⁵⁴ NASCIBENE B., *La disputa sui Rom ed i diritti dei cittadini dell'Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, Roma, settembre 2010, p.4

welfare al quale si fa appello. Paradossale è la disciplina a riguardo che garantisce la parità di trattamento tra i cittadini, e quindi l'accesso anche al sistema assistenziale sociale, solo quando il soggiorno oltre i tre mesi nello Stato ospitante avviene nel rispetto della condizione di autosufficienza economica, che di fatto fa dubitare della necessità dell'assistenza stessa¹⁵⁵. Inoltre, nel caso in cui dovesse entrare in vigore la modifica della legge 5 febbraio 1992 n.91, anche l'acquisizione della cittadinanza sarebbe legata all'ottenimento del permesso di soggiorno a tempo indeterminato e, quindi, a requisiti meramente economici, precludendo tale diritto ai soggetti deboli a livello economico-lavorativo come i Rom.

A partire dal 2014, con l'annessione della Croazia, la tutela garantita dal possesso della cittadinanza europea si è iniziata ad estendere anche alle comunità Rom provenienti dai Balcani. In particolare si prospetta un'estensione ulteriore del suo ambito di applicazione in virtù del già firmato Accordo di associazione e stabilizzazione con l'UE, primo passo necessario per l'annessione, da parte degli altri Stati dell'ex Jugoslavia, ad eccezione del solo Kosovo. Nonostante ciò l'effettivo godimento dei diritti dei cittadini europei di etnia Rom è fortemente condizionato dalla debolezza economica di queste comunità.

1.4 Rom extracomunitari

La categoria di Rom meno tutelata a livello giuridico è sicuramente quella degli extracomunitari, in mancanza quindi di cittadinanza italiana o europea. Questi sono sottoposti alla disciplina dettata dal Testo Unico sull'immigrazione approvato con d.lgs. n.286 del 1998, con tutti i problemi e le contraddizioni ad esso annessi e le riforme che ne hanno messo in discussione la stabilità. In base all'ultimo aggiornamento del 2019, il soggiorno irregolare di un cittadino extracomunitario costituisce un evidente ostacolo all'effettivo godimento di servizi essenziali come l'istruzione o la salute, seppur inalienabili anche a coloro sprovvisti di un regolare permesso di soggiorno, ex art. 34 del Testo Unico.

¹⁵⁵ BARTOLONI M.E., *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol.9, n.2/2015, pp. 474 ss

Allo stesso tempo, anche applicando le norme vigenti in materia di immigrazione, i Rom subiscono una discriminazione intrinseca ai pregiudizi che la comunità italiana ha nei loro confronti. Basti pensare ad un mercato del lavoro che continua ad essere poco disponibile ad assumere manodopera extracomunitaria di etnia Rom, rendendo difficile tanto l'acquisto quanto il rinnovo di permessi di soggiorno per lavoro. Inoltre il lavoratore extracomunitario dovrebbe in ogni caso dimostrare di disporre di idonea sistemazione alloggiativa, requisito impossibile da soddisfare per i Rom che abitano nei campi. Le difficoltà pratiche ed economiche, nonché il modesto costo per l'espletamento delle pratiche burocratiche, inducono molti Rom a privarsi del permesso di soggiorno, rischiando di essere espulsi dal territorio nazionale. Tuttavia l'Italia è vincolata alla normativa CEDU che, prevenendo all'art.8 la tutela della vita privata e familiare, può essere adita dallo straniero rivendicando un vero e proprio divieto di espulsione¹⁵⁶.

Tra i cittadini di Stati extracomunitari dobbiamo però ricordare una categoria particolare di soggetti tutelati dal diritto internazionale, come i Rom provenienti dai Paesi dell'ex Jugoslavia in seguito ai conflitti degli anni Novanta. Per far fronte alla difficile situazione nel Paese d'origine, il governo italiano dell'epoca adottò misure provvisorie di protezione, essendosi l'Italia dotata di una norma sul diritto d'asilo solo nel 2007¹⁵⁷, sebbene fosse ugualmente garantito a livello costituzionale¹⁵⁸.

In relazione alla particolare condizione personale, al cittadino straniero può tutt'oggi essere riconosciuto, su richiesta, lo status di rifugiato o lo status di protezione sussidiaria. La differenza è sottile ma sostanziale. Infatti, mentre il rifugiato è un cittadino che, a causa del timore fondato di essere perseguitato per motivi etnici, religiosi, politici o culturali nel Paese di origine, rifiuta la sua

¹⁵⁶ PERIN G., *L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, pp. 378 ss.

¹⁵⁷ D.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Nuove norme in materia sono state poi dettate dal DPR 12 gennaio 2015, n.21 nel Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale.

¹⁵⁸ Art.10 comma 3 della Costituzione: "*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*"

protezione, lo straniero ammissibile alla protezione sussidiaria è colui che, pur non possedendo i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, è sottoposto all'effettivo rischio di subire un grave danno nel caso in cui tornasse nel suo Paese d'origine. Alla pari degli altri extracomunitari che ne fanno richiesta, anche i Rom hanno diritto di essere ammessi a tutte le misure di assistenza previste dalle norme comunitarie e nazionali ed è stato considerato più volte discriminatorio destinarli ai campi sosta per nomadi precludendo loro la possibilità di accedere alle altre strutture di accoglienza per richiedenti asilo¹⁵⁹.

Ancora più complessa è la situazione dei Rom apolidi, privi della cittadinanza di alcuno Stato. Sebbene l'Italia abbia recepito sia la Convenzione sullo status degli apolidi del 1954 che la Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, entrambe adottate dall'ONU per arginare il problema del riconoscimento di diritti fondamentali a questa categoria a rischio, in Italia permane un numero che oscilla tra i 3.000 ed i 15.000 di Rom apolidi di fatto o a rischio apolidia. Infatti, la mancanza di una legge a riguardo rende molto difficile ottenere lo status di apolide, obbligando molte persone a vivere come invisibili agli occhi delle istituzioni. Il riconoscimento dello status di apolide dà accesso a una serie di diritti tra cui diritto all'impiego e all'istruzione, diritti di proprietà, accesso al welfare, documenti di identità e titoli di viaggio, sebbene nella prassi si riscontrino difficoltà nel godimento effettivo di tali diritti, spesso a causa della scarsa conoscenza sulla condizione di apolidia da parte della Pubblica Amministrazione. Inoltre la legge italiana sulla cittadinanza include salvaguardie contro l'apolidia alla nascita, dando la possibilità chi nasce nel territorio italiano da genitori ignoti o apolidi, oppure non può acquisire la cittadinanza dei genitori e sarebbe altrimenti apolide, di ottenere la cittadinanza per *ius soli*.

Le persone apolidi che non hanno ottenuto il riconoscimento del loro status, invece, non godono di alcuna protezione specifica, hanno limitato accesso ai diritti fondamentali e sono persino soggette a rischio di espulsione e detenzione, nel momento in cui non sono in grado di regolarizzare la loro presenza sul territorio. I casi più emblematici sono quello dei Rom provenienti dall'ex Jugoslavia che hanno

¹⁵⁹ BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, cit., p. 59

perduto la cittadinanza dopo la dissoluzione della Repubblica Socialista Federale negli anni '90 senza successivamente acquistare la cittadinanza di un altro Stato, ed i Rom di origine balcanica. Questi ultimi, in mancanza di residenza e permesso di soggiorno, permangono nella difficoltà di dimostrare la propria identità e, in quanto privo di documenti originali validi, sono preclusi dal godimento di importanti diritti. L'origine delle difficoltà burocratiche ha una molteplice natura, dalle conseguenze post-belliche della dissoluzione degli Stati plurinazionali sugli apparati statali, all'incerta o mancata registrazione anagrafica dei figli di seconda e terza generazione nei Paesi di provenienza, nei quali spesso non hanno mai abitato. Molti Rom, infatti, decidono di non iscrivere al consolato i propri figli o per ragioni economiche, quindi legate ai costi da sostenere per il passaporto ed i permessi di soggiorno, o per una valutazione dell'invisibilità come una migliore strategia. I figli di apolidi di fatto non potrebbero in alcun caso acquisire la cittadinanza italiana neanche nel caso in cui venisse approvata una modifica della legge sulla cittadinanza, restando dunque precluso, tale diritto fondamentale, ad intere generazioni di Rom. L'inerzia dei pubblici poteri di fronte ad una situazione, ormai nota, che riguarda centinaia di bambini nati in Italia all'interno di campi Rom potrebbe addirittura violare il divieto costituzionale di privare le persone della capacità giuridica e del nome per motivi politici¹⁶⁰. Sebbene la situazione stia iniziando a migliorare con il rilascio di permesso di soggiorno per motivi umanitari con validità annuale, si tratta di una regolarizzazione precaria, a causa della difficoltà di trovare occupazioni lavorative stabili e che spesso non include le donne, meno inclini ad attivare questi percorsi e che quindi rimangono ancora prive di documenti validi e di permesso di soggiorno¹⁶¹. Inoltre, a differenza degli altri Paesi europei si sono attivati per un pronto sistema di accoglienza, con il riconoscimento del diritto d'asilo, in Italia ciò non è successo e ad un primo rilascio dei permessi di soggiorno umanitari non è seguita nessuna azione successiva.

¹⁶⁰ BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di rom e sinti in Italia*, relazione introduttiva del convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia" Università degli studi di Milano-Bicocca 16 giugno 2010 p.21

¹⁶¹ Quaderno n. 8 del Centro Regionale contro le Discriminazioni verso Rom e Sinti, nel progetto Roma MATRIX, ASGI, 2015, p.6

Quindi per concludere, la presenza consistente in Italia di Rom privi della cittadinanza italiana complica assai la disciplina giuridica: il problema riguarda principalmente l'ammissione al territorio degli appartenenti alla minoranza, non il trattamento giuridico, dal momento che tanto l'art.6 cost. quanto le norme comunitarie ed internazionali a tutela delle minoranze, sono applicabili sia ai cittadini che agli stranieri ed apolide. Questione a parte è il mancato riconoscimento finanche dello status di apolide, che potrebbe invece essere regolamentato da un'apposita legge statale di cui attualmente si sente la necessità per una tutela efficace della minoranza Rom presente in Italia e di cui parlerò in maniera più dettagliata nei capitoli successivi.

2. La tutela costituzionale dei Rom

2.1 Verso una politica nazionale di riconoscimento

Il principale nodo giuridico relativo alla tutela costituzionale dei Rom in Italia è il loro mancato riconoscimento come minoranza ed il perpetuante silenzio istituzionale e normativo, nonostante negli ultimi anni siano stati fatti importanti passi avanti verso l'emanazione di una legge che possa disciplinare la tutela della categoria.

Innanzitutto i Rom godono, alla pari di ogni altra persona, dei diritti e dei doveri riconosciuti agli individui appartenenti alla medesima condizione giuridica, oltre alla tutela ex art.2 Cost che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove esprime la sua personalità. Ogni cittadino italiano, indipendentemente dall'appartenenza ad una qualsiasi comunità etnica, ha pari dignità sociale ex art.3 Cost., è sottoposto all'osservanza della legge e deve essere trattato senza alcuna discriminazione per motivi di razza, di lingua, di condizione personale e sociale. Tale richiamo costituzionale alla pari dignità sociale tra i cittadini assume un'importanza particolare in relazione del caso di specie dei Rom, da sempre di fatto sottoposti a discriminazioni ed emarginazioni, anche attraverso comportamenti involontari che provochino umiliazione o avvilitamento. I Rom sono quindi titolari del diritto di procedere in giudizio denunciando i comportamenti lesivi di quanto disposto dall'art.3 Cost¹⁶². Alla luce dell'interpretazione data a questo articolo nei capitoli precedenti è evidente come anche in materia di protezione dei Rom non sia sufficiente l'applicazione del principio della parità di trattamento, ma siano necessarie precise azioni positive da

¹⁶² Diverse sono le azioni antidiscriminatorie previste dall'ordinamento giuridico italiano, anche in attuazione delle norme comunitarie. Ricordiamo gli artt. 43 e 44 del T.U. sull'immigrazione; il d.lgs. n. 215/2003, che recepisce la direttiva 2000/43 del 29 giugno 2000, la quale attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; il d.lgs. n. 216/2003, che recepisce la direttiva 2000/78 del 27 novembre 2000, la quale stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni del lavoro; l'art. 7 del d.lgs. n. 215 /2003 che ha istituito anche l'Ufficio nazionale per la promozione per la parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica presso il Dipartimento per le pari opportunità nel dicembre 2003, ora organizzato con D.P.C.M. 11 dicembre 2003, il che però fa venir meno l'indipendenza dal Governo necessaria ad intervenire in modo efficace e tempestivo nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni. BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di rom e sinti in Italia*, relazione introduttiva del convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia" Università degli studi di Milano-Bicocca 16 giugno 2010 p.7

parte dello Stato volte ad eliminare le differenze di ordine economico e sociale tra i cittadini ostative ad una effettiva eguaglianza e partecipazione degli stessi alla vita economica, sociale e politica. Solo negli ultimi anni, ed anche grazie alle diverse segnalazioni di organi internazionali, le istituzioni si sono adoperate per realizzare il costituzionale principio di uguaglianza sostanziale. La direzione attuale è quella di superare anche decisioni e scelte politiche del passato che invece di migliorare la condizione dei Rom avevano contribuito ad aggravare i pregiudizi e le discriminazioni nei loro confronti. Basti pensare al diritto all'abitazione che, frutto di legislazioni regionali, presenta ancora oggi importanti lacune ostacolando ai Rom l'esercizio di fondamentali principi costituzionali come il diritto all'istruzione, al lavoro ed all'assistenza sanitaria, oltre a violare i principi costituzionali di uguaglianza e pari dignità sociale. Quindi, nonostante le disposizioni degli art.2 e 3 Cost. inducano a ritenere che il testo costituzionale italiano sia completo ed idoneo a tutelare tutte le minoranze presenti sul territorio nazionale, l'imperfetta applicazione della disciplina e ragioni storiche legate alla diffusione di stereotipi e pregiudizi attorno alla figura dei Rom, rendono la protezione giuridica di questa popolazione ancora inadatta o spesso dimenticata. Infatti, anche nei casi in cui i Rom godono della cittadinanza italiana, sono spesso vittima di pratiche discriminatorie e disparità di trattamento alla luce della loro ghettizzazione e stigmatizzazione collettiva anche per un improprio filtraggio di notizie da parte dei mezzi di comunicazione di massa. Gli stili vita di questa comunità vengono considerati scomodi, fastidiosi o finanche pericolosi, mentre costituiscono semplicemente il tratto caratteristico di questa minoranza linguistico-culturale, alla cui tutela sono attualmente disponibili solo le azioni antidiscriminatorie di cui sopra, in attesa di necessarie misure protettive di carattere generale e precise azioni positive da parte dello Stato¹⁶³.

A livello nazionale, l'Italia non ha affrontato il problema dei Rom in maniera coerente ed efficace. I governi susseguitisi alla guida del Paese, al posto di riconoscere quantomeno la necessità di provare ad integrare tale comunità all'interno della società, hanno posto in essere politiche in grado solo di acuire la

¹⁶³ BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, cit., p. 31

discriminazione nei loro confronti. Nel lontano 1985 il Ministro dell'Interno elaborò una politica di protezione e parità di trattamento a favore degli appartenenti alle comunità Rom presenti sul territorio italiano, garantendo un'adeguata risposta ai bisogni primari delle popolazioni nomadi che sia però nel contempo rispettosa delle loro culture e tradizioni¹⁶⁴. La circolare del 1985 rappresentò, però, solo un'eccezione nell'ambito dell'adozione di politiche pubbliche in risposta alle problematiche delle comunità Rom intese in termini di problema di ordine pubblico. L'unica vera politica nazionale di integrazione dei Rom si ebbe in materia scolastica, quando negli anni Sessanta, il Ministro della Pubblica Istruzione stipulò una convenzione con l'Opera Nomadi¹⁶⁵ e l'Università di Padova per la creazione di classi speciali *Lacio Drom* destinate ad accogliere i bambini di etnia Rom. Negli anni '80 queste furono definitivamente abolite ma con la circolare 207/1986 fu ribadita la responsabilità pubblica della scuola nel promuovere e favorire l'espletamento dell'obbligo scolastico anche per i Rom¹⁶⁶. Nonostante l'importante passo avanti verso una integrazione di queste comunità, la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati del 2001, riconobbe il fallimento della politica scolastica, imputando allo stesso tempo le cause di questo insuccesso proprio alla sua unicità rispetto ad un panorama nazionale inerte ai bisogni ed alla tutela dei Rom¹⁶⁷.

Le varie problematiche che attengono alle diverse condizioni delle comunità Rom, anche alla luce della loro complessità, non possono essere affrontate se non all'interno di una prospettiva di coordinamento ed integrazione fra le politiche pubbliche dei diversi ambiti di competenza, con un necessario riconoscimento dei Rom come minoranza nazionale.

¹⁶⁴ Circolare n. 151/85, 5 Luglio 1985, Oggetto: *Problema dei nomadi*, MI.A.CEL. XXVII/P.6.

¹⁶⁵ L'Opera Nomadi nasce a Bolzano nel 1963 come associazione regionale del Trentino Alto Adige e diventa una associazione di carattere nazionale apartitica nel 1965. Con Decreto del Presidente della Repubblica n. 347 del 1970 è elevata a Ente Morale Nazionale. L'Associazione è un movimento di volontario finalizzato alla promozione di interventi per una partecipazione diretta di Rom e Sinti ed all'eliminazione del fenomeno di emarginazione di zingari ed altri nomadi. <http://www.operanomadimilano.org/>

¹⁶⁶ Le Circolari n. 301/89 e n. 205/90 del Ministero della Pubblica Istruzione affermano successivamente una prospettiva interculturale, ribadita successivamente dalle pronunce del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione e dalla successiva Circolare n. 73/94.

¹⁶⁷ DELL'AGNESE E., VITALE T., *Rom e Sinti, una galassia di minoranze senza territorio*, in AMIOTTI G., ROSINA A. (a cura di) *Identità ed integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea*, 2007, p.135

I primi tentativi di promuovere una politica nazionale che andasse verso il riconoscimento di tale minoranza sono stati intrapresi nel 2007 dall'allora Ministro dell'Interno, promotore di una Conferenza nazionale a riguardo, in collaborazione con il Ministero della Solidarietà. Tuttavia le vicende politiche e la conseguente sfiducia al Governo Prodi hanno interrotto tale iniziativa ed i Rom tornarono, forse anche in modo più diffuso, ad essere qualificati come figure pericolose per la società e causa di problematiche riguardanti la sicurezza urbana. Nel 2008 il secondo governo Berlusconi nominò i prefetti di Milano, Napoli e Roma Commissari regionali per l'emergenza nomadi, già dichiarata dall'esecutivo precedente¹⁶⁸. Fu introdotta così la figura di commissari governativi straordinari per una situazione di allarme sociale a causa della presenza di campi nomadi irregolari e del conseguente rischio per l'ordine pubblico¹⁶⁹. A queste città fu aggiunta Torino l'anno successivo. Le ordinanze applicative emanate, poi, per fronteggiare l'emergenza ponevano l'accento sul problema dell'identificazione, prevedendo un censimento di coloro che erano presenti nei campi autorizzati e negli insediamenti abusivi attraverso rilievi segnaletici ma dando luogo, secondo l'opinione pubblica, ad una vera e propria schedatura su base etnica vietata costituzionalmente. Le impronte digitali raccolte furono distrutte ed in Italia non si riuscì più nell'impresa di ottenere dati certi sulla consistenza numerica dei Rom presenti sul territorio nazionale, anche e soprattutto per il costante intervento delle istituzioni internazionali.

Le politiche seguite dall'Italia in riferimento alla situazione dei Rom, infatti, furono oggetto di giudizi fortemente critici da parte sia di organismi internazionali che di grandi organizzazioni non governative umanitarie. Furono così segnalate le condizioni abitative, l'effettivo godimento di diritti fondamentali come il diritto all'assistenza sanitaria, al lavoro ed all'istruzione che una società aperta e democratica come la nostra dovrebbe garantire a tutti gli individui ed infine l'emarginazione sociale diffusa nel *modus operandi* dell'intera comunità nazionale.

¹⁶⁸ Decreto legislativo 31 Ottobre 2007, n.181, recante "Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza"

¹⁶⁹ VITALE T., *Sociologia dei conflitti locali contro i rom e i sinti in Italia, pluralità di contesti e varietà di policy instruments* in JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: La minoranza insicura, Anni 2010-11, p.43

Tra il 2003 e il 2006 il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, sui diritti economici, sociali e culturali e sulla discriminazione razziale fece importanti rilievi sul tema della condizione giuridica dei Rom in Italia. Nel maggio 2006, il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa denunciò le condizioni di vita dei Rom all'interno dei campi ed il fenomeno degli sgomberi forzati.

Nel 2005 l'Alto Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa sottolineò per l'Italia l'esigenza di interventi a favore dell'integrazione delle comunità Rom e contro le discriminazioni nei loro confronti e, di conseguenza, il Parlamento europeo adottò a riguardo la risoluzione n. 2164 del 2005. L'anno successivo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, sollecitò l'adozione di iniziative nazionali volte ad un miglioramento delle condizioni di vita, a favorire una integrazione sul piano abitativo, occupazionale, sanitario, formativo ed educativo, oltre all'eliminazione degli atti discriminatori. L'anno successivo uno *Special Rapporteur* dell'ONU, all'esito di una sua visita in Italia, riscontrò personalmente profonde tendenze alla xenofobia nell'intera comunità italiana, con una particolare discriminazione nei confronti delle comunità Rom¹⁷⁰.

Anche il già citato ECRI, oltre a segnalare nel 2012 le difficoltà dei Rom nell'acquisto della cittadinanza italiana, nel Terzo Rapporto sull'Italia del 2006, denunciò il mancato riconoscimento alla popolazione Rom dello status di minoranza etnico linguistiche come causa dell'assenza di una politica nazionale efficace alla loro tutela. L'insistenza della Commissione europea, circa la necessità di quel riconoscimento giuridico, portò le autorità italiane ad impegnarsi proprio in quella direzione, comunicando ufficialmente alla Commissione tale intenzione. Ciò trovò riscontro nell'ideazione di primi tentativi di estendere ai Rom, con una legge apposita, la tutela già accordata alle minoranze linguistiche storiche presenti sul territorio italiano¹⁷¹.

¹⁷⁰ MAROTTI O., *Un piano nazionale strategico contro le discriminazioni di Rom e Sinti* in atti del seminario "i diritti fondamentali di Rom e Sinti" Roma, 19 giugno 2007, pp. 41 ss

¹⁷¹ TURONE G., *Lo status giuridico delle popolazioni Rom e Sinti in Italia*, in atti del seminario "i diritti fondamentali di Rom e Sinti" Roma, 19 giugno 2007, pp. 25 ss

2.2 Le lacune dell'art.6 Cost.

La tutela costituzionale presuppone un trattamento giuridico differenziato delle singole comunità soggette a protezione speciale, oltre al già garantito divieto di discriminazioni ex art. 3 comma 1 Cost. e art.14 CEDU, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge n.848 del 1955. Per quanto la fruizione del trattamento giuridico differenziato fosse totalmente volontario, questo doveva tutelare le specificità culturali della minoranza in esame e garantirne la promozione, nei limiti della compatibilità con le norme costituzionali¹⁷². L'art. 6 Cost., così, fermo restando la centralità dell'italiano quale lingua ufficiale della Repubblica, la generale tutela delle minoranze linguistiche senza specificare se siano territoriali, diffuse o addirittura nuove minoranze. La disposizione costituzionale però deve attuarsi attraverso apposite norme successive ed il dibattito in sede legislativa alla fine degli anni '90 vide prevalere le posizioni territorialiste.

La normativa di attuazione del testo costituzionale, ovvero la legge quadro n.482 del 1999, stabilì una disciplina organica di tutela delle minoranze linguistiche storiche presenti nel nostro Paese, dichiarando di ispirarsi ai principi generali degli organismi europei ed internazionali di cui l'Italia è parte. La legge fu adottata con l'intenzione di tutelare e valorizzare la lingua e la cultura delle popolazioni albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo. Nei rapporti ufficiali del Ministero dell'Interno, nonché nelle proposte di legge quadro oggetto dei diversi tentativi intrapresi fin dall'VIII legislatura ma con esiti sfortunati, era inclusa anche la popolazione Rom¹⁷³. Questi infatti possono essere considerati una minoranza etnico-linguistica parlante la comune lingua *Romani*, seppur con vari dialetti e sfumature ed accomunati dall'origine indoariana e dalle comuni tradizioni culturali, artistiche, letterali e musicali. In sede di discussione parlamentare dell'ultimo disegno poi approvato, però, questa popolazione fu esclusa dalla nuova disciplina, con la promessa di predisporre ed approvare successivamente una legge ad hoc a loro favore. Di fatto il criterio per la definizione di minoranza linguistica cui la legge quadro è riferita, si basa sulla stabilità e sulla durata dell'insediamento in una

¹⁷² BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, cit, p. 34

¹⁷³PALERMO F., *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano*, cit, pp 199 ss

ben determinata area del territorio italiano. Diversamente, la popolazione Rom non si concentra in un'area specifica e delimitata ma vive dispersa in tutta la nazione, non riuscendo quindi a soddisfare il requisito del radicamento territoriale¹⁷⁴.

La scelta di garantire la tutela delle minoranze solo nei casi in cui queste siano legate a confini territoriali ben definiti trova giustificazione nell'opportunità, di una minoranza radicata in un'area specifica, di usufruire più facilmente dei servizi offerti dallo Stato quali l'istruzione bilingue, la facoltà di utilizzare la propria lingua in giudizio, lo sfruttamento di strutture organizzate ed a loro destinate. In secondo luogo non si può non tenere in considerazione l'importanza per il Governo di attivare servizi particolari alle sole minoranze con un consistente numero di membri in modo da ammortizzare le spese. La consistenza numerica del numero dei parlanti Rom è infatti ancora molto bassa, costituendo solo circa lo 0,25% della popolazione. Infine la lingua *Romanì*, pur derivando dal comune ceppo indoariano della famiglia delle lingue indoeuropee, ha subito circa sette ramificazioni adattandosi alla lingua parlata dai luoghi di insediamento delle popolazioni Rom nel corso degli anni. Questa frammentazione fu causata anche dalla caratteristica propria della cultura Rom di non mettere per iscritto la loro cultura e le loro tradizioni, tramandandole invece solo oralmente. Ciò rese la lingua *Romanì* una lingua esclusivamente parlata, risultando quindi più propensa ad evolversi rispetto a lingue radicate in uno Stato e dichiarate ufficiali¹⁷⁵.

La tutela della minoranza Rom fu allora demandata ad una ulteriore definizione legislativa, tra l'altro poi mai portata a compimento nonostante i numerosi tentativi. L'opportunità di una normativa specifica ed esclusiva era quella di poter tener conto degli aspetti del tutto particolari che, per tanto per motivi storici quanto per motivi culturali, differenziavano questa minoranza dalle tradizionali minoranze storiche, etniche e linguistiche presenti sul nostro territorio. Diversi, seppur minimi, furono gli interventi legislativi a carattere regionale a tutela di questa minoranza ma l'esclusione dei Rom da una disciplina normativa generale

¹⁷⁴ BORTONE R., PISTECCHIA A., *Il dibattito sul riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti come minoranza e la Strategia Nazionale di Inclusione* in PALAVER vol. 8 n.s., n.1/ 2019, pp.206 ss

¹⁷⁵ HALWACHS D., *Possiamo dire che Roma, Sinti e Calè, ecc. sono un'unica minoranza linguistica?*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, pp. 127 ss

attirò all'Italia ulteriori giudizi critici proprio da parte di quegli organismi europei ed internazionali ai cui principi la legge quadro nazionale si era conformata. In particolare il Consiglio d'Europa ammonì il nostro Paese per la mancata estensione ai Rom della Convenzione- Quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1998¹⁷⁶.

Alla luce di tutto ciò, la dichiarazione di intenti presentata dal Governo italiano in risposta al Rapporto sull'Italia dell'ECRI, fu una dichiarazione giuridicamente impegnativa ed un importante passo avanti verso il riconoscimento dello status giuridico di minoranza alla popolazione Rom. Contemporaneamente, nel marzo dello stesso anno, il Governo italiano istituì un Tavolo di coordinamento presso il Ministero per gli Affari Regionali all'interno del quale i rappresentanti di tutti i ministeri dovevano predisporre un progetto di legge atto a regolamentare la situazione giuridica dei Rom presenti sul territorio italiano¹⁷⁷.

Successivamente alla nomina nel 2008 dei Commissari straordinari per l'emergenza nomadi, una delegazione dell'OSCE dichiarò tale provvedimento sproporzionato in relazione all'attuale dimensione dell'emergenza. Questo rischiava finanche di acuire la gravità delle minacce alla sicurezza dovute all'immigrazione irregolare e agli insediamenti dei Rom, oltre ad incrementare di fatto l'odio verso questa popolazione. Il commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani Thomas Hammarberg, dopo una visita nel nostro Paese, presentò nel 2009 un rapporto sull'Italia in cui dopo aver sottolineato le azioni positive intraprese per proteggere e promuovere i diritti umani dei Rom, tra cui il finanziamento delle scuole con un elevato numero di immigrati e Rom ed il sostegno economico per l'accesso ad un'abitazione per gli stessi, ha mosso alcuni rilievi critici. In particolare il Commissario ha riferito delle precarie condizioni di vita nei campi nomadi, del clima di ansia degli abitanti circa l'intolleranza dei residenti locali e della difficile situazione dei Rom provenienti dalla ex Jugoslavia, prevalentemente *de facto* o *de jure* ma apolidi.

¹⁷⁶ PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, p.264

¹⁷⁷ TURONE G., *Lo status giuridico delle popolazioni Rom e Sinti in Italia*, cit., p. 29

Nel 2010, nel corso della Universal Periodic Review dell'Italia da parte del Consiglio dei Diritti Umani dell'Onu, furono rivolte al Governo italiano 92 raccomandazioni, dieci delle quali riguardavano l'intolleranza e l'emarginazione sociale che i membri delle comunità Rom subivano all'interno del territorio italiano. Significativo fu il rifiuto da parte del Governo italiano di accettare due raccomandazioni che riguardavano il riconoscimento dei Rom come minoranza nazionale garantendo ai membri i diritti di cui all'articolo 27 del Patto internazionale dei diritti civili e politici. Infatti la legge n.482 del 1999 era l'unica ad assicurare misure per la protezione delle minoranze linguistiche a tutti i livelli ma escludeva le comunità Rom dalla lista nazionale delle minoranze linguistiche storiche¹⁷⁸.

Significativa fu l'azione della Commissione europea che con la Comunicazione n.173 del 4 aprile 2011¹⁷⁹ sollecitò gli Stati membri all'elaborazione di strategie nazionali di inclusione dei Rom o all'adozione di misure di intervento nell'ambito delle politiche più generali di inclusione sociale per il miglioramento delle condizioni di vita di questa popolazione. A partire dal 2012 fu così attivato un tavolo interministeriale promosso dal Ministero per la cooperazione internazionale e l'integrazione e dedicato allo studio della condizione giuridica dei Rom. In questa sede fu promossa una riflessione sulle modalità e le opportunità di riconoscimento come minoranza linguistico culturale per questi gruppi, con l'obiettivo di estendere ai Rom, con una legge apposita e tenute conto le specialità della categoria, la tutela già accordata alle altre minoranze etniche e linguistiche presenti in Italia¹⁸⁰. Si prese atto non solo di fornire alla Commissione Europea le risposte che da anni chiedeva al Governo italiano per un utilizzo maggiore e più efficace delle opportunità di finanziamento europeo, ma anche e soprattutto di predisporre una concreta strategia nazionale univoca per l'integrazione dei Rom, con l'obiettivo di fornire unitarietà nella programmazione delle politiche in materia, nel rispetto delle competenze delle autonomie locali. Fu

¹⁷⁸ Senato della Repubblica, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia 2011*, cit., pp.37 ss.

¹⁷⁹ Comunicazione n.173/2011 "Un quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020", approvata dal Consiglio nella seduta del 23-24 giugno 2011

¹⁸⁰ VITALE T., *Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica*, ISPI n. 21/2010, p.8

superato definitivamente l'approccio emergenziale che negli anni precedenti aveva caratterizzato l'azione pubblica soprattutto nelle grandi aree urbane e fu invece adottato un approccio fondato sui diritti e sull'abbandono della concezione di nomadismo. Il Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione fu quindi investito della responsabilità di costruire una cabina di regia delle politiche da attuare su tutto il territorio nazionale nei diversi ambiti di competenza degli organi preposti. Alla determinazione della cornice comunitaria del Governo contribuirono anche i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università, della Ricerca e della Giustizia, nonché le rappresentanze degli Enti regionali e locali, compresi i Sindaci di grandi aree urbane, e le stesse rappresentanze delle comunità Rom presenti in Italia. La cabina di regia così costituita avrebbe dovuto guidare nel corso degli anni il processo di integrazione dei Rom in Italia, verificando periodicamente i risultati raggiunti e le scelte delle diverse Amministrazioni, affinché risultino sempre conformi alle indicazioni dell'Unione europea. A seguito di un confronto serrato sul modus operandi, sulle priorità e sulle risorse, l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica, istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, elaborò un testo pensato come guida politica per il coordinamento delle politiche a tutela dei Rom. Così, il 24 febbraio dello stesso anno il Consiglio dei Ministri approvò la Strategia nazionale per l'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020 (SNIR)¹⁸¹.

2.3 Un riconoscimento incompleto, settoriale ed in alcuni casi involontario

La strategia nazionale, oltre ad eliminare ogni tipo di discriminazione, doveva stabilire precisi principi e criteri per l'effettiva tutela delle comunità Rom nella loro qualità di minoranza nazionale. Fu così intensificato il dibattito circa il riconoscimento in Italia dei Rom come minoranza e l'emanazione una legge

¹⁸¹ UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020*, p.5

nazionale che garantirebbe loro diritti in quanto tale. Ancora oggi infatti, i Rom acquisiscono diritti esclusivamente in qualità di individui, non essendo loro riconosciuti giuridicamente come gruppo minoritario.

Nelle Osservazioni del Governo Italiano sulla Terza Opinione del Comitato Consultivo del 2011 sull'attuazione della Convenzione- Quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1998, veniva sottolineato come, pur in assenza di un riconoscimento dei Rom come minoranza formale, poteva ravvisarsi una forma di riconoscimento sostanziale diffuso nella società. Anche dall'insieme dei provvedimenti adottati in questo ambito, non si desumeva un rifiuto dell'ordinamento italiano di riconoscerli come minoranza nazionali ma sembrava piuttosto sussistere un riconoscimento implicito¹⁸². Basti pensare alla normativa emergenziale del 2008, la quale sebbene faceva espressamente riferimento ad una comunità di nomadi, ovvero un concetto ormai superato, indirettamente implicava il riconoscimento dei Rom, se non come minoranza protetta, almeno come comunità. Si segnalano inoltre diverse leggi regionali che si occupano delle comunità Rom riconoscendo loro, seppur solamente a livello legislativo regionale, la qualifica di minoranza¹⁸³. È indubbio, infatti, che i Rom costituiscano una minoranza etnico- linguistica con determinate caratteristiche analoghe ad ogni altra minoranza ed altrettante caratteristiche specifiche che la rendono particolare. Innanzitutto si tratta di una minoranza volontaria a carattere permanente, i cui membri aspirano a conservare le caratteristiche che li differenziano dalla maggioranza. I Rom infatti, pur rientrando tra le nuove minoranze, spesso finiscono per rivendicare l'attribuzione di diritti e risorse per gestire e determinare autonomamente il loro destino, separatamente dalla società maggioritaria. Risulta quindi molto difficile la classificazione dei Rom che da una parte sono caratterizzati da fenomeni migratori, dall'altro chiedono spesso diritti simili a quelli tipicamente garantiti per le minoranze autoctone, soprattutto sul piano politico¹⁸⁴.

¹⁸² BORTONE R., PISTECCHIA A., *Il dibattito sul riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti come minoranza e la Strategia Nazionale di Inclusione*, cit., p. 207

¹⁸³ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, pp. 154 ss

¹⁸⁴ WOELK J., *La tutela giuridica delle minoranze: modelli, strumenti e prospettive*, cit, p.62

Una minoranza etnica viene identificata da alcune precise caratteristiche quali l'utilizzo di una lingua comune e la condivisione di una storia ed una cultura omogenee. Le popolazioni Rom non possiedono però una stessa storia, né tantomeno condividono una cultura fortemente omogenea, una singola lingua o una religione.

La principale caratteristica della minoranza Rom è la sua estraneità alle logiche nazionalistiche. I membri di tale minoranza, oltre ad essere diffusi su tutto il territorio nazionale mancando di una concentrazione territoriale riconoscibile, sono anche privi di un legame privilegiato con un territorio simbolo di un'origine comune. Non hanno, dunque, una patria o una terra promessa di cui rivendicare la nazionalità. Ciò costituisce causa e conseguenza dell'eterogeneità culturale e linguistica di queste popolazioni che nel corso degli anni sono migrate nei diversi Paesi europei ed extraeuropei ambientandosi ed adattandosi alle realtà linguistico-culturali dei luoghi di insediamento. La presenza tra la minoranza Rom di frammenti etnici, ovvero gruppi eterogenei per varietà di dialetti, cultura e tradizioni, le quali richiedono relative tutele specifiche, fa pensare che ci siano minoranze nella minoranza¹⁸⁵. Allo stesso tempo è però innegabile che si tratti di una minoranza linguistica alla luce di un nucleo omogeneo della lingua *Romani*, successivamente poi ramificatosi in differenti dialetti tanto da perdere l'iniziale omogeneità. Inoltre, considerare la minoranza Rom esclusivamente come minoranza linguistica appare riduttivo alla luce del grande bagaglio di tradizioni, cultura e stile di vita che accomuna tale comunità. Ferma restando, dunque, l'opinione diffusa di considerare in maniera informale i Rom presenti sul territorio italiano una minoranza etnico linguistica nazionale, solo con un riconoscimento formale, con tutte le relative conseguenze in termini di tutela, ci sarà il presupposto giuridico per l'eventuale conseguente soluzione dei problemi di tutela, emarginazione e discriminazione cui sono esposti i Rom nel nostro Paese¹⁸⁶.

In definitiva, alla luce del complesso quadro giuridico italiano e delle diverse misure speciali adottate a livello nazionale, regionale e locale a favore della

¹⁸⁵ DELL'AGNESE E., VITALE T., *Rom e Sinti, una galassia di minoranze senza territorio*, cit., p.125

¹⁸⁶ TURONE G., *Lo status giuridico delle popolazioni Rom e Sinti in Italia*, cit., p. 25

popolazione Rom, sembra esserci in Italia, più che un rifiuto dell'ordinamento di riconoscere i Rom come minoranza nazionale, un riconoscimento incompleto, settoriale e forse in alcuni casi addirittura involontario¹⁸⁷.

¹⁸⁷ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p.156

3. La tutela legislativa statale, proposte e disegni di legge

3.1 L'inerzia del legislatore nazionale

L'emanazione di una legge nazionale a tutela degli individui appartenenti a minoranze Rom non solo costituisce un obbligo costituzionale ex art.3 Cost., ma anche un obbligo internazionale in virtù delle Convenzioni ratificate nel corso degli anni dal nostro Paese. L'art. 27 del Patto per i diritti civili e politici, ratificato nel 1997, prevede l'obbligo per gli Stati di adottare adeguate previsioni normative a tutela degli individui appartenenti a minoranze etniche, religiose o linguistiche. Così anche la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali del Consiglio d'Europa del 1995, entrato in vigore nel 1998, prevede all'art.5 l'obbligo per gli Stati di favorire le condizioni necessarie per permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali di mantenere e sviluppare la propria cultura e conservare gli elementi essenziali della propria identità. Infatti, oltre ad elencare nobili principi ed a riconoscere importanti diritti a chi fa parte di una minoranza nazionale, la Convenzione richiede un intervento attivo da parte dei singoli Stati affinché questi diritti non restino solo affermati¹⁸⁸. Inoltre nel 2001 il Comitato di esperti della stessa, nella prima Opinione sull'Italia, specificò come quanto disposto nella Convenzione-quadro debba essere applicato anche alla minoranza Rom, in virtù della presenza storica sul territorio nazionale di membri appartenenti a tale comunità. Anche la Convenzione dell'UNESCO sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni minoritarie, ratificata nel 2007, obbliga gli Stati a riconoscere pari dignità e rispettare tutte le culture, comprese quindi quelle delle persone appartenenti a gruppi minoritari; a predisporre sul proprio territorio nazionale un ambiente incoraggiante per la creazione, la produzione, la diffusione e la distribuzione di espressioni culturali di individui e gruppi sociali, anche se minoritari. Importante, però, è sottolineare che quanto disposto dalle norme internazionali non riguarda le minoranze in quanto tali ma gli individui che vi appartengono. Infatti le misure individuali o collettive previste a favore dei membri di una minoranza non possono mai contrastare o sostituirsi al riconoscimento dei

¹⁸⁸ BARTOLE S., *Una Convenzione-quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, cit., pp. 21 ss..

diritti fondamentali che devo essere garantiti a tutti gli individui in quanto tali ma sono a questi aggiuntive. Innanzitutto in Italia si deve dare esecuzione al divieto di discriminazioni sia per motivi di razza, di lingua e di condizioni personali e sociali ex art. 3 comma 1 Cost., sia per l'appartenenza ad una minoranza nazionale ex art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ratificata nel 1955. Del resto l'effettiva tutela di alcuni diritti individuali, come il citato divieto di discriminazione, contribuisce indirettamente alla tutela della minoranza stessa. In tal senso, mentre il principio di non discriminazione è necessario per garantire l'uguaglianza tra membri di ogni minoranza, l'adozione di misure positive serve a tutelare la diversità della minoranza stessa. In entrambi i casi gli Stati sono legittimati ad intervenire per prevenire interferenze, nel primo caso, e garantire, nel secondo, l'effettivo godimento dei relativi diritti¹⁸⁹. Prima di tutto, quindi, gli individui appartenenti alla minoranza Rom non possono essere discriminati per l'uso del *Romanì* e deve essere loro garantito di disporre degli atti del processo giudiziario in una lingua a loro comprensibile o, in mancanza, deve essere loro riconosciuto il diritto all'uso di un interprete ex art. 111 Cost. Sempre alla luce della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, l'Italia dovrebbe garantire ai Rom una serie di diritti già in parte garantiti alle altre minoranze storiche attraverso la legge n.482 del 1999. Ad esempio l'art. 10 prevede il diritto di usare nel processo la lingua minoritaria, diritto però esercitabile solo dagli appartenenti alla minoranza stessa, poiché conseguenza di una eventuale protezione costituzionale data dal legislatore ad un determinato gruppo minoritario, indipendentemente dalla conoscenza o meno della lingua ufficiale del processo¹⁹⁰.

Nel corso degli anni l'Italia ha assunto un atteggiamento agnostico nei confronti della minoranza Rom, ovvero si è mostrato indifferente alle differenze di quegli individui, cittadini e non, appartenenti a questa minoranza. Ferma restando la forte asimmetria normativa dell'ordinamento italiano nel trattamento giuridico delle minoranze, i Rom non sono di certo esclusi dalla classificazione fatta nel primo capitolo. Questi risultano essere incontestabilmente la principale minoranza non riconosciuta e di conseguenza non protetta in quanto, pur compresi nei rapporti

¹⁸⁹ BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, cit., pp. 34 ss

¹⁹⁰ BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, cit., pp. 72 ss

ufficiali del Ministero dell'Interno e nelle proposte di legge-quadro, diverse da quella poi approvata nel 1999, non sono compresi nella lista delle minoranze linguistiche riconosciute e risultano quindi giuridicamente irrilevanti ai fini del trattamento differenziato¹⁹¹.

L'esclusione dalla lista di cui all'art.2 della legge n.482 del 1999 non si traduce, però, in un rifiuto da parte dell'ordinamento giuridico italiano di riconoscere i Rom come minoranza. Basti pensare che all'interno della stessa legge-quadro si può trovare uno spazio normativo per il riconoscimento delle minoranze diffuse, tra cui inevitabilmente ricade anche la minoranza Rom. Infatti all'art.3 comma 3 viene riconosciuto un diritto alle minoranze linguistiche distribuite su territori provinciali o regionali diversi di costituire organismi di coordinamento e di proposta, rimettendo agli enti locali interessati la facoltà di riconoscerli¹⁹². Inoltre, nei tre rapporti finora presentati dall'Italia al Consiglio d'Europa ai sensi dell'art. 25 comma 3 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, importante rilievo fu dato alla situazione dei Rom presenti sul territorio italiano ed alle iniziative nazionali intraprese a loro favore, sebbene venne specificato che questi non rientravano tra le minoranze linguistiche riconosciute dalla legge-quadro nazionale. Nel terzo rapporto del 21 dicembre 2009 il Governo italiano sostenne finanche la presenza di numerose misure per l'integrazione della popolazione Rom, in particolare nei settori dell'istruzione, dell'edilizia e del lavoro. Fu lo stesso Governo, però, a precisare che tali misure avevano un obiettivo diverso dalla tutela garantita dalla legge-quadro alle minoranze riconosciute, parlando esplicitamente di integrazione, termine tra l'altro privo di un significato giuridico univoco¹⁹³.

La scelta di escludere i Rom dall'applicazione della legge-quadro fu sostanzialmente una scelta politica. Normalmente, infatti, in una società che si affaccia per la prima volta al multiculturalismo, il riconoscimento della diversità

¹⁹¹ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p.154

¹⁹² Legge n.482 del 1999, art.3 comma 3: "*Quando le minoranze linguistiche di cui all'articolo 2 si trovano distribuite su territori provinciali o regionali diversi, esse possono costituire organismi di coordinamento e di proposta, che gli enti locali interessati hanno facoltà di riconoscere*".

¹⁹³ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p.156

viene concesso più volentieri ad una minoranza nazionale piuttosto che ad una minoranza di immigrati. Così, quando nel 1999 ci fu una grande ondata migratoria dai Balcani e contemporaneamente il Governo emanò la legge a tutela delle minoranze linguistiche storiche, la minoranza Rom fu esclusa dalla disciplina in esame. Che la lingua *Romanì* avesse le caratteristiche per essere compresa tra le minoranze linguistiche storiche è comprovato dalla volontà iniziale dei promotori della legge di includerla, per poi trattare con altri partiti sulla base di accordi politici. Passarono infatti solo pochi anni, quando nel 2001 un gruppo di parlamentari ravveduti dalla mancanza del *Romanì* nella legge del 1999, presentò alla Camera dei deputati una proposta di legge per il riconoscimento e la tutela delle popolazioni Rom e per la salvaguardia della loro identità culturale. Sebbene si presentasse come un tentativo di estendere ai Rom le tutele già concesse alle altre minoranze linguistiche, nel D.D.L. n.7610 del 2001 ai Rom veniva solo riconosciuto il diritto ad un traduttore nei loro rapporti con le forze dell'ordine¹⁹⁴. Questa e tutte le altre proposte fino ad oggi presentate non si sono tradotte mai in legge, rendendo il problema della tutela giuridica della minoranza Rom irrisolto ed attuale.

Un anno prima, il D.D.L. n.7433 fu depositato presso Camera dei deputati presentando un'alternativa alla semplice estensione della tutela di cui alla legge-quadro attraverso la creazione di un complesso quadro normativo a tutela della minoranza Rom e l'utilizzo della normativa vigente solo per finalità coordinative¹⁹⁵.

Se nella dottrina e nella giurisprudenza Italiana si segnalava inizialmente un diffuso disinteresse verso la problematica Rom, nei primi anni del nuovo secolo crebbe la curiosità e conseguentemente lo studio di quelle comunità nomadi provenienti dai Paesi dell'Est Europeo. In quegli anni vennero presentate quattro importanti proposte di legge, tutte accomunate dallo sfortunato esito di mancata approvazione finale e dalla presenza di argomenti quali l'educazione dei minori, lo stile di vita itinerante, l'abitare, l'accesso a formazione e al mondo del lavoro. Sebbene le aree di intervento coincidano parzialmente con quelle dell'attuale Strategia Nazionale, all'epoca il linguaggio dei disegni di legge era ancora ricco di vocaboli e definizioni contestati ed in alcuni casi rimossi dal linguaggio

¹⁹⁴ PIASERE L., *Cos'è l'antiziganismo?*, cit., p.141

¹⁹⁵ TURONE G., *Lo status giuridico delle popolazioni Rom e Sinti in Italia*, cit., p.29

amministrativo ed istituzionale. Ad esempio i quattro testi facevano esplicito riferimento ad un diritto al nomadismo o alla circolazione di persone, predisponendo in alcuni casi aree di sosta e di transito attrezzate, richiamando quindi alle leggi regionali promulgate negli anni '80 di cui parleremo in seguito. Altro elemento condiviso è la previsione e la regolamentazione di pratiche specifiche in ambito educativo, con diversi riferimenti a pratiche di scolarizzazione oggi concettualmente superate come la predisposizione di insegnanti specializzati che prestavano servizio all'interno dei campi. Diversi furono inoltre i riferimenti all'insegnamento della lingua *Romanì* e alla previsione di misure di mediazione culturale¹⁹⁶.

Nella prima decade degli anni 2000, in concomitanza con l'emanazione della già citata normativa emergenziale, sono state presentate diverse proposte di legge che però, come segnalato anche dai rapporti dell'ECRI all'Italia, sono ancora ferme allo stato iniziale del processo legislativo in una situazione di stallo totale. Nel 2007 è stata depositata alla Camera la proposta di legge n.2858 volta a modificare la legge n. 482 del 1999 prevedendo l'introduzione della minoranza Rom nell'art.2 della stessa. Sulla stessa scia ricordiamo anche la proposta di legge n.3162 presentata da alcuni deputati il 5 giugno del 2015 che, come quella del 2007, chiede il riconoscimento della minoranza linguistica storica parlante la lingua *Romanì*.

Significativa è stata poi la bozza di proposta di legge presentata al Parlamento dai docenti universitari Bonetti, Simoni e Vitale, nel giugno 2010, frutto dei loro studi e ricerche sulla condizione dei Rom in Italia ed intitolata "Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti". Gli obiettivi del presente progetto di legge sono il riconoscimento e la tutela della minoranza linguistica Rom e dei suoi diritti culturali e linguistici, seppur in conformità con l'art. 6 Cost. e con i vigenti obblighi internazionali e comunitari, e la previsione di azioni positive volte ad assicurare ad ogni appartenente alla minoranza pari opportunità per rimuovere quegli ostacoli che di fatto impediscono agli appartenenti alla minoranza l'eguaglianza e la partecipazione alla vita sociale, economica e

¹⁹⁶ BORTONE R., PISTECCHIA A., *Il dibattito sul riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti come minoranza e la Strategia Nazionale di Inclusione*, cit., pp. 212 ss

politica del Paese ai sensi dell'art. 3 Cost. Fermo restando l'opzione di estendere alla minoranza Rom quando previsto dalla legge- quadro nazionale, la bozza di proposta di legge si caratterizza per chiedere, oltre a poche norme di modifica della legge del 1999, la previsione di molte altre norme specificamente dedicate ai Rom. Nella relazione iniziale alla bozza i relatori misero in evidenza i principali temi da sottoporre all'attenzione del Parlamento. Vennero allora proposte, per la prima volta, il divieto di schedature etniche, agevolazioni per lo stile di vita preferito attraverso una revisione delle normative urbanistiche, l'incremento delle campagne contro la discriminazione, particolari misure per l'insegnamento della lingua *Romani*, la predisposizione di particolari centri a livello nazionale per i rapporti con i Rom e la previsione della possibilità di usare nei tribunali e negli atti giudiziari la propria lingua minoritaria. Non solo fu raggiunto l'obiettivo di far emergere queste tematiche nel dibattito parlamentare, ma la proposta e le ricerche da cui è nata, espresse tra l'altro nel Convegno sulla condizione giuridica Rom e Sinti tenutosi all'Università degli studi Milano Bicocca il 6, 17 e 18 giugno 2011, furono prese in considerazione anche nella redazione della Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020¹⁹⁷.

Interessante è stata anche la proposta di legge per la modifica della legge 211 del 2000 sull'istituzione del Giorno della Memoria in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti, presentata il 22 gennaio 2015. Veniva di fatto chiesta l'estensione di tale commemorazione alla minoranza Rom, il cui Porrajmos, ossia lo sterminio dei Rom per mano del nazifascismo, fece più di 500.000 vittime.

Tecnicamente diverse sono le strade possibili verso un riconoscimento ufficiale della minoranza Rom e una sua conseguente tutela giuridica. Abbiamo visto come negli anni più volte si è tentato di inserire i Rom nella lista delle minoranze linguistiche storiche di cui all'art.2 della legge- quadro nazionale. Se da un lato questa sembra la via di più semplice, dall'altro non è risultata di facile realizzazione, sulla base non solo delle stesse ragioni politiche che la avevano

¹⁹⁷ BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., *Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei rom e dei sinti*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di) *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, pp. 1281 ss

condizionata al momento della sua emanazione, ma anche di problematiche di natura giuridica. Basti pensare che la suddetta legge-quadro si riferisce specificamente alle minoranze linguistiche, tutela insufficiente per la minoranza Rom che invece rivendica la più ampia salvaguardia della cultura della propria popolazione. Per questi motivi si è fatta strada l'idea di approvare un'apposita legge nazionale a tutela della sola e particolare minoranza Rom, in modo da calibrare gli interventi necessari sulla base delle esigenze specifiche di questa popolazione. L'Italia, inoltre, non è priva di precedenti provvedimenti legati alla dimensione collettiva di una minoranza. La legge n. 38 del 2001, che detta specifiche norme a tutela della minoranza slovena presente sul territorio italiano, potrebbe quindi essere presa a modello se non fosse che la minoranza in esame era comunque ricompresa tra quelle della legge-quadro del 1999¹⁹⁸.

Nel 2016 il crescere esponenziale dell'interesse della comunità tutta verso questa minoranza che non riusciva, nonostante le diverse proposte di legge presentate fino a quel momento, ad ottenere un riconoscimento giuridico ed una conseguente tutela legislativa, ha portato alla presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare intitolata "Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica dei Rom e dei Sinti". Questa proposta popolare mira a realizzare anche per i Rom il diritto al riconoscimento di minoranza storico-linguistica nel rispetto degli articoli 3 e 6 Cost., attraverso la predisposizione di istituti analoghi a quelli previsti dalla legge del 1999 per tutte le altre minoranze, l'incentivo e la tutela delle associazioni composte dai Rom, il riconoscimento del diritto di vivere nella condizione liberamente scelta di sedentarietà od itineranza, del diritto di abitare in alloggi scegliendo tra diverse alternative, secondo le norme della Convenzione-quadro per la tutela delle minoranze nazionali del 1995, delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e della Commissione europea e secondo quanto disposto nella Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti 2012-2020.

Recentemente sono stati inoltre elaborati due disegni di legge presentati dal Senatore Palermo, uno per la ratifica e l'esecuzione della Carta europea delle lingue

¹⁹⁸ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p.173

regionali o minoritarie del 1992, presentato il 18 marzo 2018, che prevedeva tra le minoranze da tutelare anche quella Rom, ed il secondo comunicato alla Presidenza del Senato il 4 giugno 2013 di maggiore complessità. Il disegno legge n.770 del 2013, intitolato “Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti”, prevede l’introduzione di misure volte a realizzare una maggiore e migliore integrazione della minoranza Rom nella società italiana. Sulla base degli studi e delle ricerche dei docenti universitari Bonetti, Simoni e Vitale, il Senatore Palermo ha individuato la soluzione del problema nella predisposizione di un intervento normativo *ad hoc*, risultante da ampi processi di consultazione e tagliato sulle specifiche esigenze della minoranza in esame, piuttosto che tentare unennesimo intervento sulla legge-quadro del 1999.

La perdurante inerzia del legislatore nazionale in merito alla tutela dei Rom non sembra precludere l’applicazione delle politiche comunitarie a favore di questa minoranza almeno indirettamente riconosciuta tale nel nostro Paese. Ciò non toglie che diverse sono ancora le segnalazioni degli organismi internazionali ed è sempre viva la necessità di regolamentare in maniera uniforme e con una normativa nazionale la disciplina a favore della minoranza Rom¹⁹⁹.

3.2 L’emanazione di una normativa a favore dei Rom tra la legislazione statale e locale

I confini dell’intervento statale in ambito minoritario sono tracciati dal riformato titolo quinto della Costituzione secondo cui la competenza a dare contenuti a diritti civili e sociali appartiene alle Regioni, mentre lo Stato è competente, ex art. 117 comma 2, lett. m) Cost., alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In altri termini, per individuare gli strumenti normativi di regolazione, occorre esaminare le competenze normative secondo i campi di intervento. L’immigrazione, come il diritto d’asilo e la condizione giuridica dello straniero, l’ordine pubblico e la sicurezza sono materia di

¹⁹⁹ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p.174

legislazione esclusiva dello Stato ex. art. 117 lett. a), b) ed h). Allo stesso modo appartengono allo Stato la normazione sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali e le norme generali sull'istruzione ex. art. 117 lett. m) e n). Sono invece materie di legislazione concorrente l'istruzione, la tutela della salute, il governo del territorio, la promozione delle attività culturali e, dunque, lo Stato può solo stabilire i principi fondamentali ex. art. 117 comma 3. Le materie non previste dal primo, secondo e terzo comma dell'art. 117 sono di competenza legislativa regionale esclusiva e, dunque, residuale. In sintesi, qualora si ritenesse che la potestà regolatoria in materia di minoranze, come nel caso dei Rom, sia materia di legislazione esclusiva regionale, non si presenterebbe la discussione sulla necessità di una legge nazionale ma si dovrebbe piuttosto verificare il contenuto delle singole iniziative intraprese in ambito regionale. Ad ogni modo, lo spazio per un intervento legislativo di portata nazionale dedicato appositamente ai Rom, è dunque limitato al riconoscimento di diritti particolari ed alla predisposizione di un sistema di interventi e garanzie nell'ottica del rispetto reciproco e della valorizzazione delle differenze. Così, diritti che dovrebbero essere riconosciuti ai Rom da una normativa nazionale sarebbero il diritto alla tutela dell'identità culturale, il diritto al lavoro ed alla formazione professionale, il diritto alla salute ed alla conoscenza dei servizi e delle prestazioni presenti sul territorio, il diritto all'istruzione ed alla scolarizzazione dei minori, il diritto a momenti di confronto ed iniziativa con le pubbliche autorità. Occorre riconoscere il diritto tanto al nomadismo, espressione di appartenenza ad una specifica etnia, quanto alla stanzialità. La condizione dei Rom, anche sprovvisti di cittadinanza italiana o europea, andrebbe rapportata a quella dei cittadini, attraverso iniziative volte a superare le situazioni di svantaggio socio-culturale e le discriminazioni verso i Rom ancora presenti nella società odierna²⁰⁰.

Rispetto all'approvazione di una legge *ad hoc* per la minoranza Rom, sembra quindi di più semplice realizzazione un intervento statale volto solo al riconoscimento giuridico di questa minoranza, rimettendo l'effettiva tutela della

²⁰⁰ MAROTTI O., *Verso una legge italiana per il riconoscimento delle minoranze rom e sinte?*, in P. BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, pp.1263 ss

stessa a successivi o già esistenti interventi normativi regionali. Si tratterebbe di emanare una legge-quadro che deleghi l'attuazione concreta dei diritti in essa contenuti a Regioni ed enti locali, in virtù di una più appropriata valutazione delle diverse situazioni territoriali. In tal senso, però, la Corte Costituzionale si è pronunciata più volte, successivamente alla modifica del Titolo V del 2001, sottolineando quanto sia necessario garantire i caratteri di unitarietà nel godimento dei diritti fondamentali²⁰¹. La stessa legge-quadro del 1999, infatti, fu oggetto di una importante interpretazione della Corte Costituzionale che, nella sentenza n. 159 del 2009, ha finito per considerarla una norma interposta, precludendo ogni possibile discrezionalità nell'azione legislativa regionale²⁰².

Come accennato nelle pagine precedenti, in Italia si registra un'ampia, seppur di dubbia efficienza, legislazione regionale a tutela della minoranza Rom, su cui mi soffermerò nel capitolo successivo. Il segnalato attivismo di molte Regioni induce ad importanti considerazioni di carattere generale circa la perplessità che il livello della legislazione regionale possa ritenersi effettivamente il più opportuno per un'efficace gestione del problema²⁰³.

Lo Stato fino a questo momento si è affidato essenzialmente alla ratifica della Convenzione europea per i diritti umani e della Carta sociale per i diritti umani ed all'approvazione del T.U. sull'immigrazione. Pochi sono gli interventi di normazione secondaria, come l'adozione di circolari ministeriali che, a differenza della legge, sono atti meramente interni. Mentre le circolari n. 17 del 1973 e n. 4 del 1985 manifestavano un positivo interesse nei confronti delle popolazioni nomadi e delle loro specificità culturali, prevedendo ad esempio la richiesta alle amministrazioni locali di abolire i divieti di sosta per i nomadi, favorirne l'iscrizione anagrafica e la scolarizzazione, la circolare n. 4 del 1991, intitolata "Insediamenti di nomadi, zingari ed extracomunitari; attività di vigilanza e

²⁰¹ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p.174

²⁰² La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 159 del 2009, dichiarò costituzionalmente illegittimo l'art. 6 comma 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2007 che, riconoscendo in modo espresso "il diritto di usare la lingua friulana (...) a prescindere dal territorio in cui i relativi uffici sono insediati", violava in modo palese il principio territoriale previsto dalla legge n.482 del 1999, riconoscendo il diritto ad un uso personale della lingua minoritaria al di fuori dei territori in cui vi è una sufficiente presenza di cittadini appartenenti alla minoranza stessa.

²⁰³ SIMONI A., *Il giurista e gli Zingari: lezioni dalla "common law"*, in Il Mulino, *Politica del diritto*, n.4/1999, p.657

controllo” pone l’attenzione sui soli profili di ordine pubblico, ovvero la commissione di reati ed episodi di intolleranza in cui erano coinvolti i Rom.

In materia scolastica furono approvate le circolari del 1986, sul diritto allo studio e sull’obbligo scolastico per i bambini nomadi, e del 1990, sull’educazione multiculturale come mediazione tra diverse culture su cui si basa il successivo testo unico sull’istruzione del 1994. Nella stessa linea si pone il Protocollo del 2005 firmato tra il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca scientifica ed Opera Nomadi, il quale prevede programmi di inserimento scolastico, di integrazione, di formazione specifica multiculturale del corpo docente e la preparazione professionale di mediatori linguistici e culturali per la popolazione Rom²⁰⁴. In materia sanitaria ricordiamo la circolare di attuazione degli articoli 34, 35 e 36 del T.U. sull’immigrazione. A norma dello stesso T.U. sull’immigrazione è stato inoltre pubblicato il D.P.R. n. 179 del 2011, ovvero un regolamento concernente la disciplina dell’accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato che rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno²⁰⁵.

Nonostante la presenza di questi interventi normativi nazionali, molte sono le politiche comunali realizzate nella maggior parte dei casi sulla base della sola legislazione regionale. Si è parlato in Italia di un processo di progressiva regionalizzazione della tutela delle minoranze, con interventi legislativi settoriali e, nella maggior parte dei casi, a favore di minoranze con un forte radicamento territoriale. Infatti negli anni ’90, mentre non riuscivano a decollare le iniziative legislative per una legge-quadro sulla tutela delle minoranze linguistiche, si intensificarono le leggi regionali per la tutela dei gruppi minoritari presenti all’interno dei loro territori²⁰⁶. Tuttavia l’estensione di tale processo di regionalizzazione, già discutibile nel caso della tutela delle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge-quadro del 1999, vedi sentenza della Corte Costituzionale

²⁰⁴ Protocollo d’Intesa per la tutela dei minori zingari, nomadi e viaggianti tra MIUR, Direzione Generale per lo Studente e Opera Nomadi, 22 giugno 2005, valido fino al 2008 e poi sostituito dal Protocollo d’Intesa per la tutela dei minori Rom, Sinti e Camminanti tra MIUR e Opera Nomadi, 24 aprile 2009 e valido fino al 2012

²⁰⁵ MAROTTI O., *Verso una legge italiana per il riconoscimento delle minoranze rom e sinte?*, cit., pp.1263 ss

²⁰⁶ PALICI DI SUNI PRAT E., *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di), *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998, p. 163

n. 159 del 2009, non sembra un'efficace soluzione per disciplinare la tutela della minoranza Rom, soprattutto alla luce della sua così peculiare storia di intolleranza.

Un ulteriore aspetto nel quale il diritto comincia, almeno potenzialmente, a venire incontro ai Rom, riconoscendone le specificità e le necessità di tutela è quella della tutela antidiscriminatoria²⁰⁷. Importanti in questo ambito sono le pronunce della Corte Costituzionale, quindi approfondiremo nel capitolo a queste dedicato la complessa questione della lotta all'antiziganismo.

Un importante passo avanti verso la realizzazione di una uniforme politica nazionale a protezione della minoranza Rom si è rivelato l'istituzione, da parte del Senato, della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani durante la XIV legislatura. Istituita quindi con la mozione n.20 del 1° agosto 2001, tale Commissione, composta da 25 membri, ha compiti di studio, osservazione ed iniziativa in materia di tutela e promozione dei diritti umani. Rispetto alla complessa situazione dei Rom presenti sul territorio italiano, la Commissione ha avviato un'indagine conoscitiva che ha portato all'approvazione nel 2012 del Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, che a sua volta ha posto le basi per un proficuo dibattito politico e istituzionale in materia. Il rapporto, infatti, è stato il primo documento ufficiale del Parlamento Italiano sulla situazione giuridica dei Rom ed attraverso audizioni e visite presso tali comunità ha delineato una serie di proposte di lavoro, quali un piano nazionale sulla questione Rom, una task force al servizio delle istituzioni locali, un approfondimento del dibattito sulla cittadinanza per i minori, la progressiva chiusura dei campi Rom con conseguente offerta di soluzioni abitative diverse, accettabili e accettate, la scolarizzazione e il lavoro. Infine, la Commissione straordinaria ha sottolineato l'importanza di abbandonare una visione politicizzata della questione, invitando la politica a comportarsi responsabilmente, seppur ribadendo che si tratti di una delle questioni più impopolari con le quale misurarsi²⁰⁸. Fondamentale, infatti, si è rivelata nel corso degli anni la politica

²⁰⁷ SIMONI A., *Stato di diritto e Rom, breve rassegna storica e comparata su di un problema mai risolto*, in D'ISOLA I. (a cura di) *Alla periferia del mondo. Il popolo dei Rom e dei Sinti escluso dalla storia*, Milano 2003, p. 73

²⁰⁸ Senato della Repubblica, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia 2011*, cit., pp. 3 ss

scelta dai decisori pubblici, ma anche dalle opposizioni e dai partiti politici nel loro insieme, tanto a livello nazionale quanto a livello locale. La presenza di gruppi di Rom all'interno dei territori apre numerosi conflitti locali dei quali gli attori politici approfittano per cercare di ottenere consenso. Nella maggior parte dei casi, infatti, questi conflitti vengono esasperati fino ad una polarizzazione delle posizioni che si traduce nell'inevitabile fallimento di trovare un compromesso fra le parti²⁰⁹.

Due anni dopo dall'istituzione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, è stato istituito, con il decreto legislativo n. 215 del 2003, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, quindi per garantire il principio della parità di trattamento fra gli individui indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. L'UNAR si è poi occupato, nello specifico, anche della tematica relativa ai Rom, promuovendo, tra le altre, la campagna "Dosta!" nel 2010 lanciata dal Consiglio d'Europa per combattere i pregiudizi e gli stereotipi nei confronti dei Rom e partecipando come ente al progetto "Net-Kard: cooperazione e networking tra le principali parti coinvolte nella lotta alla discriminazione dei Rom" finanziato con il sostegno della Commissione Europea. L'UNAR è stato inoltre individuato dal Governo italiano come Punto di Contatto Nazionale per la Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020, costituendo quindi, da un lato, il fulcro di un sistema cooperativo interistituzionale di attuazione della Strategia e, dall'altro, il centro di risoluzione dei conflitti, negoziazione e mediazione con la società civile.

Nel febbraio 2012, dietro sollecitazione dell'Unione Europea, è stata quindi approvata la più volte citata Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020 che prevede principalmente il superamento definitivo di una gestione emergenziale dei problemi di integrazione, guidando per quasi un decennio una concreta attività di inclusione sia delle Amministrazioni centrali dello

²⁰⁹ VITALE T., CARUSO L., *Ragionare per casi: dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i rom e i sinti* in T. VITALE (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009, p. 272

Stato che delle Regioni e delle autonomie locali, con particolare riferimento ai Comuni²¹⁰.

²¹⁰ UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020*, pp. 25 ss

4. Tra stereotipi discriminatori e riconoscimento delle specificità culturali

I Rom sono spesso oggetto di pregiudizi e stereotipi, spesso avallati e strumentalizzati dai mezzi di comunicazione che contribuiscono ad incrementare la discriminazione e il sentimento d'odio nei loro confronti. L'opinione pubblica, i media nazionali e finanche alcuni partiti politici hanno avuto un ruolo importante nella diffusione della concezione dei Rom come minaccia per il nostro Paese. Questi, evidenziando gli episodi di reato di cui alcuni Rom si erano resi protagonisti hanno aggravato ulteriormente il sentimento xenofobo ed antizingaro già ampiamente diffuso tra popolazione. Aggressioni, omicidi, guida in stato di ebbrezza con il seguito di incidenti anche mortali causati da individui di etnia Rom trovano ampio spazio nelle pagine di cronaca italiane che, allo stesso tempo, tendono ad ignorare gli assalti dei nazionali ai campi o i casi di aggressioni fisiche e verbali, comportamenti discriminatori, finanche da parte delle forze dell'ordine, nei confronti dei Rom stessi. Questi vengono allora dipinti come l'emblema della negatività e del pericolo, finendo per essere considerati i principali nemici di una civile convivenza all'interno delle comunità²¹¹.

I Rom sono quindi oggetto di pregiudizi che incidono nell'effettivo esercizio di tutti i diritti loro riconosciuti. Diffusa è la tendenza di definire la minoranza in forma collettiva, senza riguardo per le articolazioni interne e le differenze individuali, l'applicazione di denominazioni spregiative, il confinamento ai margini della società e la radicata convinzione che i Rom siano così per natura, o come oggi si preferisce dire, per cultura, sempre però concepita come rigida ed imm modificabile. Sui Rom, a differenza magari di altre categorie particolari come gli immigrati, circolano anche leggende nere, come quella molto diffusa secondo cui rubano i bambini²¹².

Dal dopoguerra ad oggi nessuna sentenza ha mai condannato un Rom per un simile reato, con l'unica eccezione del caso di Angelica V., la rumena di 16 anni condannata per aver tentato di rapire una neonata a Napoli nel maggio del 2008.

²¹¹ Associazione 21 Luglio, *Antiziganismo 2.0*, rapporto osservatorio 2012-2013, pp.17 ss

²¹² AMBROSINI M., *Rom e Sinti in Italia, una minoranza senza territorio*, in Il libro dell'Anno, 2008

Infatti, nella maggior parte dei casi di cronaca sul rapimento di minori non avviene un'effettiva sottrazione del bambino ma si è di fronte ad un tentato rapimento, o meglio, ad un racconto di un tentato rapimento. Nonostante i presunti rapimenti avvenghino sempre in luoghi affollati, spesso l'unica testimonianza dell'accusa nei confronti del Rom è il denunciante. In questo caso entrano in gioco i principali stereotipi nei confronti dei Rom che finiscono per influenzare anche le autorità giudiziarie e di polizia. Alla presunta credibilità del denunciante, che a detta delle autorità, non avrebbe motivo di mentire, si contrappone quindi la sola testimonianza contraria del Rom nei confronti del quale, però, non sembra operare la presunzione di innocenza, di cui all'art.27 comma 2 Cost. Alla confusione che generano i media al momento della denuncia del fatto, dando come accertato e sicuro il tentato rapimento, se non vi è un arresto la notizia non viene quasi mai pubblicata ma, nei pochi casi in cui questo accade, la notizia non mira a comunicare l'innocenza del Rom, ma solo perché il caso prevede al suo interno altri eventi come truffe, fatti drammatici o situazioni che suscitano ilarità²¹³.

Allo stesso tempo, è preoccupante l'uso spregiudicato delle misure cautelari, in particolare la custodia cautelare, spesso adottate in assenza dei requisiti di necessità di cui all'art. 274 c.p.p. Il giudice, infatti, è legittimato ad applicare una misura di restrizione della libertà solo se sia indispensabile, per non incorrere nella violazione dell'art. 13 Cost., ma quando l'imputato risulta essere di etnia Rom, il giudice è solito presumere, per via della sua origine etnica, uno stile di vita nomade, che a sua volta conduce inevitabilmente ad un concreto pericolo di fuga. È chiaro che nella maggior parte dei casi, i Rom oggetto di queste decisioni siano in realtà persone dotate di un domicilio fisso. L'eguaglianza di fronte alla legge è uno dei valori forti della nostra cultura giuridica e, di conseguenza, del sistema penale che dovrebbe garantire neutralità e indifferenza rispetto all'etnia di una persona, elemento che dovrebbe essere incontestabilmente ritenuto irrilevante nella costruzione delle leggi penali e nella loro applicazione da parte della magistratura e delle forze di polizia. Sulla base di quanto appena detto, l'identità etnica e razziale

²¹³ CAMBINI S. T., *Gli stereotipi della "sicurezza" ovvero come la Giustizia "tratta i nomadi" invece che incontrare i Rom*, in JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: La minoranza insicura, Anni 2010-11, pp. 65 ss

delle persone non dovrebbe essere quindi una valida base per l'applicazione di misure più severe di quelle ordinariamente previste ma, purtroppo, anche l'ambito giuridico risulta essere contaminato dalla diffusione di stereotipi e pregiudizi nei confronti dei Rom²¹⁴.

Nel sopra citato caso di Angelica V., la minorenni di etnia Rom condannata in primo grado e in appello per tentato rapimento di bambino, il Tribunale dei Minori di Napoli aveva deciso di respingere in sede di appello la richiesta degli arresti domiciliari sulla base di motivazioni che alludevano alla sola appartenenza della ragazza alla cultura Rom, che da solo lasciava presumere un pericolo di recidiva. L'ambiente di vita Rom veniva delineato come totalmente criminogeno e tale condizione veniva considerata sufficiente per giustificare un provvedimento giudiziario. Alla luce di ciò, la Corte di Cassazione ha annullato, nel 2010, la sentenza del Tribunale di Napoli per discriminazione etnica, sebbene la giovane Rom sia rimasta ancora in carcere²¹⁵.

Il 10 marzo 2010²¹⁶ la Corte ha cassato la sentenza di un giudice bulgaro che nel 2005 aveva negato la sospensione della pena a una donna di etnia Rom malata, sulla base della convinzione che, per la comunità di appartenenza della donna, la sospensione di una sentenza venisse considerata una non sentenza²¹⁷.

I Rom sono catalogati persino dai togati come delinquenti per cultura, se non per natura, tant'è che il Tribunale di Roma ha condannato nel 2015²¹⁸ una casa editrice per condotta discriminatoria nei confronti dei Rom in relazione a una pubblicazione di diritto penale che raccoglieva pareri per l'esame d'avvocatura, nella quale l'autore, parlando del reato di acquisto di cose di sospetta provenienza, faceva l'esempio dell'acquisto da "un mendicante, uno zingaro o un noto pregiudicato". Il Tribunale, ritendendo che il termine "zingaro" venisse in quel caso associato alla commissione di reati contro il patrimonio in modo discriminatorio

²¹⁴ SIMONI A., *Stato di diritto e Rom, breve rassegna storica e comparata su di un problema mai risolto*, cit., p. 55

²¹⁵ PIASERE L., *Cos'è l'antiziganismo?*, cit., p.142

²¹⁶ Suprema Corte di Cassazione, sezione lavoro, sentenza 10 marzo 2010 n.5806

²¹⁷ Senato della Repubblica, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia 2011*, cit., p. 31

²¹⁸ Tribunale ordinario di Roma, Sez. I civile, n. 37070/2012 r.g., caso *ASGI e Associazione 21 luglio* (avv. Fachile) c. *Gruppo Editoriale Simone*

per la sola appartenenza all'etnia Rom, aveva stabilito un cospicuo risarcimento del danno nei confronti della donna Rom che aveva introdotto la causa civile e l'immediato ritiro del volume dal mercato. Associare il termine zingaro alla commissione di reati contro il patrimonio, infatti, diffonde uno stereotipo negativo privo di fondamento, secondo il quale i Rom sono delinquenti per il solo fatto di appartenere a tale etnia, stigmatizzando così negativamente questa intera comunità con evidente pregiudizio per la vita sociale dei membri.

Il "pacchetto sicurezza", emanato con decreto legge n.92 del 2008, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, ha compiuto un importante passo in avanti nella lotta alla mendicizia, in particolare nei casi in cui veniva svolta da o con l'ausilio di minori. Il pacchetto abroga l'art. 671 c.p., che prevedeva il reato contravvenzionale di impiego di minori nell'accattonaggio, introducendo l'art. 600 *octies* c.p. che disciplina la fattispecie come delitto contro la libertà individuale. Nel testo attuale, chiunque, salvo che il fatto costituisca più grave reato, utilizza per mendicare, o permette che mendichi, una persona che non ha ancora compiuto quattordici anni, quindi non imputabile, commette un reato punito con la reclusione fino a tre anni. Probabilmente nell'irrigidimento delle sanzioni penali contro l'accattonaggio minorile può aver giocato lo stereotipo di Rom mendicante, frutto di un antiziganismo quasi ottocentesco insito nella macchina legislativa italiana. Lo stereotipo antizingaro si evince anche nelle leggi regionali precedente alle più recenti derivate in tema di emergenza nomadi, nelle quali, al fine di tutelare l'identità Rom, venivano attuate politiche che consideravano il nomadismo elemento caratterizzante la loro cultura. Se, però, nell'attuale contesto sociale e politico, il valore del termine nomade è tale da non renderne opportuno l'uso in sede legislativa, non si esclude la possibilità, se non la necessità, di regolamentare particolari forme di mobilità territoriale nell'ambito di un eventuale quadro di tutela minoritaria²¹⁹.

In realtà, la giurisprudenza italiana non è digiuna di casi in cui i giudici prendono in considerazione l'elemento culturale dei Rom, soprattutto in sede di commisurazione della pena, per determinare un trattamento giuridico di favore alla

²¹⁹ SIMONI A., *Appunti per una "lettura Romani" del pacchetto sicurezza*, in JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: La minoranza insicura, Anni 2010-11, pp.34 ss

luce delle loro peculiarità e tradizioni. È il caso, ad esempio, di una sentenza della Corte di Cassazione del 2008 che, in merito ad un caso di mendicizia di un minore costretto dalla madre, nel tentativo di andare incontro alle tipicità culturali dei Rom, ha riconosciuto, giustificandola, la richiesta di elemosina da parte dei membri della comunità Rom come una condizione di vita tradizionale molto radicata nella cultura e nella mentalità di tali popolazioni. Nonostante sia apprezzabile il tentativo della Corte di modellare la pena tenendo conto delle specifiche condizioni di vita del bambino e della madre, la considerazione, da parte dei giudici, dell'elemento culturale dell'imputato, dovrebbe avvenire sulla base di specifici test culturali che analizzassero correttamente le peculiarità di una cultura, evitando di produrre sentenze basate su luoghi comuni e presunzioni stereotipate. Di fatto, l'accattonaggio non costituisce una vera e propria attività culturale esercitata dai Rom come espressione della loro identità, ma piuttosto un'attività che alcuni individui, compresi quelli di etnia Rom, si trovano a svolgere loro malgrado in situazioni di particolare difficoltà socio- economica. Il giudice avrebbe potuto prendere in considerazione altri elementi culturali che sarebbero sicuramente risultati più appropriati, quali il forte legame dei bambini con le proprie madri e la tendenza di queste ultime a non separarsi dai figli finché non ritenuti sufficientemente grandi per autogestirsi, concezioni che avrebbero potuto in qualche modo giustificare l'impossibilità della madre mendicante di separarsi dal proprio figlio durante le ore dedicate all'accattonaggio²²⁰.

Altro discorso, invece, è quello relativo ai cosiddetti reati culturalmente motivati, ovvero comportamenti realizzati da un membro appartenente ad una cultura minoritaria, considerato reato dall'ordinamento giuridico della maggioranza ma accettato come comportamento normale o addirittura sostenuto e incoraggiato all'interno del gruppo culturale dell'agente. Con la sentenza del 2 luglio 2018, n. 29613 la Cassazione è tornata sul tema, ribadendo il condivisibile orientamento limite del rispetto dei diritti fondamentali rispetto qualsiasi valutazione in

²²⁰ Si potrebbe prendere spunto dall'usanza delle Corti canadesi e statunitensi di ricorrere a test ed argomenti culturali nella definizione delle sentenze che riguardavano in particolare le popolazioni indigene del Nord America ed i loro diritti ancestrali. BALDIN S., *Le minoranze Rom in Europa: proposte classificatorie e accomodamento delle istanze identitarie*, BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, pp. 175 ss

prospettiva assolutoria della motivazione culturale²²¹. Nello stesso tempo, però, la Cassazione evidenzia le importanti variabili che devono essere opportunamente prese in considerazione all'interno di un cauto giudizio di bilanciamento, identificando una bozza di test culturale, le cui concrete capacità di rendimento sono però rimesse alla sensibilità della classe giudiziaria. Alla luce della casistica giurisprudenziale, tra i reati culturalmente motivati, rientrano anche omicidi e lesioni a difesa dell'onore commessi per ristabilire la propria autostima, offesa da uno torto ritenuto intollerabile in base ai parametri culturali d'origine²²² e reati sessuali, le cui vittime sono ragazze minorenni che risultano legate all'imputato da un matrimonio precoce, celebrato secondo la legge o le consuetudini del gruppo d'origine²²³.

Infatti, come sarà approfondito nei capitoli successivi guardando il problema da una prospettiva internazionale, la specificità culturale della minoranza di etnia Rom viene rivendicata presso i tribunali e le Corti, dove gli individui chiedono al giudice di vestire i panni di arbitro chiamato a mediare tra i loro valori culturali propri dell'etnia e gli interessi statali che possono ostacolarli. Il primo problema che il giudice è chiamato ad affrontare riguarda il corretto inquadramento del contesto socio-culturale nel quale è calato il soggetto, mentre il secondo è l'individuazione delle regole che dominano la partita di questo scontro culturale tra individuo, portatore di una propria specificità, e il sistema statale. Sempre più spesso le Corti sono così chiamate a pronunciarsi in procedimenti nei quali emerge un conflitto tra le norme espressione di una cultura e quelle proprie dell'ordinamento statale, dando luogo ad un bilanciamento ed uno scambio reciproco.

²²¹ Cassazione penale, Sez. III, sentenza n. 29613 del 29 gennaio 2018. Nel caso concreto, un uomo albanese accusato di abusi sessuali nei confronti del figlio minorenne, invoca dinanzi la Corte una sorta di "difesa culturale", in quanto i comportamenti da lui tenuti non avevano valenza sessuale nella sua cultura d'origine, esprimendo, invece, solo sentimenti di amore e di orgoglio paterno per il figlio maschio. Nonostante questa linea difensiva era risultata vincente presso entrambi i giudici di merito, la Cassazione annulla con rinvio per mancanza di argomentazioni persuasive.

²²² In questo caso si fa riferimento, ad esempio, alla sentenza n. 11591 del 28 ottobre 2015, con cui la Cassazione conferma l'applicazione dell'aggravante dei futili motivi ad un omicidio compiuto dagli agenti per punire un soggetto che aveva intrattenuto una relazione extraconiugale con una loro familiare, risultando a tal fine irrilevante l'appartenenza degli imputati all'etnia Rom, connotata da una peculiare concezione dell'onore familiare.

²²³ In questo caso si fa riferimento, ad esempio, alla sentenza n. 53135 del 22 novembre 2017, con cui la Cassazione conferma la condanna dell'imputato per il delitto di violenze sessuali a danno di una minore sedicenne consenziente con cui conviveva *more uxorio* in virtù di un matrimonio celebrato con rito Rom.

Uno dei principali motivi della diffusione di stereotipi e pregiudizi nei confronti della popolazione Rom è la scarsa conoscenza che gli italiani hanno del mondo e della cultura Rom. Se da una parte si promuovono messaggi di accoglienza verso la minoranza Rom, sulla base del rispetto indiscutibile dei diritti umani, contemporaneamente si diffonde e si pubblicizza un disprezzo esplicito basato sulla convinzione che la diversità e la presunta inadeguatezza al vivere civile della comunità Rom siano insite nella sua stessa cultura²²⁴.

La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti riconosce la rilevanza del fenomeno di ostilità ed intolleranza nei confronti della minoranza Rom, definito come un fenomeno storico e culturale complesso, che ha condizionato fin dal principio le condizioni di vita di queste popolazioni e che è sfociato nel corso del Novecento nella tragedia del Porrajmos²²⁵. La Strategia riconosce la necessità di un processo di maturazione culturale complessivo per l'intera società, per poter finalmente guarire la mentalità nazionale dai mali della discriminazione razziale, che nel caso specifico dei Rom prende nome di antiziganismo. Il pregiudizio e l'odio generalizzato verso i popoli Rom deve essere contrastato partendo da una migliore conoscenza della storia, della cultura e delle tradizioni di questa popolazione²²⁶.

²²⁴ Associazione 21 Luglio, *Antiziganismo 2.0*, cit., p.26

²²⁵ UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020*, p. 25

²²⁶ BORTONE R., PISTECCHIA A., *Il dibattito sul riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti come minoranza e la Strategia Nazionale di Inclusione*, cit., p. 218

Capitolo Terzo.

ROM, SINTI E CAMINANTI COME MINORANZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO, LEGISLAZIONE REGIONALE E LOCALE

1. Frammenti di riconoscimento normativo

1.1 Brevi cenni alla legislazione regionale d'integrazione dei Rom

Di fronte all'inerzia del legislatore statale, le Regioni e gli enti locali hanno mostrato, fin dalla seconda metà dello scorso secolo, un importante interessamento ed un conseguente attivismo nei confronti della minoranza Rom.

Mentre i Comuni e gli enti locali avevano avviato già a partire dagli anni '60 opere a favore di quelle popolazioni Rom che migravano dai Paesi dell'ex Jugoslavia, è solo a partire dagli ultimi anni '80 che si registrano i primi interventi legislativi a livello regionale. Indubbiamente, infatti, il fenomeno migratorio si è acuito ed ha avuto drammatici risvolti di ordine pubblico soprattutto dopo la caduta del muro di Berlino, la fine del blocco sovietico ed il terribile esito della guerra in Kosovo. Questi nuovi gruppi di rifugiati e di esuli, che molto spesso non praticavano il nomadismo nel paese d'origine, si sono stabiliti nel territorio italiano, in alcuni casi aggregandosi alle popolazioni Rom già presenti ed in altri casi dando vita ad insediamenti abitativi nelle periferie delle città, abusivi e privi dei minimi requisiti igienici. Inoltre queste popolazioni, essendo spesso irregolarmente stanziate all'interno della comunità, hanno dovuto ricorrere alla delinquenza per poter sopravvivere, mentre ai più giovani veniva di fatto impedita la frequenza scolastica²²⁷. Le Regioni allora, per risolvere questi problemi essenzialmente legati all'ordine pubblico, hanno provveduto all'emanazione di provvedimenti legislativi che hanno costituito, nello stesso tempo, una prima forma di riconoscimento di

²²⁷ FURLAN F., *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, pp. 703 ss

questi gruppi minoritari ed hanno dato una parziale attuazione alla Convenzione-quadro del 1995. Alcune normative regionali hanno creato organismi consultivi dedicati alle problematiche della popolazione Rom, altre si sono occupate di questa minoranza in via generale, seppur utilizzando termini come nomadi o zingari, concetti ormai superati nella società odierna. Inoltre limitati erano tanto i mezzi normativi a loro disposizione quanto l'approfondimento e la conoscenza del fenomeno²²⁸. Sono state ben 11 le Regioni italiane, più la Provincia autonoma di Trento, ad approvare specifici testi normativi che riconoscevano diritti alla minoranza Rom e predisponavano appositi impegni finanziari, in epoche tra l'altro anteriori alla modifica del titolo V della Costituzione che ha ampliato le loro competenze legislative. Infatti, l'assenza di una norma statale che individui almeno i principi fondamentali, costituisce un problema ancora più incombente dopo la legge Costituzionale del 2001 soprattutto in relazione alla compatibilità degli impegni di spesa previsti. Indubbiamente è ormai affermata la volontà regionale di operare in materia²²⁹.

Alcune Regioni, già a partire dagli anni '70, iniziarono a prevedere, all'interno dei loro statuti, delle disposizioni di natura programmatica per la realizzazione di politiche a tutela e promozione del patrimonio culturale delle minoranze etnico-linguistiche presenti sul proprio territorio, includendo indirettamente anche la minoranza Rom. Così l'art. 4 dello Statuto del Molise del 1971 poneva tra i compiti dell'ente territoriale la tutela del patrimonio linguistico e storico e delle tradizioni popolari delle comunità etniche esistenti nel suo territorio e, d'intesa con i comuni interessati, la relativa valorizzazione. Allo stesso modo la Calabria, più recentemente, ha inserito nel proprio statuto un'ulteriore lettera al secondo comma dell'art.2, in forza del quale la Regione avrebbe dovuto tutelare e valorizzare le minoranze etiche, linguistiche e religiose presenti in Calabria, con particolare riguardo, tra le altre, anche alla popolazione Rom. Altre Regioni invece hanno inserito disposizioni riguardanti le popolazioni nomadi all'interno dei testi normativi genericamente dedicati al trattamento giuridico degli stranieri. La

²²⁸ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p. 155

²²⁹ MAROTTI O., *Verso una legge italiana per il riconoscimento delle minoranze rom e sinte?*, cit., pp.1263 ss

Regione Marche, ad esempio, aveva dotato nel 1994 una legge che promuoveva gli interventi locali a favore di emigrati, immigrati, rifugiati, apolidi e, per l'appunto, a favore dei nomadi. Tuttavia la legge fu successivamente abrogata dall'art.17 della L.R. n.37 del 1997 e dall'art.25 della L.R. n.2 del 1998 che hanno aggiornato la materia migratoria. Quello marchigiano non è l'unico esempio di legislazione regionale inizialmente predisposta anche a favore della popolazione Rom ed in un secondo momento abrogata *in toto*. Anche in Liguria inizialmente era stata approvata la L.R. n.21 del 1992 per disciplinare gli interventi a tutela della cultura e dell'identità delle minoranze etniche zingare e nomadi, garantendone sia il diritto al nomadismo che alla stanzialità sul territorio regionale, per poi essere abrogata nel 2006 per una riforma del sistema di servizi sociali e socio-sanitari. Nella attuale L.R. Liguria n.12 del 2006 l'unico riferimento alla popolazione Rom si ha all'art.40 comma 2, nella parte in cui, promuovendo interventi regionali a favore dell'inclusione di una serie di categorie a rischio, include solo i Rom che vivono come nomadi e che si trovano in condizione di particolare emergenza sociale.

Il Veneto è stata la prima Regione ad approvare, nel lontano 1984, un provvedimento legislativo a favore esclusivamente della minoranza Rom, cui si è aggiunta anche la minoranza Sinta nella successiva legge sostitutiva del 1989. La L.R. n.41 del 1984, per l'appunto intitolata "Interventi a tutela della cultura dei Rom", disciplina principalmente la materia dei campi di sosta nonché l'erogazione dei contributi ai Comuni per la realizzazione e la manutenzione dei campi stessi. Predispose, inoltre, finanziamenti regionali ai Comuni ed alle Comunità montane per l'istruzione e la formazione professionale dei giovani Rom. A distanza di qualche mese, anche la Regione Lazio ha approvato la L.R. n.82 del 1985 che, intitolata "Norme in favore dei Rom", oltre a riconoscere il diritto al nomadismo esercitabile attraverso lo stanziamento di aree attrezzate nelle quali sostare per brevi periodi, si propone di salvaguardare l'identità ed il patrimonio culturale della popolazione Rom. In entrambi i casi le misure previste sono di incentivazione economica per l'attuazione delle politiche prefissate, autorizzando per il primo anno una spesa di 500 milioni di Lire, delegando poi alle successive leggi di bilancio gli stanziamenti per gli anni successivi. L'art.9 prevede l'istituzione di una Consulta regionale per la tutela delle popolazioni Rom, composta anche da un rappresentante

dell'Opera Nomadi ed un rappresentante del centro studi zingari e chiamata ad esprimere pareri e formulare proposte. Anche nella legislazione laziale, inoltre, sono predisposti finanziamenti per la formazione professionale delle popolazioni tutelate

È evidente, già nelle prime legislazioni regionali in materia, come la centralità della normativa a favore della popolazione Rom fosse la disciplina dei campi di sosta appositamente attrezzati e destinati ad ospitare i gruppi nomadi, la cui istituzione veniva considerata un compromesso tra lo stile di vita presunto itinerante ed il rispetto delle normative edilizie. Tutte gli altri ambiti nei quali si sarebbe potuta esplicitare una possibile competenza regionale, quali ad esempio la formazione e l'inserimento professionale, l'assistenza sanitaria, la scolarizzazione dei minori, l'artigianato, la promozione della cultura e dell'identità, pur disciplinati in alcune disposizioni legislative regionali, risultano obiettivi secondari rispetto alla regolarizzazione della sistemazione abitativa. Le logiche di intervento regionale si traducono, inoltre, nell'erogazione di contributi a favore dei Comuni che se facciano carico della predisposizione e manutenzione dei campi di sosta. D'altronde, nati alla fine degli anni sessanta in alcune città del Nord, in particolare Milano, i campi di sosta venivano considerati anche dall'Opera Nomadi uno strumento integrativo delle popolazioni Rom, consentendo a questi ultimi di preservare forme di semi-nomadismo ed ai servizi comunali di assicurare accettabili livelli igienico-sanitari, di monitorare sulla popolazione ivi stabilita e di offrire attività educative e di formazione professionale²³⁰. Già all'epoca, però, l'idea di destinare i Rom ai campi di sosta mal si adattava ad un gruppo di persone che in Italia tentava di sedentarizzarsi, o per via del cambiamento economico e del conseguente abbandono dei lavori tradizionali, o per discendenza da famiglie e tradizioni tendenzialmente sedentarie. Nel paragrafo successivo vedremo, infatti, come i campi di sosta si siano trasformati nel corso del tempo in mezzo di affermazione della segregazione e ghettizzazione delle popolazioni Rom, obbligati ad una vita itinerante per via di legislazioni regionali che relegavano queste popolazioni in campi sovraffollati nelle periferie delle città. Nella Strategia

²³⁰ FURLAN F., *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, cit., pp. 703 ss

nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti è stata superata la concezione di associare ai Rom il concetto di nomadismo, adottando nel contempo una politica di inclusione con l'individuazione di soluzioni abitative diverse dai campi di sosta²³¹.

Uguualmente, tutte le altre leggi regionali fin qui approvate, hanno in comune la finalità di riconoscere il diritto al nomadismo e tutelare l'identità culturale delle popolazioni Rom, considerate una categoria sociale che necessita di una disciplina specifica in ragione delle proprie peculiarità. Oltre alle già citate leggi regionali di Veneto, Lazio, Liguria e Marche, sono state emanate la L.R. Friuli-Venezia Giulia n.11 del 1988 "Norme a tutela della cultura Rom nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia"; la L.R. Emilia Romagna n.47 del 1988 "Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna"; la L.R. Sardegna n. 9 del 1988 "Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi"; la L.R. Toscana n.17 del 1988 "Interventi a tutela dell'etnia Rom", poi integralmente sostituita prima dalla L.R. n.73 del 1995 e poi dalla L.R. n.2 del 2000 "Interventi per i popoli Rom e Sinti"; la L.R. Lombardia n.77 del 1989 "Azione per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi"; la L.R. Umbria n.32 del 1990 "Misure per favorire l'inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale"; la L.R. Piemonte n.26 del 1993 "Interventi a favore della popolazione zingara".

Nell'ultimo decennio, poi, si sono registrati solo due interventi legislativi in materia, ovvero la legge provinciale n.12 del 2009 della Provincia autonoma di Trento "Misure per favorire l'integrazione dei gruppi sinti e rom residenti nella Provincia di Trento" e la già citata L.R. Lazio n.2 del 2000 sostitutiva della precedente disciplina. Queste ultime leggi, oltre ad essere gli ultimi tentativi di disciplinare la materia a livello regionale, rappresentano gli esperimenti più avanzati nella ricerca di una più efficace risposta locale alla questione Rom. La L.R. Toscana n. 2 del 2000 ha superato la politica dei campi nomadi di rilevanti dimensioni, volontà tra l'altro già nell'aria con la legge del 1995, promuovendo, al contempo, un modello diversificato di soluzioni abitative che spaziano dal

²³¹ UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020*, p. 7

riadattamento di edifici pubblici e privati, alla predisposizione di aree attrezzate per la residenza, superando dunque anche il concetto di aree di sola sosta. Questi insediamenti di piccole dimensioni, adibiti ad ospitare i gruppi familiari allargati tipici delle comunità zigane, costituiscono una sorta di piccoli villaggi in grado di coniugare le peculiari esigenze della popolazione Rom con le attuali esigenze di integrazione urbana ed ambientale. Questa nuova tipologia abitativa, soprattutto a causa della difficile localizzazione dei villaggi stessi, non ha riscosso ampio successo nella fase applicativa. Ha costituito, però, il punto di riferimento della successiva legge della Provincia autonoma di Trento del 2009 che, per l'appunto, recepisce alcune delle indicazioni provenienti dalla legislazione toscana in relazione alla necessità di predisporre appositi villaggi. La L.P. n.12 del 2009 si presenta come legge programmatica, delegando alla Giunta provinciali, ai Comuni ed alle Comunità la concreta realizzazione di detti villaggi destinati ad accogliere singoli clan familiari residenti in Trentino da almeno dieci anni. Interessante è sottolineare come la legge, tra le condizioni necessarie per ottenere l'assegnazione dell'area, richieda alla maggioranza dei membri del clan anche lo svolgimento di un'attività lavorativa o una dichiarazione di immediata disponibilità alle offerte formative e lavorative proposte dall'agenzia del lavoro, al fine di potersi assumere l'obbligo di partecipare alle spese di gestione di finanziamento ai vari progetti di sostegno educativo, scolastico, di formazione e di inserimento lavorativo²³².

Attualmente le nuove disposizioni legislative a favore dei Rom risultano inserite all'interno di quelle leggi regionali che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni stanno approvando per disciplinare ulteriormente la materia dei campi sosta. Così nella L.R. Lombardia n.12 del 2005, come modificata dalla L.R. n. 4 del 2008, solo all'art. 9 comma 1-bis c'è un riferimento ai Rom, nella parte in cui si disciplina la realizzazione ed il mantenimento dei campi di sosta e di transito dei nomadi²³³.

²³² FURLAN F., *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, cit., pp. 732 ss

²³³ Art. 9 comma 1-bis della L.R. Lombardia n. 12 del 2005: "La realizzazione ovvero il mantenimento di campi di sosta o di transito dei nomadi possono essere previsti unicamente nelle aree a tal fine individuate dal documento di piano ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera e-ter). I campi devono essere dotati di tutti i servizi primari, dimensionati in rapporto alla capacità ricettiva prevista".

Se da un lato questi provvedimenti normativi costituirono un primo riconoscimento dei Rom come minoranza all'interno del territorio regionale di riferimento, dall'altro aprirono la strada ad un riconoscimento dei Rom esclusivamente come minoranza nomade, cosa che ha portato ad affrontare, in un primo momento, la questione Rom come problema di sicurezza sociale. Di fatti le Regioni decisero di intervenire legiferando con i pochi mezzi a loro disposizione per arginare l'operato dei Comuni che erano ostili al rilascio di autorizzazioni per il soggiorno di gruppi di Rom all'interno del proprio territorio, a tutelarne il patrimonio culturale ed a garantire loro l'accesso ai servizi essenziali²³⁴.

Inoltre, le disposizioni normative regionali sopra citate non hanno riscontrato un'efficace attuazione concreta, principalmente non riuscendo nell'obiettivo di integrare la popolazione Rom all'interno del tessuto sociale e lavorativo. Il problema principale è stato il mancato finanziamento annuale di queste leggi che non hanno avuto i fondi necessari per la realizzazione delle iniziative in esse contenute. Solamente nelle Regioni sarda, toscana, piemontese e friulana è stata approvata, nelle leggi di bilancio regionali, l'erogazione di contributi per finanziare quanto predisposto nelle rispettive leggi regionali che hanno quindi potuto trovare concreta attuazione²³⁵. Talvolta però, anche nei casi in cui venivano effettivamente stanziati i fondi per l'attuazione delle politiche di integrazione della popolazione Rom, molte leggi restavano ugualmente prive di attuazione concreta per via dell'atteggiamento delle autorità locali che, pur di non perdere consenso elettorale, decidevano di non utilizzare i contributi regionali e di rinviare l'adozione di quelle iniziative volte alla tutela ed alla promozione della minoranza Rom vittima di pregiudizi e discriminazioni²³⁶.

1.2 I limiti della competenza legislativa regionale

²³⁴ SORDINI A., *Questione Rom, dal silenzio dello Stato alle risposte di Regioni e Province*, Rapporto Associazione 21 Luglio, 2012.

²³⁵ In Sardegna, ad esempio, sia nella finanziaria regionale del 2008 che in quella del 2009 sono stati resi disponibili fondi per finanziare la L.R. n. 9 del 1988: nel 2008 sono stati erogati € 500.000 per risanamento dei campi sosta ed ulteriori € 500.000 per progetti di inclusione sociale; nel 2009 sono stati concessi € 500.000 solo per la manutenzione e la ristrutturazione dei campi.

²³⁶ PIERGIGLI V., *I diritti culturali e dell'istruzione delle persone Rom e Sinte*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, p.893 ss

La riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 non ha mutato in maniera decisiva la cornice costituzionale in riferimento al rapporto che intercorre tra legge statale e legge regionale, se non nella parte in cui amplia le competenze legislative ed amministrative regionali, decretando il passaggio di alcune materie alla potestà residuale delle Regioni ossia l'istruzione artigiana, commerciale e professionale e l'assistenza scolastica e sociale, nei limiti della competenza esclusiva statale nel mantenimento del livello minimo delle prestazioni. Inoltre sono state inserite tra le materie di legislazione concorrente anche la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la promozione di attività culturali, oltre alle già presenti istruzione, gestione del territorio e tutela e sicurezza del lavoro. In sostanza, nelle materie di competenza concorrente, lo Stato è tenuto a legiferare sui principi fondamentali ma, in caso di inerzia, le Regioni sono autorizzate a sopperire alla mancanza di indicazioni statali²³⁷.

Già con la legge n.281 del 1970, la quale decretò l'istituzione vera e propria delle Regioni italiane come enti territoriali, e con i successivi decreti di attuazione e trasferimento delle funzioni alle Regioni, queste avevano il potere di legiferare per la tutela delle tradizioni culturali e popolari delle comunità e delle etnie presenti sul proprio territorio, nonché dei dialetti parlati nel proprio ambito territoriale, nel rispetto degli altri limiti costituzionali alla potestà legislativa regionale. Il problema infatti si è presentato con l'emanazione della Legge-quadro sulla tutela delle minoranze linguistiche del 1999 che all'art.2 non includeva i Rom all'interno della lista di minoranze linguistiche storiche destinatarie della disciplina in essa contenuta. La legge-quadro, così come interpretata dalla sentenza della Corte Costituzionale n.159 del 2009, ha messo in discussione la legittimità costituzionale delle leggi regionali a favore dei Rom, nella parte in cui non si limitano a dare mera attuazione alla legge statale, quindi per violazione della stessa legge quale norma interposta. La tutela delle minoranze non viene riconosciuta come una materia eventualmente rientrante nella spartizione di competenze ex art.117 Cost., bensì come principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, da cui deriva l'obbligo, non solo per lo Stato ma anche per tutte le articolazioni territoriali della

²³⁷ ROLLA G., *Il sistema costituzionale italiano, l'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, 2014, pp. 130 ss

Repubblica, di tutelare con apposite norme le minoranze linguistiche ex art. 6 cost.²³⁸.

Alla luce di ciò, quindi, alle Regioni resta le possibilità di adottare normative regionali in favore della minoranza Rom, con il limite, però, delle misure attributive di quei diritti linguistici previsti dalla legge-quadro del 1999. Per introdurre siffatte misure, infatti, è necessario un intervento del legislatore nazionale o che porti all'inserimento del *Romani* tra le lingue tutelate dalla legge-quadro, o che predisponga una legge ad hoc che tenga conto delle peculiarità derivanti dalla diffusione dei gruppi Rom su tutto il territorio nazionale e degli elementi caratterizzanti questa minoranza. Le leggi regionali fino ad ora emanate, allora, oltre ad essere conformi a quanto disposto dalla legge-quadro del 1999, rientrano nelle materie di competenza concorrente ex art. 117 Cost, riguardando essenzialmente la gestione dei campi di sosta, la promozione culturale, sociale e lavorativa e l'assistenza scolastica. Le Regioni sono infatti libere di legiferare in sulla valorizzazione della lingua e della cultura, intesa come promozione di un rilevante bene culturale a dimensione regionale, sulle politiche abitative, nella quale incorporiamo anche la disciplina dei campi di sosta e di transito, sull'assistenza ed integrazione sociale, sull'istruzione e sull'area attività produttive, tenendo conto, tra l'altro, anche delle convenzioni internazionali che riguardano i Rom, delle norme dell'Unione europea che regolano la disciplina ed il soggiorno dei cittadini comunitari e delle regole poste dalla legislazione nazionale in materia di immigrazione e condizione dello straniero²³⁹.

È evidente, però, che le vigenti norme regionali a favore dei Rom non costituiscano una tutela esaustiva di questa minoranza, prima di tutto per non disciplinare l'uso e l'istruzione della lingua *Romani*, poi perché, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia migratoria rientra tra le competenze esclusive dello Stato ed una parte della popolazione Rom risulta essere extracomunitaria, con diritto d'asilo o apolide, quindi esclusa dalla tutela legislativa regionale. Inoltre, la sentenza della Corte Costituzionale n.88 del 2011, che ha

²³⁸ PALERMO F., *La Corte "applica" il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.3/2009, pp. 1780 ss.

²³⁹ FURLAN F., *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, cit., pp. 720 ss

riconosciuto la possibilità di tutelare anche le minoranze non insediate in un unico determinato territorio, superando in questo senso la legge-quadro del 1999, sembra richiamare ulteriormente la necessità di emanare una legge statale ad hoc per la minoranza Rom che possa dettare i principi fondamentali in materia e legittimare la piena potestà legislativa regionale. Si tratterebbe di assicurare la tutela di una minoranza diffusa su tutto il territorio nazionale, minoranza caratterizzata, tra l'altro, dalla presenza di individui che vivono in condizione di itineranza o semi-itineranza, sulla cui condizione non potrebbero quindi legiferare le singole Regioni. Infatti, ai sensi del primo comma del nuovo art.120 Cost.²⁴⁰, modificato dalla legge costituzionale del 2001, alle Regioni è vietato emanare provvedimenti che ostacolano, tra le altre cose, l'esercizio del diritto di circolare, soggiornare e lavorare all'interno del territorio nazionale, mettendo in discussione, quindi, la legittimità costituzionale dell'intera disciplina regionale e locale che obbliga i Rom che scelgono lo stile di vita itinerante ad alloggiare in aree appositamente attrezzate o che riserva i benefici previsti per l'inclusione sociale dei Rom solamente a coloro che risiedono all'interno del territorio regionale²⁴¹.

²⁴⁰ Art. 120 comma 1 Cost.: *“La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”*.

²⁴¹ BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, cit., p.92

2. L'attuazione della Strategia Nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020

2.1 Il ruolo fondamentale degli enti locali

La scarsa conoscenza della situazione Rom, le interpretazioni fondate su un loro presunto nomadismo e le scelte politiche condizionate dalla diffusa discriminazione o indifferenza verso la diversità, hanno influenzato fin dagli anni '80 le misure a favore dei Rom che si sono poi limitate alla politica dei campi ed ai problemi di ordine pubblico.

In particolare i Comuni, che rispondevano nelle proprie politiche locali a quanto disposto a livello regionale, mancavano di forme di coordinamento orizzontale e manifestano continuamente un forte sentimento di abbandono. La stessa ANCI chiese più volte, nel corso degli anni, maggiore formazione, informazione, scambio di buone prassi, linee di indirizzo per i Comuni stessi. Su questa scia, il 24 febbraio 2012 il Governo Italiano ha approvato la Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020 che tra le altre cose, ha fornito un quadro strategico nazionale univoco per l'integrazione dei Rom volto a fornire una unitarietà di intenti nella programmazione e realizzazione delle politiche locali, nel rispetto delle competenze degli enti.

La Strategia ha individuato negli enti locali, principalmente Regioni e Comuni, il punto focale per l'attuazione delle misure in essa previste ed ha predisposto, oltre a garantire la presenza di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI nella cabina di regia politica, nei Tavoli tematici e nei gruppi di lavoro, la costituzione di Tavoli Regionali che attualmente sono attivi in nove Regioni su venti. Gli enti locali hanno gestito fin dagli anni '80 la presenza delle popolazioni Rom presenti nei loro territori emanando leggi regionali, provvedimenti locali e ordinanze municipali in relazione alle loro competenze ed autonomie. Dalla metà degli anni '90, poi, sono stati coinvolti in programmi di lotta alla povertà, alla marginalità ed alla esclusione sociale dei Rom come nel caso del progetto Development and Innovation in Europe

of a Social Inclusion System (DIESIS), coordinato dal FORMEZ PA²⁴², e del progetto COMINROM ideato nel lontano 2009 per accrescere la conoscenza e la sensibilizzazione dei funzionari pubblici e del personale delle organizzazioni della società civile e creare reti territoriali per l'integrazione dei Rom. Nonostante gli esiti positivi dell'ultimo progetto, questo si è concluso nel dicembre del 2013 e non è stato trovato un modo per conservare quanto realizzato o proseguire nell'intento iniziale.

Le principali politiche locali non presentavano elementi in palese contrasto rispetto a quanto disposto nella strategia ma il pericolo che ciò potesse accadere era attuale. Alla luce dell'attuale distribuzione dei poteri, infatti, gli enti locali hanno la possibilità di legiferare in autonomia senza che i poteri centrali possano interferire nel loro operato, discrezionalità che, se non delimitata, poteva essere pericolosa soprattutto nell'ambito delle politiche abitative e delle prestazioni dei servizi sanitari. Inoltre, le politiche implementate a livello locale sono sempre il frutto di un gioco di interazione fra più attori con diversi interessi, il cui esito è imprevedibile e conduce ad un'ampia varietà di dinamiche e di modalità di trattamento dei Rom.

Con la Strategia nazionale sono stati introdotti, dunque, dei margini di azione e limitati gradi di libertà da parte degli enti locali, le cui politiche a favore dei Rom si sono sempre concentrate nella valorizzazione della lingua e della cultura come bene culturale, nella disciplina delle sistemazioni abitative, nella tutela delle attività produttive, nell'assistenza e nell'integrazione sociale e scolastica. Non sono stati, però, definiti le responsabilità, le strutture, i meccanismi e gli strumenti per attuare il monitoraggio e la valutazione delle politiche di integrazione dei Rom, alla luce anche del prevedibile ritardo nella concreta attuazione delle misure²⁴³.

Per quanto riguarda l'attuazione della Strategia, sono stati utilizzati prevalentemente i vari fondi messi a disposizione dall'Unione Europea a integrazione di quelli nazionali e regionali. Lo Stato aveva infatti previsto di

²⁴² FORMEZ PA è l'organo nazionale che risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e che offre servizi, assistenza, studi e attività di formazione alle pubbliche amministrazioni

²⁴³ BORMIOLI S., CATALDO A.T., COLOMBO M., *La tela di Penelope. Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012-2013*, Budapest, 2014, pp. 9 ss

utilizzare i residui fondi statali già stanziati per la precedente emergenza nomadi del 2008, che ammontavano a circa 15 milioni di euro nel 2012, oltre alle risorse disponibili su specifici capitoli di spesa del Dipartimento per le Pari Opportunità e del Ministero dell'Interno²⁴⁴.

La Strategia ha poi evidenziato le quattro fondamentali linee di intervento, ovvero l'istruzione, il lavoro, la salute e l'alloggio, e di queste ha fissato gli obiettivi prioritari per il biennio 2012- 2020.

2.2 Linee di intervento in materia di istruzione

Quanto agli aspetti relativi all'integrazione sociale, particolare importanza viene data all'istruzione ed in particolare alla scolarizzazione con la promozione di misure volte a garantire l'obbligo scolastico anche per i minori di etnia Rom²⁴⁵.

In forza del vecchio testo dell'art. 117 Cost., le regioni erano titolari della sola potestà legislativa concorrente in materia di assistenza scolastica, ma già con il primo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni del 1972, queste avevano acquisito competenze relative all'assolvimento dell'obbligo scolastico e la continuazione degli studi per gli studenti più meritevoli. Con la riforma del Titolo V, alle Regioni è stata attribuita competenza concorrente anche nella materia dell'istruzione, nei limiti dell'individuazione da parte dello Stato dei principi fondamentali e dei livelli minimi delle prestazioni con l'eventuale possibilità di ottenere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia²⁴⁶. Furono così emanate diverse leggi regionali a tutela delle lingue minoritarie, anche dialettali, parlate all'interno dei rispettivi territori, di cui però non fu mai riconosciuta, a livello nazionale, l'obbligatorietà dell'insegnamento lasciando la valutazione alla discrezionalità dell'ente. Così la Calabria emanò la L.R. n.15 del

²⁴⁴ UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020*, pp.21 ss

²⁴⁵ FURLAN F., *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, cit., pp. 727 ss

²⁴⁶ Art.116 comma 3 Cost.: “*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”

2003 “Norme per la valorizzazione della lingua e del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche e storiche di Calabria”, la Campania la L.R. n.14 del 2004 “Tutela della minoranza alloglotta e del patrimonio storico, culturale e folcloristico della comunità albanofona del Comune di Greci in Provincia di Avellino” ed il Piemonte la L.R. n.11 del 2009 “Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte”.

Quando le Regioni decidono di intervenire nella disciplina dell’istruzione, oltre alla semplice adozione di forme integrative di insegnamento, sono tenute a rispettare quanto disposto dalla legge-quadro nazionale del 1999 alla luce dell’impossibilità da parte del legislatore regionale di individuare come meritevole di tutela una lingua non riconosciuta come tale dalla legge nazionale sulle minoranze storiche riconosciute e ad osservare le norme della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali nella parte in cui disciplina la materia in questione²⁴⁷.

Già a partire dal 1965 furono create, nelle scuole pubbliche, classi speciali *Lacio Drom* destinate ad accogliere i bambini di etnia Rom ma negli anni ’80 queste furono definitivamente abolite. Successivamente, con la circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 207 del 1986, si è sancito il diritto dei bambini Rom ad entrare nella scuola di Stato anche se stranieri e non residenti al fine di garantire loro il fondamentale diritto allo studio e diverse sono state le Regioni che hanno risposto in maniera attiva a questo riconoscimento²⁴⁸. Come però sottolineato nelle pagine precedenti, i risultati di questa politica scolastica non sono stati soddisfacenti, probabilmente a causa delle condizioni abitative, tanto di coloro che vivono all’interno dei campi di sosta che, collocati al di fuori della rete dei mezzi di trasporto pubblici sono impossibilitati dal raggiungere autonomamente l’istituto scolastico, quanto dei minori Rom che risiedono in insediamenti informali costretti a continui sgomberi che inevitabilmente interrompono i percorsi di inserimento scolastico eventualmente avviati.

²⁴⁷ Così gli art. 12 – 13 – 14 Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Strasburgo, 1998

²⁴⁸ Così, ad esempio, L.R. Friuli- Venezia Giulia n. 11 del 1988 art. 13; L.R. Piemonte n. 26 del 1993 art. 7 comma 1; L.R. Emilia-Romagna n. 47 del 1988 art. 10 comma 1; L.R. Umbria 32 del 1990 art. 9 comma 1; L.R. Sardegna n. 9 del 1988 art. 8; L.R. Toscana n. 2 del 2000 art. 10; L.R. Veneto n. 54 del 1989 art. 5.

Alla luce di ciò, per rispondere all'obiettivo della scolarizzazione dei minori di etnia Rom, il Tavolo Nazionale Istruzione ha attivato due programmi sperimentali attualmente corso, i cui risultati dovrebbero delineare modelli replicabili a partire dal prossimo anno. Il "Progetto per l'inclusione e l'integrazione dei bambini Rom, Sinti e Caminanti" è stato promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero della salute e l'Istituto degli Innocenti. Attualmente è in corso l'ultimo triennio di sperimentazione che coinvolge tredici città italiane, ossia Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia e promuove prevalentemente incontri formativi, laboratori per le classi coinvolte nel progetto ed attività rivolte alle famiglie. Necessaria, infatti, è risultata la promozione di iniziative volte a sensibilizzare le famiglie Rom al valore dell'istruzione. Ugualmente, anche l'altro programma "Crescere con coesione", attivato nel 2012 dal MIUR è rivolto a contrastare la dispersione scolastica in contesti problematici come quello dei Rom. Accanto a questi programmi, vengono continuamente promossi interventi da parte degli enti locali e delle associazioni Rom, rivolti prevalentemente alla tutela dei minori Rom di recente immigrazione, le cui difficoltà di comprensione e padronanza della lingua risultano fonte di difficoltà ed intralcio alla continuità del percorso scolastico, alla luce della mancanza di indicazioni operative o di indirizzo da parte della Strategia stessa²⁴⁹.

Da anni, infatti, gli enti locali collaborano con il Ministero della pubblica istruzione e organizzazioni del privato sociale per la realizzazione dell'obiettivo di garantire un insegnamento scolastico obbligatorio, gratuito e di qualità anche per i minori di etnia Rom, secondo quanto riportato dall'ECRI nella raccomandazione n. 10 del 2006 sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nell'ambito e per mezzo dell'educazione scolastica²⁵⁰.

²⁴⁹ BORMIOLI S., CATALDO A.T., COLOMBO M., *La tela di Penelope. Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012-2013*, cit., pp. 57 ss

²⁵⁰ MAROTTI O., *Verso una legge italiana per il riconoscimento delle minoranze rom e sinte?*, cit., pp.1263 ss

Per quanto concerne, invece, la qualificazione professionale e la partecipazione a corsi di formazione da parte dei Rom funzionali al loro inserimento sociale e lavorativo, si sono registrate iniziative prevalentemente a livello provinciale tramite il Fondo Sociale Europeo²⁵¹. Sono stati quindi promossi tirocini formativi, percorsi misti di alternanza scuola-lavoro e servizi di accompagnamento all'inserimento lavorativo. Tuttavia le azioni in questo campo si sono sviluppate in modo a-simmetrico e, nei tempi più recenti, non si registrano interventi di ampio respiro in questa materia.

2.3 Linee di intervento in materia di accesso al mondo del lavoro

A livello nazionale non sono mai state attuate misure per agevolare l'accesso dei Rom al mercato del lavoro, nonostante l'adesione nel 2008 al Network europeo EUROMA sull'inclusione sociale e la comunità rom²⁵² che ha svolto una funzione fondamentale ai fini della lotta alla discriminazione della forza lavoro di etnia Rom e che ha portato a costituire un Tavolo nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa dei Rom. Quest'ultimo, però, ha avuto esito sfortunato in quanto non sono mai stati realizzati a livello nazionale progetti specifici a favore dei Rom. Nonostante ciò lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha attuato e continua a proporre una serie di progetti volti a promuovere l'integrazione e l'inserimento dei migranti nel mercato del lavoro, includendo quindi anche gli stranieri di etnia Rom. Così sono stati realizzati interventi di integrazione sociale e lavorativa per minori stranieri non accompagnati, permettendo loro di rimanere in Italia fino al compimento del diciottesimo anno di età, ed è stato sviluppato un modello di azione che mira a promuovere l'autonomia delle giovani donne migranti fondato su un approccio personalizzato e l'attivazione di reti di servizi locali. Infine, significativo è stato il consolidamento del Portale Integrazione Migranti come

²⁵¹ Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è il principale strumento di cui l'Europa si avvale per promuovere l'occupazione e l'integrazione sociale. Aiuta le persone a trovare un lavoro (o se lo hanno già a trovarne uno migliore), favorendo l'inserimento dei soggetti svantaggiati nella società e garantendo opportunità di vita più eque per tutti.

²⁵² Il Network europeo EUROMA sull'inclusione sociale e la comunità rom è stato lanciato nel gennaio del 2008 a Siviglia al fine di promuovere la collaborazione tra gli Stati membri per contrastare la discriminazione della popolazione Rom. Al Network partecipano, oltre ai rappresentanti della Commissione europea, 12 Stati membri: Bulgaria, Finlandia, Grecia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Ungheria e, per l'appunto, l'Italia.

strumento nazionale volto a facilitare la conoscenza dei servizi disponibili sul territorio da parte degli immigrati²⁵³.

Ad oggi, quindi, le politiche di inserimento lavorativo circoscritte alla sola categoria Rom sono limitate all'iniziativa di singole Regioni italiane, in particolare Lombardia, Marche, Puglia, Campania e Toscana. Interessante è stato quanto realizzato dallo Sportello romano di avviamento al lavoro a favore dei Rom, il quale ha promosso l'inserimento professionale e l'autopromozione sociale ed economica di questi, mediante la formazione di cooperative di servizi, commercio e artigianato in vari settori, sempre preservando la loro identità culturale e favorendo la conservazione dei mestieri tradizionali²⁵⁴. In virtù di tale attivismo degli enti locali, che inevitabilmente ha portato ad un diversificato approccio al problema, è stata costituita una Rete nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa dei Rom con l'obiettivo di condividere la conoscenza sulle strategie di promozione dell'inclusione dei Rom condotte sul territorio nazionale ed alla quale hanno aderito diverse amministrazioni centrali e locali.

Fino ai primi anni Novanta, i Rom erano soliti praticare attività tradizionali praticate come la lavorazione di metalli, il piccolo commercio, la vendita ambulante, la compravendita dei cavalli, il mestiere di giostraio, la raccolta di rottami, metalli, carta e stracci e la demolizione di auto. Poco diffuso era, invece, l'accattonaggio di donne e bambini, sebbene venisse considerato un lavoro a pieno titolo. Oggi questi lavori sono sostanzialmente scomparsi, in molti casi sostituiti da più redditizie attività illegali. I Rom hanno quindi generalmente perduto le loro occupazioni, sia quelle tradizionali che quelle consentite dal mercato del lavoro in rapida trasformazione, senza che le politiche pubbliche si siano poste il problema della perdita di autonomia e della ricerca di una nuova professione²⁵⁵.

²⁵³ BORMIOLI S., CATALDO A.T., COLOMBO M., *La tela di Penelope. Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012-2013*, cit., pp. 69 ss

²⁵⁴ MAROTTI O., *Verso una legge italiana per il riconoscimento delle minoranze rom e sinte?*, cit., pp.1263 ss

²⁵⁵ PAGANI M., *Il lavoro. Mediazione associativa, auto-organizzazione dei rom e conquista di opportunità personali*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009, pp.150 ss

La popolazione Rom è in gran parte fuori dal mercato del lavoro ed in particolare da quel tipo di mercato che garantisce occupazioni di qualità, ben retribuite, continuative nel tempo e con una buona protezione sociale in caso di perdita del lavoro stesso. Le donne risultano maggiormente svantaggiate per via della tradizionale concezione della famiglia allargata. I ragazzi di etnia Rom subiscono una cronica discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro, all'interno del quale, sempre che riescano ad entrare, difficilmente trovano un lavoro stabile e di qualità. Ad aggravare la situazione vi è la presenza di un *modus operandi* discriminatorio anche nel rapporto con i servizi pubblici e sociali, riguardando quindi non solo l'ambito dei rapporti privati ma persino l'ambito istituzionale. È inevitabile che le difficoltà riscontrate dai Rom nel trovare un'occupazione stabile siano causa di povertà e segregazione tramandate di generazione in generazione. Questo comporta lo sviluppo di attività illegali o criminali ed una sempre più difficile e lontana integrazione dei Rom nella società²⁵⁶.

2.4 Linee di intervento in materia di assistenza sanitaria

Per quanto riguarda, infine, l'assistenza sanitaria, la relativa disciplina è condizionata dal variante *status* giuridico che può avere un individuo di etnia Rom presente in Italia. Tutti i cittadini italiani, secondo quanto disposto dal Servizio sanitario nazionale, hanno diritto a prestazioni sanitarie in regime pubblico senza che vengano effettuate distinzioni di genere, residenza, età, reddito e lavoro. Anche per stranieri e neocomunitari indigenti è prevista l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e la conseguente possibilità di usufruire delle sue prestazioni ma con differenze di trattamento sulla base della regolarità o meno della residenza e del livello di integrazione in un determinato contesto sociale e territoriale. Mentre l'immigrato regolarmente residente gode di un diritto alla salute eguagliato a quello del cittadino italiano, allo straniero irregolare presente sul territorio nazionale viene riconosciuta solo la tutela di un nucleo irriducibile di tale diritto. Così, l'art. 35 T.U. comma 3, garantisce ai cittadini stranieri non in regola con le norme relative

²⁵⁶ ABRIANI A., *Rapporto Nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, Fondazione Casa della carità, 2012, p.103

all'ingresso ed al soggiorno le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o essenziali, per malattia e infortunio, e sono a loro estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Significativo è il comma 5 dello stesso articolo nella parte in cui sembra privilegiare la tutela della salute rispetto alle esigenze di ordine pubblico collegate alla lotta contro l'immigrazione clandestina. Infatti l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero irregolare non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano. In questi casi è stato introdotto un meccanismo di identificazione dell'assistito attraverso l'attribuzione di un codice identificativo per accedere alle prestazioni di cui al terzo comma, garantendo quindi l'anonimato nelle comunicazioni con le autorità.

Sebbene formalmente tutti i Rom hanno diritto a cure e prestazioni sanitarie, anche se in modo differente, essi non sempre riescono ad accedere in modo adeguato ai servizi a loro offerti, a causa della complessa normativa in materia e delle lunghe procedure burocratiche. Oltre alla nota mancanza di documenti, l'accesso ai servizi da parte della popolazione Rom è ostacolato anche dalla difficoltà riscontrata, tanto a livello locale quanto a livello nazionale, nell'applicazione delle norme in materia. Infatti, alla luce della ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni, lo Stato ha competenza legislativa esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale²⁵⁷, mentre alle Regioni è attribuita competenza concorrente in materia di tutela della salute e di ricerca scientifica²⁵⁸. Nonostante il ruolo dello Stato di garantire l'equità in materia sanitaria, i ventuno Sistemi sanitari regionali operano in modo disomogeneo e sordo tra loro, spesso rischiando spesso di derogare ai Livelli Essenziali di Assistenza ed allo stesso principio di equità, specialmente in relazione ai gruppi più vulnerabili quali gli immigrati ed i Rom. Alla luce delle nuove grandi riforme della sanità pubblica ed alla conseguente sovrapposizione di competenze tra funzionamento e finanziamento dell'assistenza

²⁵⁷ Art. 117 comma 2 Cost.: "Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) lettera m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"

²⁵⁸ Nella sentenza della Corte Cost. n.20 del 1978, in tema di brevetti per invenzioni industriali ed invenzioni farmaceutiche la Corte sottolinea come la ricerca scientifica di cui all'art. 177 comma 3 Cost. debba ritenersi solamente quella collegata alle finalità di tutela della salute.

sanitaria, la Corte Costituzionale ha riconosciuto alle Regioni la sola possibilità di integrare le disposizioni statali, in particolare in materia di organizzazione degli organi e degli enti dell'amministrazione sanitaria. Viene riconfermata, quindi, la necessità di garantire la tutela della salute in condizioni di fondamentale uguaglianza su tutto il territorio nazionale²⁵⁹.

Inoltre negli ultimi anni, la compartecipazione nella cabina di regia politica e nel Tavolo nazionale settoriale Salute, costituito in seno all'UNAR, dei differenti ministeri ed attori-chiave istituzionali e del terzo settore, ha portato all'adozione di un approccio sistemico ed integrato alla salute, i cui risultati sono piuttosto soddisfacenti²⁶⁰.

Per favorire l'accesso alle prestazioni sanitarie la Strategia ha puntato sulla figura degli attori socioassistenziali, come gli assistenti sociali, i mediatori ed il privato sociale, garantendo loro appositi corsi di formazione. Così il Tavolo Salute, coordinato inizialmente dall'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà e, successivamente, dalla Direzione Generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, ha definito il "Piano d'Azione Salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti". Il Piano, avviato nel 2015, invita le Regioni e le istituzioni del Sistema Sanitario Nazionale ad attuare interventi di tutela della salute della popolazione Rom attraverso azioni volte a promuovere la formazione del personale ed a garantire la conoscenza e l'accesso ai servizi sociosanitari e di prevenzione, alla diagnosi ed alla cura. Per questo motivo è stato avviato parallelamente il "Progetto Salute, promozione di strategie e strumenti per l'equità nell'accesso all'assistenza sanitaria di Rom, Sinti e Caminanti" per promuovere le conoscenze e

²⁵⁹ Così la Corte Costituzionale nella sentenza n.282 del 2002 dichiara costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 117 terzo comma Cost., la legge della Regione Marche n.26 del 2001 che dispone la sospensione, su tutto il territorio della Regione, di determinate terapie fino a quando il Ministero della salute non definisca in modo certo e circostanziato le situazioni cliniche per le quali tali terapie siano sperimentalmente dimostrate efficaci e risolutive e non siano causa di danni temporanei o permanenti alla salute del paziente. Infatti l'intervento del legislatore regionale prescinde in questo caso dai principi fondamentali rinvenibili nel sistema della legislazione vigente, quali il diritto fondamentale della persona malata ad essere curata e rispettata come persona ed il principio dell'autonomia e responsabilità del medico nelle sue scelte professionali ma si presenta come una scelta legislativa autonoma, non fondata su specifiche acquisizioni tecnico-scientifiche verificate da parte degli organismi competenti, ma dichiaratamente intesa a scopo cautelativo in attesa di futuri accertamenti che dovrebbero essere compiuti dall'autorità sanitaria nazionale.

²⁶⁰ BORMIOLI S., CATALDO A.T., COLOMBO M., *La tela di Penelope. Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012-2013*, cit., pp. 81 ss

le competenze delle Aziende sanitarie territoriali, ai fini dell'implementazione dello stesso "Piano d'azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti" in un'ottica di equità nell'accesso ai servizi di prevenzione e di cura offerti dal Servizio Sanitario Nazionale.

L'accesso ai servizi sanitari è, in alcuni casi, ostacolato da forme di discriminazione indiretta e diretta, ma l'inerzia dei Rom a condannare questi episodi sporgendo denunce o intentando altre azioni a tutela dei loro diritti non aiuta a trovare un'eventuale soluzione al problema. Inevitabilmente, infatti, anche in questo settore, come negli altri, esistono gravi difficoltà legate alla scarsa benevolenza di molti operatori sanitari e degli altri utenti verso gli individui di etnia Rom, alle patologie spesso conseguenti allo stato di indigenza e all'assenza totale di igiene, alle condizioni abitative estreme ed alla generale diffidenza da parte dell'intera società²⁶¹.

²⁶¹ MONASTA L., *I servizi sanitari. Promozione della salute ed epidemiologia del pregiudizio*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009, pp. 107 ss

3. Le condanne della giurisprudenza italiana alla segregazione dei Rom all'interno dei campi

3.1 Le criticità delle politiche abitative a favore dei Rom

Le politiche sociali promosse a livello locale e rivolte alla popolazione Rom si possono riassumere in due categorie alla luce degli obiettivi perseguiti. Da una parte vi è la promozione sociale nei diversi ambiti dell'istruzione, del lavoro e della salute, dall'altra vi è il complesso processo di inclusione sociale attraverso il miglioramento delle condizioni di vita all'interno dei campi. Le iniziative in questo ambito sono ancora in una fase sperimentale, con forte disomogeneità su tutto il territorio nazionale, anche a causa del coinvolgimento dei Comuni attraverso i Piani di Zona. In termini di investimenti economici, le politiche abitative di ristrutturazione e ammodernamento dei campi, hanno ricevuto finanziamenti da parte di Fondi e Programmi regionali di intervento, costituiti per l'occasione²⁶². La problematica relativa ai campi Rom è strettamente legata, però, ad una valutazione circa l'efficienza di questa soluzione abitativa.

Nell'ambito delle politiche abitative a favore dei Rom si registra un certo impegno da parte delle Regioni che hanno offerto agevolazioni nell'accesso all'abitazione, il dislocamento degli insediamenti abitativi su tutto il territorio regionale, la costruzione di microaree attrezzate, l'assegnazione di alloggi popolari, il sostegno all'acquisto di terreni privati, la promozione dell'autocostruzione di alloggi quantomeno temporanei ed il sopra citato finanziamento di interventi di ristrutturazione dei campi esistenti. Chiaramente, per un'attuazione concreta delle politiche abitative promosse a livello regionale, è necessaria la coordinazione con misure di integrazione sociale, accompagnamento lavorativo e mediazione culturale²⁶³.

²⁶² COSTANTINI E., *Il lavoro. Gli inserimenti lavorativi fra sperimentazione e messa a regime*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009, p. 140

²⁶³ DALLA ZUANNA G., *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia. La condizione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei Rom*, Padova, 2013, p.40

Infatti, per effetto della riforma del Titolo V del 2001, nonché delle precedenti leggi Bassanini del 1997, le Regioni sono divenute le principali responsabili delle politiche pubbliche che riguardano l'abitazione e, in particolar modo, l'accesso ad essa per chi si trovi in condizioni economiche svantaggiate. Le Regioni sono competenti nella determinazione dell'indirizzo e nella programmazione degli interventi pubblici in materia, nonché nelle decisioni in ordine ai flussi finanziari da destinare al settore. Ai Comuni, salvo chiamata in sussidiarietà, viene riconosciuta ex art. 118 Cost. la competenza nelle funzioni amministrative di gestione concreta e nella gestione dei rapporti con i cittadini. Lo Stato, invece, conserva il potere di stabilire il servizio minimo da garantire su tutto il territorio nazionale, di intervenire sulla disciplina legale delle locazioni e di determinare il livello essenziale del diritto sociale all'abitazione²⁶⁴.

Le procedure di agevolazione offerte a livello locale per l'accesso alla casa, vengono attivate a favore dei Rom solo in caso di necessità e conseguentemente alla libera scelta di queste famiglie di passare ad una vita sedentaria, abbandonando il nomadismo. Alcune leggi regionali a tutela della popolazione Rom, infatti, disciplinando la materia dei campi di sosta, affidano ai Comuni l'adozione di opportune iniziative per favorire l'accesso alla casa per le popolazioni nomadi che scelgano la vita sedentaria²⁶⁵. La Regione Toscana²⁶⁶, oltre a disciplinare la realizzazione di aree di sosta attrezzate per un massimo di 60 persone, ha previsto finanziamenti per il risanamento e il recupero di spazi abitativi e per la ristrutturazione di edifici pubblici abbandonati in modo da riconvertirli in case popolari.

Diversi, poi, sono gli interventi regionali tanto nella materia della promozione della famiglia, con la concessione di agevolazioni finanziarie a favore dei nuclei familiari meno abbienti per aiutarli a superare le difficoltà nell'accedere o nel conservare un alloggio, quanto nella materia dell'edilizia residenziale

²⁶⁴ FURLAN F., *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, cit., pp.723 ss

²⁶⁵ Così, ad esempio, l'art. 7 della L.R. Lazio n. 82 del 1985: *"Sulla base della legislazione vigente e delle specifiche agevolazioni previste dal Fondo sociale europeo e dal fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa, i comuni, sentita la consulta regionale per la tutela delle popolazioni rom (...) adottano opportune iniziative per favorire l'accesso alla casa delle popolazioni nomadi che preferiscano scegliere la vita sedentaria"*

²⁶⁶ L.R. Regione Toscana 2 del 2000 *"Interventi per i popoli Rom e Sinti"*

pubblica con lo scopo di mettere a disposizione dei soggetti e dei nuclei familiari con redditi bassi alloggi a prezzi inferiori a quelli offerti dal mercato. Tuttavia, l'attuale insufficienza dell'offerta di edilizia residenziale pubblica e la mancanza di politiche adeguate riguardanti gli aspetti abitativi, hanno determinato la nascita di una vera e propria competizione per l'accesso all'edilizia pubblica tra coloro che vivono in condizioni di difficoltà abitativa.

A molti Rom viene essenzialmente negato l'accesso ad un alloggio adeguato e regolare, non solo a causa della scarsità di tali incentivi a loro favore, ma anche a causa dell'introduzione da parte delle autorità locali di criteri di accesso agli alloggi di edilizia popolare che direttamente o indirettamente discriminano i Rom. Infatti, per quanto le graduatorie per l'accesso all'edilizia popolare, curate a livello nazionale, riconoscano come aggravante la situazione di disagio abitativo, la presenza di alloggi impropri, insalubri e sovraffollati non sempre viene associata alla realtà dei campi o delle aree sosta, soprattutto se riconosciute o autorizzate. Inoltre i Rom spesso non possiedono permesso di soggiorno né sono in grado di presentare documenti di sfratto quando sono oggetto di sgomberi forzati, i quali avvengono senza il rispetto di alcuna formalità amministrativa²⁶⁷. Se da un lato, quindi, la disponibilità molto limitata di alloggi sociali lascia migliaia di famiglie bisognose in uno stato di abbandono, dall'altro i Rom che vivono nei campi sono di fatto estromessi dalla anche sola possibilità di concorrere all'accesso agli alloggi di edilizia popolare, a causa di criteri di allocazione per loro impossibili da soddisfare.

Inevitabile è stata, quindi, la condanna nel 2015 all'Italia da parte del Comitato europeo per i diritti sociali per violazioni dell'articolo 31 sul diritto all'abitazione ed in particolare della lettera e) sulla non discriminazione della Carta Sociale Europea, secondo cui il godimento dei diritti riconosciuti dalla Carta debba essere garantito senza qualsiasi distinzione basata su razza, colore della pelle, sesso,

²⁶⁷ BORMIOLI S., CATALDO A.T., COLOMBO M., *La tela di Penelope. Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012-2013*, cit., pp. 95 ss

lingua, religione, opinione, nazionalità, origine sociale, salute, appartenenza ad una minoranza nazionale o ogni altra situazione²⁶⁸.

A Roma, se inizialmente si registrava una cronica esclusione dei Rom dall'assegnazione delle case popolari, così come sancito dalla circolare del 18 gennaio del 2013 nella parte in cui non attribuiva ai residenti nei campi autorizzati il punteggio di cui alla Categoria A1 del relativo bando²⁶⁹, nell'ultimo decennio diverse sono state le iniziative avviate dalla nuova giunta comunale che però non sono state esenti da critiche da parte della comunità. Così nel 2017 è stata promossa l'iniziativa "bonus casa" con l'erogazione di contributi da 800 euro al mese per sostenere i Rom nell'affitto di un appartamento ma, nonostante la garanzia dell'amministrazione comunale, non si sono trovati proprietari di immobili disposti ad affittarli a chi veniva dai campi. Ancora più recente è l'iniziativa, promossa nell'ambito del Piano per il superamento dei Campi Rom, di garantire 600 euro al mese a chi accetta di lasciare le baracche con l'obbligo di trovare una soluzione alternativa entro sei mesi. Sebbene la volontà comune sia quella di superare la logica delle baraccopoli e promuovere l'inclusione dei nomadi nella società, le alternative alla chiusura dei campi sono poche e di difficile realizzazione. La paura è che, chiudendo gli insediamenti formali della Capitale, i Rom possano disperdersi ed accamparsi in nuove baraccopoli, stavolta abusive.

Nel 2015 in Emilia Romagna era stata approvata una legge regionale che impegnava i Comuni ad offrire ai Rom residenti nel territorio una pluralità di soluzioni abitative alternative ai campi. In molte città emiliane è stata adottata la soluzione di predisporre microaree attrezzate²⁷⁰, ovvero nuovi accampamenti di minori dimensioni, ben costruiti e provvisti di piazzole, case mobili e bagni comuni. Infatti, dati ufficiali riportano l'Emilia Romagna come Regione con il maggior numero di microaree e quella che, insieme al Piemonte, vanta la concentrazione più

²⁶⁸ Comitato Europeo per i diritti sociali, decisione del 7 dicembre 2005

²⁶⁹ AMNESTY INTERNATIONAL, *Due pesi e due misure: politiche abitative dell'Italia che discriminano i Rom*, Roma, 2013, p. 51

²⁷⁰ L.R. Emilia Romagna n.11 del 2015 art.3: "*La Regione, i comuni e le loro unioni (...) b) promuovono la sperimentazione e lo sviluppo di soluzioni insediative innovative di interesse pubblico, quali le microaree familiari, pubbliche e private. Tali soluzioni sono disciplinate con atto della Giunta regionale, acquisito il parere degli enti locali in sede di Consiglio delle Autonomie locali, che stabilisce specifici requisiti tecnici connessi alla tutela della dignità della persona, quali la salubrità, l'igiene, la sicurezza, l'accessibilità e l'integrazione, e apposite prescrizioni urbanistiche ed edilizie, nell'osservanza di quanto disposto dai commi 2 e 3*"

alta di baraccopoli formali in Italia²⁷¹. Anche alla luce delle recenti elezioni regionali in Emilia Romagna, il tema è stato oggetto di un acceso dibattito politico ed oggi si è in attesa di capire se il progetto delle microaree troverà nuovamente applicazione.

I campi, quindi, nel tempo sono stati la principale risposta fornita istituzionalmente alla domanda abitativa della popolazione Rom, alla luce della necessità di tutelare sia il diritto al nomadismo che il diritto alla sedentarizzazione. Inizialmente erano visti come luoghi di controllo sociale, di smistamento della carità istituzionale e non, monitoraggio e salvaguardia dei confini delle aree dedicate ai Rom in modo da evitare gli incontri con il resto della popolazione. Allo stesso tempo, i campi rappresentavano uno strumento di assimilazione volto a normalizzare le popolazioni che avevano uno stile di vita itinerante, costringendole di fatto a una situazione di stabilità insediativa, benché in condizioni di precarietà e di degrado. Situati ai margini della città, lontani anche dai mezzi di trasporto pubblico, i campi risultavano, e purtroppo risultano ancora oggi, sovraffollati e privi dei requisiti sanitari minimi. Nati come soluzione temporanea, i campi hanno assunto carattere permanente, finendo per essere dei grandi contenitori difficili da controllare e gestire²⁷².

3.2 La ghettizzazione all'interno dei campi

Da aree di sosta realizzate per le persone in transito, quindi, i campi sono divenuti il luogo emblematico della segregazione e del trattamento differenziale delle popolazioni Rom rispetto agli altri cittadini²⁷³. La ghettizzazione dei campi aumenta i rischi di devianza, dinamiche di emarginazione sociale, deresponsabilizzazione e povertà per coloro che sono costretti a vivervi. Il campo diventa spesso oggetto di allarme sociale e bersaglio dell'ostilità dei residenti che sono ostili ad ospitarli nei propri territori. Infatti, abbandonata ogni forma di

²⁷¹ Associazione 21 Luglio, *Comunità Rom negli insediamenti formali e informali in Italia*, rapporto annuale 2018

²⁷² SIGONA N., *I confini del «problema zingari»*. *Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in CAPONIO T., COLOMBO A. (a cura di) *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, 2005, p. 270

²⁷³ VITALE T., BREMBILLA L., *Dalla segregazione al diritto all'abitare*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009, pp.166 ss

integrazione dei gruppi Rom e marcate le crescenti differenze economiche e culturali, è accresciuto e si è intensificato il sentimento di ostilità nei loro confronti. Pochi sono i Rom che hanno le possibilità economiche per vivere al di fuori dei campi, ostacolati ulteriormente dalla tradizionale concezione di famiglia allargata che dissuade il singolo individuo ad allontanarsi dal resto del gruppo. D'altra parte, però, capita spesso in molte città italiane che commercianti, piccoli imprenditori, impiegati, operai o liberi professionisti di etnia Rom, si vergognino a dichiarare la propria identità e preferiscano nascondersela, contribuendo, paradossalmente, a consolidare lo stereotipo dell'Rom povero che vive di stenti²⁷⁴.

Questo non implica che tutti i campi predisposti dalle amministrazioni locali abbiano avuto questo sfortunato esito. In alcune città italiane si registrano esperienze ben riuscite di piccoli villaggi e microaree che ospitano piccoli gruppi di persone che volontariamente scelgono di vivere insieme e che vengono parallelamente accompagnati in un percorso che li porta ad acquistare i diritti di proprietà del luogo in cui risiedono e a muoversi verso una reale autonomia²⁷⁵.

Nella maggior parte delle leggi regionali, però, emerge in tutta chiarezza il legame tra la costruzione di campi sosta e la tutela del nomadismo, inteso come stile di vita costituito da case prefabbricate o da roulotte, dove tenere il Rom separato dal resto della popolazione. Ai Rom viene riconosciuto il diritto, se non il dovere, di vivere all'interno dei campi, seguendo precise regole di comportamento decise dalla Regione e dal Comune che li ospita, pena l'espulsione. Le politiche di segregazione e invisibilità aumentano il rischio che si diffondano comportamenti di micro-criminalità, o che i più giovani vengano attirati dalle offerte della criminalità organizzata presente in molti territori del nostro Paese. Il Rom-nomade diventa sinonimo di soggetto pericoloso, alla presenza del quale viene a determinarsi una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali²⁷⁶. Con questi presupposti, nel 2008 è stato dichiarato lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di

²⁷⁴ DALLA ZUANNA G., *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia. La condizione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei Rom*, Padova, 2013, pp. 34 ss

²⁷⁵ VITALE T., *Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica*, cit., pp.9 ss

²⁷⁶ MANCINI L., *Riflessioni sull'identità dei Rom*, in JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: La minoranza insicura, Anni 2010-11, p.26

comunità nomadi nel territorio delle Regioni della Campania, del Lazio e della Lombardia²⁷⁷ e sono state emanate le tre ordinanze applicative per fronteggiare l'emergenza²⁷⁸. Il ricorso allo strumento delle ordinanze di protezione civile è stato determinato dalla necessità di rendere più veloci le procedure amministrative per la creazione di nuovi campi, la sistemazione di quelli esistenti e per un rapido utilizzo delle risorse finanziarie necessarie. La decretazione emergenziale, però, portò all'attuazione di misure lesive dei diritti fondamentali dei Rom tanto da attirare l'attenzione di moltissime associazioni per la difesa dei diritti umani, le quali condannarono l'Italia per aver ricorso a tale mezzo straordinario in mancanza di un'opportuna valutazione delle eventuali lesioni dei diritti umani²⁷⁹.

Contro questi decreti l'Associazione European Roma Rights Centre Foundation²⁸⁰ ed una famiglia Rom bosniaca di Roma, presentarono ricorso al TAR del Lazio, denunciando la mancanza dei presupposti di fatto idonei a legittimare una declaratoria di emergenza ai sensi dell'art.5 della legge n.225 del 1992²⁸¹. Sostenevano che la declaratoria fosse stata emanata in mancanza del presupposto dell'accadimento di un evento eccezionale, essendo giustificata solo dalla presenza di comunità Rom nelle città italiane, ovvero dalla presenza dei Rom come etnia. Il TAR accolse il punto²⁸², sottolineando come il riferimento a gravi episodi che abbiano messo in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica non fosse supportato da una accertata analisi dell'effettiva incidenza della presenza di insediamenti Rom ma solo da specifici ed isolati episodi che non potevano essere considerati di per sé idonei a dimostrare l'asserita eccezionalità e straordinarietà della situazione. I

²⁷⁷ D.P.C. del 21 maggio 2008 che dichiara “*lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle Regioni della Campania, Lazio e Lombardia*” e le successive ordinanze applicative “*per fronteggiare lo stato di emergenza nel territorio del Lazio, della Campania e della Lombardia.*”

²⁷⁸ Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri n.3676/3677/3678 del 30 maggio 2008, dal titolo “*Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle Regioni Lazio, Lombardia e Campania*”. Con ulteriori decretazioni lo stato di emergenza è stato prorogato nel 2009 di altri due anni ed esteso anche a Piemonte e Veneto.

²⁷⁹ AMNESTY INTERNATIONAL, *Tolleranza zero verso i Rom, sgomberi forzati e discriminazione contro i Rom a Milano*, Roma, 2011

²⁸⁰ L'European Roma Rights Centre Foundation (ERRC) è un'organizzazione di diritto internazionale di pubblico interesse che lavora per combattere il razzismo contro i Rom e gli abusi dei loro diritti umani attraverso contenziosi giudiziari strategici, ricerche, patrocinii legali e formazione sui diritti umani

²⁸¹ La legge n. 225 del 1992 sull'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, all'art.5 comma 2, disciplinando lo stato di emergenza ed il potere di ordinanza, rinvia all'art.2 comma 1, lettera c) per l'elencazione dei fatti che attribuiscono all'autorità il potere di ordinanza: “*calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo*”

²⁸² TAR Lazio, sentenza n. 6352 del 1° luglio 2009.

ricorrenti, inoltre, denunciavano i provvedimenti nella parte in cui sottoponevano gli appartenenti all'etnia Rom a gravissime interferenze nei loro fondamentali diritti umani. La discriminazione sarebbe stata sia diretta, in quanto i Rom venivano trattati meno favorevolmente di coloro che non lo erano, sia indiretta, in quanto i Rom venivano messi in una posizione di particolare svantaggio rispetto al resto della popolazione. I provvedimenti impugnati sarebbero stati anche in contrasto con il più specifico divieto di discriminazioni razziali ed etniche nei confronti del popolo Rom, derivante dal complesso di norme emanate al riguardo dal Consiglio d'Europa, finalizzate a favorire l'inclusione sociale di questa comunità. Il TAR, in questo caso, non accolse il punto nella parte in cui veniva denunciato il decreto in quanto guidato solamente da ragioni di discriminazione razziale o etnica nei confronti della comunità Rom. Infatti, pur riconoscendo la natura discriminatoria di alcune disposizioni, il decreto era stato emanato con la finalità di sanare una situazione di allarme sociale, tant'è che era rivolto non soltanto ai Rom come etnia ma a tutti coloro che vivessero all'interno di villaggi attrezzati. Nello stesso tempo, però, il TAR annullò le ordinanze impugnate nella parte in cui prevedevano ed autorizzavano l'identificazione per mezzo di rilievi segnaletici delle persone, compresi i minori, che vivevano all'interno dei campi. Ugualmente annullò specifiche disposizioni dei Regolamenti adottati dai Commissari straordinari delegati per le Regioni Lombardia e Lazio che prevedevano il controllo dei campi stessi con registri delle presenze, tessere fotografiche, vigilantes agli ingressi, limiti ai visitatori in quanto contrastanti con il diritto alla libera circolazione ex art.16 Cost²⁸³.

Alla luce dell'accoglimento parziale di quanto richiesto dai ricorrenti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il dipartimento della Protezione civile e gli uffici territoriali del governo di Milano, Roma e Napoli, hanno presentato ricorso in appello al Consiglio di Stato contro la sentenza del TAR Lazio. Con decisione del 16 novembre 2011²⁸⁴, la Sezione Quarta del Consiglio di Stato, non solo ha confermato quanto deciso dal TAR Lazio ma è andata oltre tale

²⁸³ Art. 16 Cost.: “Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche”

²⁸⁴ Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011

sentenza, riconoscendo l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008 che aveva dichiarato l'emergenza nomadi, in quanto privo di condizioni che giustificassero l'emergenza stessa. Di conseguenza sono stati annullati sia la nomina dei commissari a Milano, Roma e Napoli del 30 maggio 2008 che i provvedimenti da questi adottati, decretando il ritorno della gestione dei nomadi alla casa comunale²⁸⁵.

Ad un anno dalla decisione del Consiglio di Stato che ha posto fine all'emergenza nomadi, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza ha pubblicato nel 2015 le sue nuove conclusioni²⁸⁶ per implementare le raccomandazioni che aveva rivolto all'Italia nel suo rapporto conclusivo del quarto ciclo di monitoraggio. Il rapporto chiede alle autorità italiane di estendere formalmente le competenze dell'UNAR, in modo da includere nelle sue attività anche le discriminazioni che non siano basate solo su origine etnica e razziale e consentire all'Ufficio di intentare azioni legali a favore dei propri assistiti. Viene inoltre richiesto di assicurare l'indipendenza dell'UNAR, istituito nell'ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità e quindi alle dipendenze dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e di assicurargli le necessarie risorse umane e economiche. Le autorità italiane vengono poi sollecitate a garantire sostegno economico alle famiglie Rom sgomberate dai propri alloggi, affinché siano messe nella condizione di godere della piena protezione e delle garanzie del diritto internazionale.

Se, da una parte, è stato riscontrato un positivo incremento del capitale umano e finanziario messo a disposizione dell'UNAR, non è stato ancora attuato concretamente quanto ulteriormente previsto nelle raccomandazioni. La sentenza del Consiglio di Stato del 2011, l'attuazione in corso della Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti e l'esistenza di diversi disegni legislativi a favore di una normativa a tutela dei Rom, sono sicuramente importanti passi avanti verso un superamento di tutte le problematiche relative alla complessa situazione dei Rom. Allo stesso tempo, però, continuano ad essere effettuati

²⁸⁵ MARIANI F., *La categoria "nomade" sotto la lente dei giudici francesi e italiani*, in JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: La minoranza insicura, Anni 2010-11, pp.99 ss

²⁸⁶ ECRI, conclusioni sull'attuazione di alcune raccomandazioni formulate nel rapporto sull'Italia a seguito del quarto ciclo di monitoraggio, pubblicate il 25 febbraio 2015

sgomberati forzati in assenza di minime garanzie procedurali, ad esempio notificando preventivamente l'intenzione di sgomberare determinati alloggi o garantendo assistenza legale alle famiglie interessate. Appena due giorni dopo la raccomandazione dell'ECRI, infatti, è stato attuato un nuovo sgombero forzato nel comune di Torino²⁸⁷. Spesso, inoltre, si verificano un mal funzionamento degli amministratori pubblici ed una cattiva gestione dei fondi stanziati dal Ministero dell'Interno e dalla Regione interessata, finendo per precludere ai Rom sgomberati la possibilità di un'abitazione alternativa, neanche solo temporanea. È questo il caso del Campo Rom di Via Vaticati, sgomberato dal Comune di Giugliano il 10 maggio 2019. Il Sindaco, due mesi prima, aveva ottenuto l'autorizzazione, da parte del Presidente della Regione Campania, di utilizzare una parte dei fondi già stanziati per progetti di edilizia abitativa per realizzare progetti che offrirono percorsi di accompagnamento all'abitazione e l'inserimento della stessa popolazione nella comunità locale. Nonostante ciò, all'attuazione dello sgombero, non seguì la realizzazione dei progetti annunciati, lasciando le famiglie interessate senza un'abitazione, un lavoro e la possibilità di garantire ai figli la frequenza scolastica. Per di più, il Comune di Giugliano e quelli limitrofi sfruttarono lo sgombero per espellere i Rom dai propri territori, aumentando il clima di intolleranza e discriminazione nei loro confronti.

Se il rapporto tra i Rom e le comunità locali ha da sempre costituito ragione di scontro, negli ultimi decenni le tensioni sono aumentate per via della resistenza dei secondi agli insediamenti ed all'utilizzo degli spazi urbani da parte di queste popolazioni²⁸⁸. Il problema si è quindi riversato sulle amministrazioni locali, principalmente comunali, chiamate a dare risposte concrete ed immediate ai loro cittadini bilanciando, da una parte, la tutela della popolazione Rom e dall'altra la possibilità di perdere consenso elettorale. Per poter continuare nella direzione degli sgomberati, nel rispetto delle famiglie coinvolte, è infatti necessario promuovere interventi di prima accoglienza attraverso la creazione di un dispositivo di accompagnamento ed un incentivo all'uscita dall'accoglienza ed al reperimento di

²⁸⁷ Associazione 21 Luglio, Comunicati stampa, *Torino, in corso il maxi sgombero forzato di 200 Rom*, 26 febbraio 2015

²⁸⁸ FURLAN F., *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, cit., p. 706

un alloggio, che garantisca l'effettiva turnazione nei centri predisposti e che prevenga forme di assistenzialismo protratte nel tempo o la ricostituzione dei campi stessi²⁸⁹.

Infine, significativa sulla questione è l'ordinanza del Tribunale di Roma del 30 maggio 2015²⁹⁰ che ha ritenuto di per sé discriminatoria, indipendentemente dalle condizioni di vita all'interno dei campi, l'istituzione di campi attrezzati per i Rom. Nel caso concreto, era stato dichiarato colpevole per discriminazione indiretta il Comune di Roma Capitale, nella parte in cui aveva disposto la costruzione di un villaggio attrezzato per gli abitanti dei campi nomadi, destinato però quasi esclusivamente alla popolazione di etnia Rom. Alla luce delle condizioni di isolamento e disagio che imponeva agli abitanti, il villaggio non poteva considerarsi un'azione positiva in favore di detta etnia e ne fu ordinata sospensione. L'ordinanza ha assunto rilevanza anche a livello internazionale, tanto che i diversi enti sovranazionali che hanno competenze in materia di diritti umani ne hanno ripetutamente raccomandato l'attuazione.

²⁸⁹ TOMESANI C., *Bologna: migrazioni rom e inserimenti abitativi*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009, p.198

²⁹⁰ Tribunale di Roma, II sezione civile, est. Bifano, caso *ASGI e Associazione 21 luglio* (avv. Fachile) c. *Roma Capitale* (avv. Patriarca) e *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

4. I Rom nel Comune di Telese Terme

4.1 La storia di una civile convivenza

Il comune di Telese Terme, costituito nel lontano 1934 con la frazione omonima staccata dal comune di Solopaca in provincia di Benevento, è il principale paese, per demografia ed importanza, della beneventana Valle Telesina. Telese Terme, inizialmente chiamato semplicemente Telese, per poi cambiare la denominazione nel 1992, si trova a circa 30 km da Benevento e sorge ai piedi del Monte Pugliano, dove sorgenti di acqua sulfurea danno origine alle rinomate terme ed erodono le rocce carbonatiche dando luogo a doline. Per questa sua caratteristica, il Comune è una meta turistica, ospitando persone da tutta Italia principalmente nei periodi estivi. Il Comune ospita anche l'attrattivo lago di Telese che, nonostante le sue piccole dimensioni è il più grande della Provincia. Il territorio è ricco numerose bellezze paesaggistiche, storiche e archeologiche e la indubbia centralità geografica nell'ambito della Valle Telesina lo ha reso un importante crocevia tra i collegamenti delle Regioni Molise, Lazio, Puglia e, per l'appunto, Campania. La sua posizione strategica ha quindi favorito il passaggio, fin dai primi anni della sua costituzione, di quelle popolazioni nomadi provenienti dalle Regioni meridionali.

La prima testimonianza della presenza di Rom a Telese Terme risale al marzo del 1929, quando fu registrata la nascita di un bambino all'interno di una famiglia di etnia Rom proveniente dalla provincia di Foggia, precisamente dalle terre di Alberona e Castelluccio Valmaggiore. Questa famiglia, per ragioni a noi sconosciute ma presumibilmente per semplice propensione al nomadismo, seguì il corso dei fiumi Miscano, Ufita e Calore, facendo tappa, prima del definitivo stanziamento nel Comune di Telese Terme, ad Apice e Ponte, entrambe situate lungo l'asse del fiume Calore.

CITTA' DI TELESE TERME
Provincia di Benevento

www.comune.teleseterme.gov.it
servizi@comune.teleseterme.bn.it
 Pec: comune.teleseterme.servizi@pec.it
 Uffici Servizi Demografici

Viale Minieri, 146 - 82037 Telesse Terme (BN)
 C.F. / P.I. 00043820620
 tel. 0824/974105-22 fax 0824/941444

SCHEDA INFORMATIVA CITTADINO

Posizione cittadino	DECEDUTO
Numero di famiglia	938
Sesso	M
Cognome	DE ROSA
Nome	GIUSEPPE
Data di nascita	11/03/1929
Comune di nascita	TELESE (BN) Atto 21 Parte I Anno 1929
Paternita'	DE ROSA/FERDINANDO
Maternita'	MORELLI/GIULIA
Relazione di parentela	INTESTATARIO SCHEDA
Stato civile	CONIUGATO
Cittadinanza	ITALIANA
Indirizzo	VIA MATILDE SERAO N. 18 Sc. 2 P. 1 Int. 4 dal 21/10/2001
Comune di matrimonio	TELESE (BN)
Data di matrimonio	21/02/1953 Atto 3 Parte II Serie A Anno 1953
Coniuge	BEVILACQUA FILOMENA
Dati di immigrazione	PONTE (BN) il 11/04/1946 pratica n. reg. il 11/04/1946

Scheda informativa rilasciata dal Comune di Telesse Terme del primo individuo di etnia Rom nato e registrato all'anagrafe del Comune. Dai dati riportati all'interno del documento si evince anche l'origine della moglie proprio da quei luoghi del beneventano da cui risultano provenire le famiglie di etnia Rom stanziate a Telesse Terme.

L'arrivo dei Rom all'interno della Valle Telesina è da ritenere, dunque, frutto di un movimento spontaneo e non coatto, registrabile come l'ultimo atto di una migrazione millenaria. Non fu effetto di nessuna deportazione o persecuzione nei loro confronti, né tantomeno della circolare 11 settembre 1940, firmata dall'allora capo della polizia Arturo Bocchini, in forza della quale gli zingari italiani furono rastrellati e confinati in luoghi isolati o in veri e propri campi di concentramento²⁹¹. Durante gli anni del Fascismo, infatti, per ovviare ai problemi della nazionalità e della provenienza dei Rom, vennero emessi diversi decreti di allontanamento ed isolamento dei gruppi verso zone e paesi isolati, lontani cioè dalle zone strategiche per la popolazione italiana. Nella stessa logica, il Comune di Telesse Terme, per la sua posizione geografica e per le sue caratteristiche urbane, fu identificato come luogo di confino per gli oppositori politici²⁹², ma non costituì mai

²⁹¹ L'11 settembre 1940, il capo della Polizia Arturo Bocchini, stabilì l'internamento delle popolazioni nomadi considerate minoranza pericolosa, i cui membri venivano considerati potenziali spie ed elementi caratterizzati da cultura antinazionale.

²⁹² Ad esempio, nel mese di febbraio del 1943 a Telesse Terme fu confinato l'avvocato potentino Gerardo Marchese, arrestato per diffusione di notizie pessimistiche sull'andamento della guerra e perché sospettato di ascoltare radiostazioni estere o clandestine. Fuggì da Telesse il 26 aprile 1943 per raggiungere la Svizzera.

luogo di confino per i gruppi di etnia Rom. Questi arrivarono nei territori telesini in piena libertà, presumibilmente attratti dalla scarsa densità abitativa, dalla presenza di molti corsi d'acqua e della centralità geografica. Da segnalare, inoltre, è come la loro presenza in questi territori si registrasse già prima degli anni in cui il regime fascista mostrò il suo volto più feroce.

A Telese Terme le prime famiglie di etnia Rom si insediarono a ridosso di un piccolo villaggio allora esistente situato nei pressi di piazza Mercato, via Rom e le "Botteghelle". Fin dai primi anni del loro insediamento, l'esperienza del loro contatto con gli abitanti del posto fu ampiamente positiva tanto da riuscire ad integrare abbastanza facilmente. Sui vecchi registri anagrafici è ancora oggi possibile leggere la parola zingaro alla voce professione, riconoscimento emblematico di come questa popolazione fosse accolta con rispetto ed ospitalità dagli abitanti del posto.



Via Roma in una cartolina animata degli anni '30, anni in cui si registrò la prima presenza di Rom nel comune di Telese Terme. L'immagine mostra il ben visibile campanile della Chiesa e la piazza antistante. Le case che ospitavano le "Botteghelle" sono sulla sinistra, mentre antistante la piazzetta sulla destra, uno dei primi, ancora oggi presente, insediamenti dei Rom nel Comune di Telese Terme²⁹³.

²⁹³ SELVAGGIO M., *Cartoline da Telese, una storia per immagini 1980- 1960*, Benevento, 2006



Piazza Mercato con veduta a Nord. Le “Botteghelle” sono sulla destra e, a sinistra, imperioso, sorge il mulino con attaccata la “Porta di Alife” attraverso la quale si accedeva al paese, a testimonianza della natura periferiche di questa zona che invece oggi rappresenta parte del centro della cittadina termale.

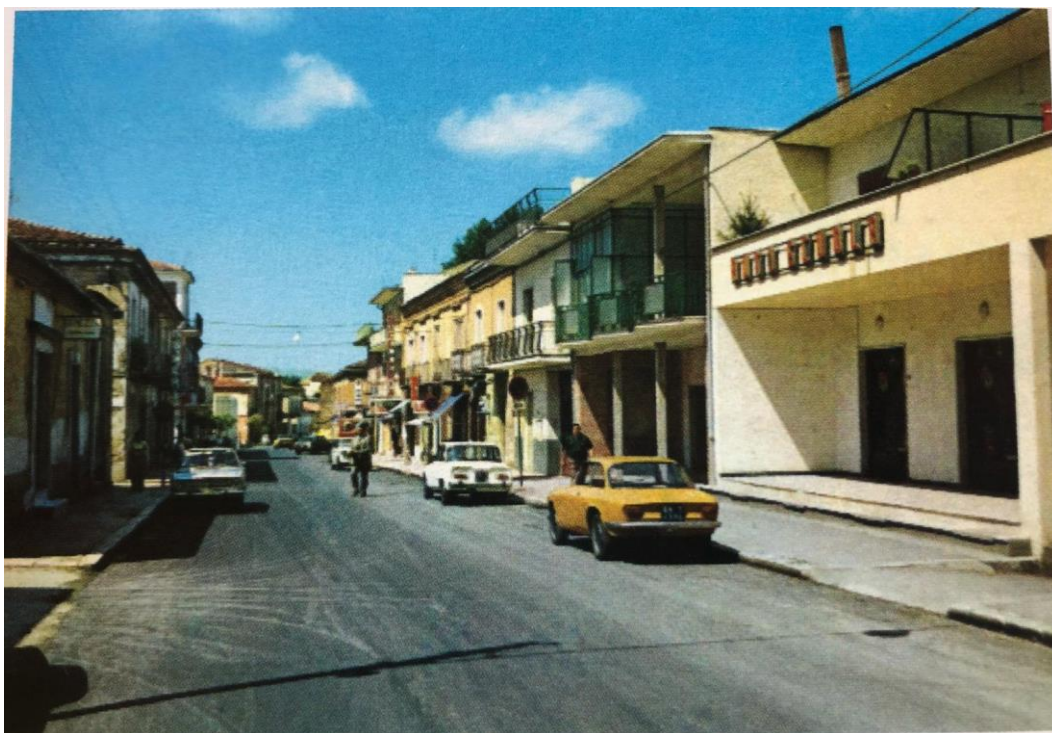
<p>Numero <u>otto</u></p> <p><u>Grego Vincenzo</u></p> <p><u>già registrato</u></p>	<p>L'anno millevocentotrenta sei _____ addì <u>uove</u> _____ di <u>marzo</u> _____, a ore <u>aut</u> meridiane <u>uove</u> _____, e minuti _____, nella Casa Comunale.</p> <p>Avanti di me <u>Dal giudice Giovanni segretario delegato del Commissario Pappalardo con atto otto gennaio millevocentotrenta sei: quale debba essere approvato</u> _____</p> <p>Ufficiale dello Stato Civile del Comune di <u>Telesse</u> _____</p> <p>è comparso <u>Grego Angelo</u> _____ di anni <u>quaranta</u> _____, * <u>Zingaro</u> _____ domiciliato in <u>Telesse</u> _____, il quale mi ha dichiarato che alle ore <u>aut</u> meridiane <u>dieci</u> _____ e minuti _____, del dì <u>cinque</u> _____ del <u>corrente</u> mese, nella casa posta in <u>Piazza mercato</u> _____ al numero <u>nuove</u> _____, da <u>Norrell. Francesco, via scoglio, zingara, resti emigrate</u> _____</p> <p>_____ è nato un bambino di sesso <u>maschile</u> _____ che <u>ego</u> mi presenta, e a cui dà il nome di <u>Vincenzo</u> _____</p> <p>A quanto sopra e a questo atto sono stati presenti quali testimoni <u>Rosola Piccirilli</u></p>
---	---

indicherà la professione o la condizione.

Atto di nascita del 1936 del Comune di Telesse Terme di un individuo di etnia Rom identificato come “Zingaro”.

Dopo la seconda guerra mondiale, ai primi nuclei familiari se ne aggiunsero di nuovi, provenienti dall'area foggiana, abruzzese e casertana. È negli anni '50, infatti, che si registra il primo insediamento di quegli individui di etnia Rom capostipiti della ormai cospicua comunità Rom che tutt'oggi abita i territori del Comune di Telesse Terme. In quegli anni, dopo un lungo vagabondare per le regioni meridionali, un gruppo di nomadi del nucleo familiare dei Greco si stabilizzò nelle zone della "Masseria" e delle già citate "Botteghelle", prendendo autonomamente possesso di quei territori che all'epoca rappresentavano la periferia della cittadina termale. Questo nucleo familiare era caratterizzato da una concezione patriarcale della famiglia, tanto che riconosceva un individuo, Ferdinando Greco, come *pater familias* e guida spirituale per tutti i componenti.

Con il boom edilizio degli anni '60 questo nucleo familiare di etnia Rom, che nel corso degli anni si moltiplicava quasi esclusivamente con accoppiamenti tra parenti o con l'altro nucleo Rom dei De Rosa, si trovò ad abitare zone rurali non più alla periferia di una cittadina che tendeva quindi ad espandersi nel verde della Valle. Alcuni di questi abbandonarono le zone del primo insediamento, divenute ormai sopraffollate, e si spostarono nella zona del "sotto-stazione", mentre altri riuscirono addirittura a costruirsi delle abitazioni di loro proprietà. A testimonianza dell'affermato ambientamento ed adattamento dei Rom all'interno della comunità telesina, alla prima lottizzazione delle case popolari degli anni '70 non ci furono assegnazioni per le famiglie di etnia Rom, non per forme di discriminazione o per assenza di requisiti minimi, bensì per mancata presentazione di richieste da parte di questa popolazione.



1965. Via Roma si allunga, la strada diventa asfaltata e si costruiscono i marciapiedi. Le vecchie case iniziano ad essere ristrutturate frutto dello sviluppo edilizio di quegli anni ma in paese sussistono ancora aree paludose che suggeriscono una edilizia leggera. Le case continuano così ad essere costruite su due piani.

Questo nucleo di etnia Rom, quindi, fu iscritto all'anagrafe del Comune di Telesse Terme fin dalla prima generazione, finendo per ottenere ben presto tutti i membri la cittadinanza italiana.

Negli anni '70 si registrò una spontanea scolarizzazione, sebbene limitata alla scuola dell'obbligo ed agli individui di sesso maschile. Le donne, infatti, venivano nella maggior parte dei casi private dell'alfabetizzazione, come forma di protezione per prevenire un loro incontro ed un conseguente accoppiamento con il resto della popolazione telesina. Si dovranno aspettare gli anni 2000 per una totale scolarizzazione dei bambini e dei ragazzi di etnia Rom presenti sul territorio, frequentanti finanche le scuole medie. Questi, d'altronde, come segnalato precedentemente, avevano ottenuto ormai la cittadinanza italiana, essendo quindi destinati allo stesso trattamento riservato al resto della popolazione.

Negli anni '90, con il secondo boom edilizio frutto dell'opinabile amministrazione D'Occhio, si registrò l'allocatione della maggior parte delle famiglie Rom all'interno delle case popolari, potendo concorrere all'assegnazione delle stesse alla pari degli altri cittadini.

Telese Terme, alla luce della storia d'integrazione delle famiglie Greco e De Rosa ormai insediate permanentemente e naturalizzate italiane, non è mai stato caratterizzato da ulteriori e successive invasioni di Rom organizzati in problematici insediamenti nomadi, formali o informali, come avvenuto anche all'interno della stessa Regione. Infatti, quando nell'agosto del 2003 scattò l'allarme nomadi a Telese Terme, con l'arrivo di un gruppo di Rom provenienti dalla Puglia stanziatosi temporaneamente all'interno del parcheggio dell'area termale, questi furono subito invitati ad abbandonare quei territori. Nel giro di qualche giorno, infatti, prima il parcheggio delle terme, poi l'area antistante il nuovo campo sportivo, fu completamente occupato da roulotte e macchine di grossa cilindrata, presentando uno spettacolo insolito che richiamò inevitabilmente l'attenzione di alcuni agenti della polizia municipale. La tribù nomade si spostò poi all'interno del piazzale adibito a parcheggio di fronte il Parco del Grassano nel Comune di San Salvatore Telesino. I nomadi erano probabilmente di origine spagnola e contavano circa cinquanta persone tra cui numerose donne e bambini. La loro presenza sul territorio, oltre a destare grande curiosità nella cittadina termale, suscitò qualche preoccupazione su una eventuale lunga permanenza. Le condizioni igieniche sembravano infatti piuttosto precarie e, come puntualmente dichiarato anche dal Sindaco di San Salvatore telesino, i comuni della Valle non erano attrezzati per predisporre centri di accoglienza idonei ad ospitare le popolazioni nomadi. Il parcheggio del Rio Grassano era completamente sprovvisto di qualsiasi infrastruttura atta ad accogliere in condizioni umane donne e bambini. Fortunatamente la storia non ebbe alcun risvolto bellicoso o controverso poiché furono gli stessi capi dei nuclei familiari Rom che, di fronte all'invito da parte delle forze dell'ordine ad abbandonare quanto prima il parcheggio, comunicarono l'itinerario del loro viaggio verso la Capatile, nella quale viveva il resto della loro tribù. Telese Terme e San Salvatore Telesino furono, quindi, solo una tappa del loro spostamento ed in pochi giorni avvenne lo sgombero delle aree pubbliche occupate.

Ad oggi i Rom presenti nel Comune di Telesse Terme, limitati ai nuclei familiari dei Greco, dei De Rosa e dei Barletta, contano poco più di 150 individui, numero cospicuo all'interno di un paese che registra meno di 8.000 abitanti. I Rom sono così considerati parte integrante della comunità ed avendo ottenuto la cittadinanza italiana non subiscono, quantomeno sul piano teorico, svantaggi o trattamenti differenziati rispetto al resto della popolazione.

Il limite principale che si evince entrando in contatto con questa comunità è la loro generale chiusura nei confronti del resto della popolazione. Entrare in contatto con ragazze di etnia Rom è pressoché impossibile, sebbene abitino in una realtà di appena 7.000 abitanti. Limitati, infatti, sono casi di matrimoni misti con individui di diversa etnia ed ancora più isolati sono casi di realizzazione professionale. Godono dell'avallo ecclesiastico di celebrare i funerali secondo il proprio rito Rom, tendono a limitare le amicizie ad i membri del gruppo e tramandano gelosamente la lingua *Romani* di generazione in generazione, apprezzandola come strumento per comunicare anche in pubblico senza farsi intendere dal resto della popolazione e nelle aule dei tribunali. L'impressione comune è quella di una comunità che si accontenta di una vita di stenti, di impieghi anche spesso a nero ed abitazioni fatiscenti. La maggior parte di questi percepiscono il reddito di cittadinanza, i ragazzi si limitano a frequentare la scuola fino alla terza media e poco fanno per abbattere quelle barriere pregiudiziali indubbiamente diffuse anche sul territorio telesino. Per molti ragazzi quel cognome è diventato una condanna ma per i più non sussistono i presupposti per modificare la condizione attuale. Non dispongono di un rappresentante politico sul territorio, emblema dell'evidente assenza di rivendicazioni. Dopotutto, in virtù della cittadinanza, godono del sostegno e delle agevolazioni economiche predisposte dallo Stato per tutti i cittadini meno abbienti, sono rispettati sul territorio e presi come punto di riferimento per ogni attività scomoda, vivono di lavori umili e, come vedremo nel paragrafo successivo, finanche di attività lucrative illegali finendo, soprattutto in quest'ultimo caso, a disporre anche di importanti somme di denaro.

4.2 Le problematiche legate alla presenza dei Rom sul territorio e l'operazione "Pagnalè"

Fin dal loro insediamento nei territori del Comune di Telesse Terme, i Rom hanno subito trovato il modo di adattarsi ed integrarsi nella realtà cittadina dell'epoca, dedita all'agricoltura ed alle pratiche tradizionali. I Rom, infatti, si impegnarono inizialmente in attività quali la vendemmia e la raccolta delle olive, limitando le attività illecite al contrabbando di frutta e uova.

Nel corso degli anni si diffuse tra questi la pratica dell'usura che, considerato all'epoca un reato tollerato, costituì fonte di ampio guadagno per questa popolazione, tant'è che il capostipite Ferdinando Greco veniva denominato "l'uomo con il portafoglio a fisarmonica".

Il secondo boom edilizio degli anni '90, oltre a sistemare i Rom all'interno delle case popolari, ha segnato anche l'inizio della diffusione della delinquenza tra questa popolazione. Molti individui di etnia Rom, infatti, furono impegnati come guardiani dei cantieri, finendo per entrare in contatto con i casalesi che li hanno coinvolti nelle illecite pratiche di riciclaggio di denaro sporco e nello spaccio di droga. Alla luce di ciò, quando i Carabinieri dell'area della Valle Telesina e dell'alto Casertano, sotto la direzione della Procura della Repubblica di Benevento, promossero tra i mesi di gennaio e novembre del 2017 indagini in merito a presunte attività criminose diffuse in queste zone, ad inizio del 2018 fu data esecuzione ad un provvedimento cautelare nei confronti di dieci persone indagate, la maggior parte delle quali era per l'appunto di etnia Rom. L'indagine fu convenzionalmente denominata "Pagnalè", termine riferito alla lingua *Romanì*- abruzzese ed utilizzato dalle persone coinvolte per identificare i Carabinieri. Furono così arrestate 5 persone, di cui 4 in fragranza di reato e in esecuzione di ordinanza di custodia cautelare, e denunciate a piede libero 12 persone. Oltre alla denuncia di 11 casi di furti in abitazione tra le province di Benevento e Caserta vennero sequestrati circa 500 grammi di droga tra cocaina, hashish e marijuana, segnalando quindi un'attività ramificata di spaccio al dettaglio di sostanze stupefacenti, con base operativa a Telesse Terme, anche nei confronti di minori. In particolare per le ipotesi di cessione

di sostanza stupefacente, è stato dimostrato il coinvolgimento nell'attività delittuosa anche di soggetti minorenni. Infine fu accertato, in un caso, il furto di un fucile da una abitazione che era detenuto e portato illegalmente da alcuni degli indagati.

Nel settembre del 2019 ulteriori provvedimenti restrittivi sono stati emessi da parte del Riesame di Napoli nell'ambito della stessa operazione "Pagnalè", condannando al carcere ed all'obbligo di dimora due individui appartenenti alle famiglie Rom Greco e De Rosa, da anni stanziate nel Comune di Telese Terme, difesi tra l'altro dall'Avvocato Antonio Leone, uno tra i più importanti, se non il più importante, avvocati penalisti del Foro.



2 settembre 2019. Testata giornalistica del quotidiano provinciale.

Come si è avuto modo di sottolineare nelle pagine precedenti, episodi di criminalità sono poco diffusi tra la popolazione Rom della Valle Telesina, meno isolati sono invece i casi di attività illecita e lavori a nero. Nonostante le tendenze delinquenziali di questa popolazione, infatti, vi è un clima abbastanza sereno di

convivenza e rispetto reciproco tra i Rom e la popolazione locale, ricordando che questi, pur appartenendo ad una particolare etnia, dispongono a tutti gli effetti della cittadinanza italiana.

In conclusione, analizzando il particolare caso dei Rom nel Comune di Telesse Terme, si può parlare di eccezione dell'integrazione. In questo caso, le attività di sensibilizzazione ed informazione andrebbero promosse prima di tutto verso questa popolazione che nella maggior parte dei casi è ignara delle possibili rivendicazioni da poter sollevare nell'ottica dell'eliminazione di quei pregiudizi insiti nella comunità tutta, forse prima di tutto nella stessa comunità Rom. Sono questi, infatti, i primi a dover acquisire la consapevolezza di poter cambiare qualcosa, la società, le loro condizioni di vita.

Capitolo Quarto.

STRUMENTI INTERNAZIONALI E SOVRANAZIONALI DI TUTELA DEI ROM

1. Una minoranza transnazionale diffusa in tutto il Mondo, le preoccupazioni dell'Onu

I gruppi di etnia Rom, sia nomadi che sedentari, costituiscono una minoranza transnazionale diffusa in tutto il mondo, sebbene presentino una maggiore concentrazione all'interno del continente europeo. Non è possibile stabilire con certezza l'ammontare preciso di questa minoranza in quanto la maggior parte degli Stati non può, o non vuole, censire la propria popolazione in base all'etnia. Alcuni Stati, inoltre, tendono a minimizzare il numero delle presenze Rom nel proprio territorio ed i membri di queste comunità, a loro volta, per sfuggire a pratiche discreditanti da parte della maggioranza, tendono ad attuare politiche di invisibilità più o meno vincenti.

La terminologia con cui le organizzazioni internazionali ed i singoli Stati sono soliti identificare la popolazione Rom è estremamente variegata. La maggior parte degli ordinamenti nazionali racchiudono la categoria in questione nel generale termine di Rom, come d'altronde ho preferito fare anche io nella stesura dell'elaborato, mentre altri ordinamenti, come la Germania, nominano anche i Sinti. L'Italia, nella sopra citata Strategia Nazionale d'inclusione, non lascia spazio all'interpretazione citando per l'appunto "Rom, Sinti e Caminanti". Nel Regno Unito, Svizzera ed Irlanda si parla di "Travellers", ovvero la rispettiva traduzione dei Caminanti, mentre nei Paesi balcanici è diffusa la terminologia di "Rom, Ashkhali ed Egiziani". Tra le organizzazioni internazionali, il Consiglio d'Europa conia l'espressione "Roma and Travellers", mentre l'OSCE "Roma and Sinti". Le Istituzioni Europee sono infine solite riferirsi a questa popolazione con il termine "Roma"²⁹⁴.

²⁹⁴ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p.151

Le particolari condizioni in cui si trovavano i Rom, principalmente in Europa dove risultano la minoranza meno tutelata dal punto di vista giuridico, hanno da sempre richiamato l'attenzione delle Nazioni Unite che è intervenuta in materia con una serie di atti vincolanti e richiami ai singoli Stati. L'organizzazione internazionale si è da sempre occupata di garantire l'effettivo godimento dei diritti fondamentali di ogni individuo, includendo quindi anche i membri di un gruppo minoritario. L'ONU considera minoranza un qualsiasi gruppo con un'identità diversa dalla maggioranza della popolazione di un Paese che invece detiene la posizione dominante, tanto dal punto di vista politico, quanto dal punto di vista numerico²⁹⁵. I Rom, quindi, sono inevitabilmente inclusi in questa definizione generica, seppur considerata la migliore definizione di minoranza in termini giuridici tuttora esistente, potendo giovare da questa imprecisione il godimento di diritti a loro ufficialmente riconosciuti. Così, ad esempio, l'art.2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, estende il riconoscimento dei diritti individuali, civili, politici, economici, sociali, culturali anche agli individui appartenenti ad una minoranza nazionale, etnica, religiosa o linguistica. La sfortuna di non trovarsi in una posizione dominante nella società ed il possesso di caratteristiche peculiari e diverse dal resto della popolazione non può tradursi, secondo la Dichiarazione, in una scusa per privare tali soggetti del diritto ad avere una propria vita culturale, di professare e praticare la propria fede e di conservare ed usare la propria lingua all'interno del gruppo stesso. Di conseguenza gli Stati membri dell'ONU sono invitati a promuovere iniziative volte a garantire ai membri dei gruppi minoritari, in questo caso ai Rom, le condizioni favorevoli per esprimere le proprie peculiarità e sviluppare la propria cultura, lingua, religione e tradizioni. Prima di tutto deve essere garantita loro la sopravvivenza e l'esistenza fisica come gruppo minoritario stesso, tutelandoli in particolar modo dai brutali sfollamenti interni e dai crimini internazionali cui sono stati in passato coinvolti, quali genocidi e crimini contro l'umanità, poi gli Stati sono invitati a promuovere iniziative volte a tutelare e conservare la loro cultura identitaria, a contrastare la discriminazione ed a garantire loro l'uguaglianza di fronte alla legge. La Dichiarazione, inoltre,

²⁹⁵ CAPOTORTI F., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, 1979

chiede agli Stati di promuovere e di proteggere i diritti delle persone appartenenti alle minoranze attraverso una loro diretta partecipazione alla vita politica ed amministrativa del territorio di insediamento in modo da poter esprimere le loro opinioni in ambito istituzionale.

Diverse sono gli strumenti internazionali di protezione dei diritti umani di cui possono avvalersi anche i membri della minoranza Rom. Oltre al Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966, per il cui art.27 era stata studiata la definizione di minoranza di cui sopra, in seno alle Nazioni Unite sono stati adottati anche la Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO nel 1960, che sancisce il principio dell'eguaglianza di trattamento ed il diritto a scuole ed attività educative separate, nonché all'insegnamento nella propria lingua, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1965, che prevede l'adozione di speciali misure per garantire ai gruppi minoritari l'esercizio dei loro diritti senza discriminazione civile, sociale, politica, economica e culturale, e la Dichiarazione sulla razza e i pregiudizi razziali, adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO nel 1978.

Il primo interessamento delle Nazioni Unite alla particolare situazione dei Rom si è registrato alla fine degli anni '70 quando la Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, costituita dalla Commissione per i diritti umani²⁹⁶ nel 1947, raccomandò agli Stati di conformare il proprio ordinamento giuridico al principio della parità di trattamento di tutta la popolazione e di adottare provvedimenti volti ad eliminare ogni eventuale misura discriminatoria verso gli individui di etnia Rom²⁹⁷.

A più di dieci anni di distanza si deve poi la seconda Risoluzione dell'ONU direttamente dedicata alla tutela dei Rom, emanata in questo caso dal Comitato

²⁹⁶ Organo istituito nel 1946 dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e trasformatosi nel 2006 nel Consiglio ONU per i Diritti Umani.

²⁹⁷ Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze, Risoluzione n. 6 del 1977

economico e sociale sulla protezione delle minoranze che, nell'analizzare la vulnerabilità di questo gruppo minoritario, era intervenuto in suo soccorso²⁹⁸.

Ancora, la Commissione per i diritti umani adottò nel 1992 una Risoluzione interamente dedicata alla protezione della minoranza Rom, sottolineando come l'ONU, alla luce di quanto stabilito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, non potesse rimanere indifferente alla sorte delle minoranze nei singoli Stati membri. Così la Commissione, dopo aver chiesto alla Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze di preparare una relazione speciale sulla situazione concernente le minoranze, con particolare riferimento alla minoranza Rom, studiando anche i possibili modi per facilitare una soluzione pacifica e costruttiva delle relative problematiche, invitò gli Stati a promuovere iniziative volte ad eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti degli individui di questa etnia²⁹⁹.

La natura non vincolante delle Risoluzioni ha però inficiato la concreta attuazione di quanto in esse previsto, oltretutto fornendo solo considerazioni generiche sui peculiari problemi della minoranza Rom in ambito sociale e culturale, piuttosto che in ambito giuridico.

Un riferimento a questa minoranza si evince anche nell'ambito della Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione, adottati dalla seconda Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenutasi a Vienna del 14 al 25 giugno 1993. Nel paragrafo "Altre Vittime" del suddetto documento i Rom vennero menzionati accanto ai gruppi di origine asiatica, ai gruppi etnici e razziali in generale e alle donne, ed ottennero il riconoscimento ufficiale delle violenze razziali e delle discriminazioni da loro subite. Per contrastare tali fenomeni, gli Stati furono esortati ad attuare politiche volte ad eliminare le disuguaglianze ed a promuovere iniziative per contrastare la discriminazione nei loro confronti, ad esempio attraverso la predisposizione di programmi di cooperazione con i loro rappresentanti. Gli Stati furono inoltre invitati a realizzare progetti e campagne per favorire una loro integrazione economica, sociale, culturale e per promuovere una

²⁹⁸ Comitato economico e sociale sulla protezione delle minoranze, Risoluzione n. 21 del 1991

²⁹⁹ Commissione per i diritti umani, Risoluzione n. 65 del 1992

maggior coscienza dei loro problemi, della loro cultura, della loro storia, nonché del razzismo a cui erano soggetti³⁰⁰.

Nonostante gli interventi mirati da parte dei diversi organismi dell'ONU, gli Stati si erano dimostrati inefficienti di fronte all'obiettivo di eliminare la discriminazione nei confronti dei Rom, i quali ancora oggi continuano a veder negati i propri diritti. Così, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale adottò la Raccomandazione generale n. 27 del 2000, interamente dedicata al tema della discriminazione degli individui di etnia Rom, con la quale esortò gli Stati a migliorare la condizione dei Rom nei quattro principali ambiti dell'educazione, del lavoro, dell'abitazione e della sanità. Vennero così suggerite le principali iniziative da poter promuovere a livello nazionale per colmare le differenze sociali con il resto della popolazione, come agevolazioni in ambito lavorativo e scolastico, incentivi per diminuire l'abbandono agli studi, garanzie sanitarie e supporto nella ricerca di un alloggio idoneo. L'obiettivo era quello di eliminare ogni forma di discriminazione nei confronti di quest'etnia, quindi necessaria era la promozione di campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica per fare in modo che i Rom potessero essere accettati dalla società e potessero riuscire a partecipare attivamente alla vita politica del posto per poter influire nelle questioni che li riguardano lavorando direttamente nelle amministrazioni ed istituzioni pubbliche o private³⁰¹.

Questa Raccomandazione, seppur di dubbia efficacia concreta, riuscì ad anticipare i caratteri principali delle rivendicazioni minoritarie della popolazione di etnia Rom, come verranno in seguito esaminati alla luce dei continui interessamenti e conseguenti studi da parte del Consiglio d'Europa.

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale ricopre ancora oggi una posizione importante nel sistema di monitoraggio della condizione dei Rom nella società, riuscendo con le sue osservazioni conclusive a richiamare gli Stati Membri a rimediare alla mancanza di tutela e promozione di questa cultura minoritaria, nonché alle purtroppo numerose situazioni di discriminazione,

³⁰⁰ *Vienna Declaration and Programme of Action*, Vienna, 1993

³⁰¹ Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, Raccomandazione Generale n.27 del 2000

disparità di trattamento e finanche maltrattamenti che, come vedremo nel capitolo dedicato alla Giurisprudenza, sono oggetto di numerose sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Alla luce degli strumenti, vincolanti quanto non vincolanti, predisposti in seno all'ONU, il dato rilevante è la mancanza di un controllo effettivo sui risultati raggiunti degli Stati Membri, che quindi tendono ad aggirare ciò che viene considerato di difficile realizzazione. Un tentativo per ovviare alla mancanza di un vero controllo degli Organismi delle Nazioni Unite, fu l'istituzione nel 1993, da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU, dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, a cui fu affiancato dal 2005 un Esperto indipendente sulle questioni delle minoranze, nominato dalla Commissione dei diritti umani. Questi organismi, attraverso una serie di rapporti sulla condizione dei Rom, monitorano i progressi registrati nei diversi Stati Membri e segnalano le loro preoccupazioni per l'eventuale mancanza o inadeguatezza delle misure predisposte, restando però inalterata la discrezionalità degli Stati sull'adempimento o meno di quanto a loro richiesto.

2. I Rom nell'Europa multiculturale, aspetti di diritto comparato

In Europa si contano approssimativamente circa 12 milioni di persone di etnia Rom, con qualche Paese del Centro e dell'Est Europa come la Romania, la Bulgaria e la Serbia, dove i Rom arrivano a rappresentare fino al cinque per cento della popolazione. L'Europa dell'Est viene infatti denominata come la prima "Europa zingara", in quanto questa parte del continente, da sola, ospita più della metà dei Rom presenti in Europa. Le ragioni di questa presenza sproporzionata nell'area balcanico- carpatica si evincono risalendo all'origine storica della popolazione Rom ed al suo travagliato esodo nel continente. Quando i Rom si affacciarono nei Balcani, l'Europa orientale presentava già profonde differenze socio-economiche dall'Europa occidentale. Quest'ultima stava uscendo dal feudalesimo e gettava le basi del primo capitalismo. L'Europa orientale, al contrario, stava entrando nel feudalesimo e, sotto lo straripante dominio ottomano, sviluppava una forma di società basata su una piramide sociale con alla base le persone soggette a schiavitù. I Rom non rientravano nelle categorie schiavizzate per statuto, sebbene potessero incorrervi per inottemperanza di certi obblighi, alla pari degli altri sudditi. Si registrò, invece, una quasi totale integrazione dei Rom nella struttura sociale ottomana, tanto che in tutta la storia imperiale non si è registrata alcuna disposizione antizingara, ma addirittura disposizioni volte a esentare i Rom che lavoravano nell'esercito. I Rom erano ben inseriti anche nella struttura feudale dei Principati di Moldavia e Valachia, stati-vassalli degli Ottomani, i quali, al di là della fedeltà al sultano in politica estera e della tassa annuale all'impero, godevano di totale autonomia. In Moldavia e Valachia, però, non solo i Rom ricoprivano il ruolo di schiavi semplicemente entrando nel territorio del Principato senza un padrone, ma erano addirittura gli unici a poter essere soggetti a schiavitù. Con l'abolizione della schiavitù vi fu una importante circolazione di schiavi all'interno dei due Stati, che potevano acquistarli, donarli, scambiarli o lasciarli in dote. Questi erano talmente ricercati che si tendeva ad applicare una politica protezionistica, evitando di venderli a stranieri ed imponendo matrimoni endogamici per tramandarne lo *status*. Per concludere, politiche protezionistiche, integrazione, attraverso schiavitù o semplice riconoscimento e conseguente accettazione della

minoranza Rom sono tutti meccanismi che hanno favorito la stabilizzazione storica di gruppi di Rom all'interno di questi territori, dove oggi possano rappresentare anche fino al 10% della popolazione locale³⁰².

Diversamente, il resto dell'Europa, nel Quattrocento, gettava le basi del nuovo Stato moderno ed i Rom rifiutarono di entrare nelle logiche del nuovo sistema di dominanza-sottomissione, di essere proletarizzati e controllati dallo Stato. Di conseguenza lo Stato, sempre più centralizzato e rafforzato dei suoi poteri, vedeva i Rom disubbidienti come una categoria da evitare, denigrare, cacciare, se non addirittura perseguire ed eliminare. Già nel primo documento risalente alla presenza dei Rom nell'Europa Occidentale, datato nel 1417, si evince l'astio tra la popolazione Tedesca ed un gruppo di etnia Rom che attraversava la Germania in direzione delle ricche città anseatiche, con la conseguente morte di molti di loro.

Nella seconda metà del Quattrocento aumentarono i bandi di espulsione e le deportazioni nelle colonie oltreoceano dei numerosi pellegrini di etnia Rom che abitavano i territori di un'Europa ricca e moderna. Nei villaggi si acuì l'ostilità fra la popolazione locale ed i Rom, accusati di gravare sulle finanze delle città e dei nobili. Si diffusero anche le prime leggende nere nei loro confronti, con le accuse di stregoneria, divinazione e di spionaggio a favore dei turchi. Oltre ai provvedimenti di esplicito allontanamento, furono emanati anche una serie di editti e decreti che vietavano, ad esempio, la sosta in determinati territori, l'ingresso nelle Chiese o il diritto ad essere seppelliti. Nel 1471 l'Assemblea di Lucerna, cantone della Confederazione Elvetica dal 1300, proibì agli "zeginer", categoria che includeva i nomadi di etnia Rom, di sostare all'interno del proprio territorio. Nel 1500, alla Dieta di Augusta, l'Imperatore Massimiliano I d'Asburgo ordinò all'Assemblea del Sacro Romano Impero ed ai diversi Stati tedeschi di emanare ordinanze contro i Rom, obbligati ad abbandonare le terre dell'Impero prima della Pasqua successiva, pena la liceità di molestie effettuate nei loro confronti da parte dei sudditi che, a loro volta, non sarebbero stati imputati come se avesse commesso un delitto. L'imperatrice Maria Teresa d'Ungheria, con vari decreti a partire dal 1761, li privò perfino del loro nome di battesimo. I bambini di etnia Rom, infatti,

³⁰² PIASERE L., *Breve storia dei rapporti tra Rom e Gagè in Europa*, in D'ISOLA I. (a cura di) *Alla periferia del mondo. Il popolo dei Rom e dei Sinti escluso dalla storia*, Milano, 2003, pp. 47 ss

venivano allontanati dalle famiglie per essere educati secondo un modello di vita ungherese dagli abitanti del posto.

Negli anni precedenti alla Rivoluzione Francese, quindi, in Europa erano diffuse leggi rivolte unicamente contro gli individui di etnia Rom, indistintamente identificati come zingari, ai quali potevano essere, ad esempio, comminate pene molto più severe rispetto alla gravità dei delitti commessi. In Francia, ad esempio, la disciplina degli zingari, all'epoca denominati "Bohémiens et Egyptiens", era accostata a quella dei mendicanti e dei vagabondi. Queste tre categorie venivano ritenute intrinsecamente pericolose, infrangendo le divisioni funzionali sulle quali era basato l'ordine sociale francese. Allo stesso modo gli Stati italiani preunitari emanarono un ampio numero di decreti e bandi antizingari. In Inghilterra, le leggi cinquecentesche che prevedevano la pena di morte per tutti gli "Egyptians", ovvero gli zingari, saranno formalmente abrogate solo nel 1856, anche se fortunatamente inapplicate già precedentemente³⁰³.

Nel Settecento, con l'avvento delle concezioni illuministe, si pose fine alla politica delle espulsioni e si avviò un processo di assimilazione e sedentarizzazione della popolazione Rom, con l'obiettivo di trasformarla in una comunità di persone produttive, rispettabili, obbedienti e diligenti, finendo però di eliminare le peculiari specificità di questa etnia. Così, nell'Impero Austro-Ungarico, i Rom, identificati nei "nuovi coloni" o "nuovi Magiari", furono obbligati ad abbandonare la loro lingua, a trasferirsi in alloggi rispettabili, ad esercitare mestieri onesti, a vestirsi come la gente del posto ed a frequentare luoghi di culto. Con la codificazione del diritto francese da parte di Napoleone e l'esportazione di questa tecnica legislativa in gran parte degli altri Paesi europei, tra cui l'Italia, sono state eliminate tutte le norme esplicitamente antizingare ed il diritto, civile quanto penale, inizia ad avere quale unico destinatario il cittadino in quanto tale, senza distinzioni tra classi, razze ed etnie. Secondo il diritto francese, in altre parole, il concetto di minoranza etnica doveva cedere di fronte all'ideale di eguaglianza rappresentato dal cittadino quale unico soggetto di diritto.

³⁰³ SIMONI A., *Stato di diritto e Rom. Breve rassegna storica e comparata su di un problema mai risolto*, cit., pp. 55 ss

Nonostante ciò, l'intolleranza e la tensione repressiva verso questa popolazione, portarono all'utilizzo, a loro sfavore, di norme rivolte alla mendicizia ed al vagabondaggio. Nel *Code pénal* francese del 1810, infatti, il vagabondaggio era considerato *tout court* motivo sufficiente per l'applicazione di una pena detentiva, mentre la semplice mendicizia era punibile con vari mesi di reclusione, con una serie di circostanze aggravanti che potevano far aumentare gli anni di detenzione. Sulla scia del codice napoleonico, moltissimi altri Paesi, emanarono disposizioni normative che andavano a discriminare indirettamente solo questa comunità etnica sgradita alla popolazione locale. Gli Stati Uniti, ad esempio, proibirono l'esercizio del mestiere di chiromante, riuscendo a controllare, per certi versi anche in maniera più efficace, i comportamenti e lo stile di vita dei Rom³⁰⁴.

Nell'Ottocento si diffuse la teoria della predisposizione razziale dei Rom al delitto, come se questi fossero delinquenti per cultura³⁰⁵. I Rom vennero allora catalogati come pericolosi per la sicurezza sociale e dediti esclusivamente a pratiche illegali. Nella stessa Francia, madre del liberismo rivoluzionario, nel 1912 fu emanata la famosa "Legge sull'esercizio delle professioni ambulanti e la regolamentazione della circolazione dei nomadi" che, sebbene fosse rivolta ad una categoria non etnica in senso stretto, ovvero i nomadi, includeva la gran parte della popolazione di etnia Rom, finendo per essere oggettivamente antizingara. Il sistema dei "libretti antropometrici", restato in vigore in Francia fino al 1969, prevedeva l'obbligo, per i *nomades*, così indentificati in lingua francese, di età superiore ai tredici anni, di munirsi di un libretto contenente oltre ai dati anagrafici, impronte digitali, foto di fronte e di profilo, e una lunga serie di dati antropometrici. Questo documento doveva essere presentato alle autorità di polizia dei Comuni all'arrivo e alla partenza, pena la condanna a sanzioni detentive e pecuniarie estremamente severe e finiva per controllare in un modo assolutamente scandaloso i movimenti dei Rom. Allo stesso modo, sui capi famiglia incombeva l'obbligo di disporre di un "libretto collettivo" contenente i dati sulla composizione della famiglia e le

³⁰⁴ SIMONI A., *Stato di diritto e Rom. Breve rassegna storica e comparata su di un problema mai risolto*, cit., pp. 61 ss

³⁰⁵ Così come si evince dal libro di LOMBROSO C., *L'uomo delinquente*, Milano, 2013

impronte digitali dei minori di tredici anni. Infine, un complesso sistema di placche di identificazione era poi previsto per i veicoli da loro utilizzati.

La forza dello stereotipo criminale degenerò, poi, in pregiudizio, tanto da essere utilizzato come pretesto dal nazismo e da altri regimi per deportare e sterminare i Rom nel corso del ventesimo secolo. La storia del *Porrajmos*, ovvero dello sterminio da parte del regime nazifascista di cui i Rom furono vittima alla pari degli ebrei, resta ancora oggi di poca condivisione e conoscenza da parte degli storici e della comunità mondiale³⁰⁶, forse proprio per la giustificazione che nazisti diedero alla deportazione di questa popolazione. Si è accreditata, infatti, tra gli storici, l'ipotesi secondo cui i Rom furono perseguitati perché asociali o criminali, trascurando il fatto che queste caratteristiche derivavano, secondo i nazisti, dalla genetica ed avevano quindi una connotazione razziale³⁰⁷. La politica di sterminio di Hitler e dei suoi alleati, da questo punto di vista, non fu altro che la continuazione di una ideologia discreditante e di una pratica discriminatoria occidentale centenaria, attuata in un modo più radicale, concentrato ed efficiente³⁰⁸. Tuttavia, nel processo di Norimberga, al *Porrajmos* non fu data la dovuta importanza. Il genocidio dei Rom, infatti, venne ricordato solamente in un paragrafo delle sentenze che condannarono i crimini di guerra compiuti dai Nazisti ed ai Rom sopravvissuti ai campi di concentramento non venne riconosciuto alcun risarcimento.

Alla fine degli anni '90 molti nuclei familiari sono scappati dall'ex Jugoslavia a causa dei conflitti, sperando di trovare in Europa la tranquillità perduta nel loro Paese di origine. Molti Stati si sono attivati per un pronto sistema di accoglienza, riconoscendo ai Rom, spesso anche apolidi per via dell'invalidamento dei vecchi passaporti della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, il diritto d'asilo in quanto rifugiati. In Italia, come approfondito nei capitoli precedenti, i Rom venivano costretti, e talvolta lo sono tuttora, ad abitare nei campi nomadi, ovvero strutture senza servizi fondamentali e che spesso non hanno consentito, ai

³⁰⁶ Basti pensare che la prima giornata di commemorazione delle vittime Rom del nazismo si è tenuta a cinquant'anni di distanza dalla fine della guerra, nel 1994, al Museo dell'Olocausto di Washington e solo recentemente il *Porrajmos* è ricordato congiuntamente alla *Shoah*

³⁰⁷ BOURSIER G., *Sinti e Rom nel nazifascismo*, cit., p.19

³⁰⁸ PIASERE L., *Breve storia dei rapporti tra Rom e Gagè in Europa*, cit., p. 51

Rom ed ai loro figli nati in Italia, di accedere agli stessi servizi e di esercitare gli stessi diritti garantiti alla popolazione italiana. Tuttavia i campi Rom non sono uno strumento esclusivamente italiano ma sono diffusi in molti altri Paesi Europei, sebbene in Italia si registri la più alta concentrazione. Fu a partire dagli anni '90 che, a causa delle difficoltà riscontrate dai Rom per il conseguimento di una buona abitazione, si svilupparono politiche abitative che, nonostante mirassero a favorire l'integrazione dei migranti Rom nei territori di destinazione, nel tempo si dimostrarono causa di segregazione ed intolleranza. La stessa Commissione Europea, all'epoca, sottolineò, all'interno di un documento sulle linee di azione per lo sviluppo urbano sostenibile, come una speciale sfida fosse quella di prevenire la segregazione spaziale delle componenti etniche, immigrate ed autoctone deprivate, relegate a vivere nelle periferie degradate delle città e di conseguenza escluse dalla società³⁰⁹.

La storia dei Rom, un popolo da secoli europeo, si evolve di pari passo con la storia del continente, sebbene un effettivo interessamento a questo fenomeno da parte delle Istituzioni europee si è registrato solo con l'allargamento dell'Unione a venticinque stati, ora ventisette. Infatti con l'adesione della Romania, Paese che storicamente registra un'ampia presenza di persone di etnia Rom nel proprio territorio, questi diventarono la minoranza etnica più numerosa all'interno del continente e divenne impossibile ignorare e tacere sulla loro condizione giuridica nei singoli Stati³¹⁰.

Tuttavia, lo stile di vita nella maggior parte dei casi itinerante e la dislocazione diffusa su tutto il territorio europeo, con le suddette sproporzioni tra Oriente ed Occidente del continente, ostano all'identificazione dei Rom con uno specifico territorio. I Rom sono stati sempre caratterizzati, soprattutto nei paesi dell'Europa dell'Est, da una virtuale invisibilità, poi trasformatasi, negli anni del comunismo, in un graduale tentativo di integrazione sfociato in assimilazione forzata, cancellazione delle differenze etniche, inserimento coercitivo nel mondo lavorativo pena sanzioni percuniarie. Negli anni successivi al comunismo, in

³⁰⁹ AGUSTONI A., ALIETTI A., CUCCA R., *Neoliberalismo, migrazioni e segregazione spaziale: politiche abitative e mix sociale nei casi europei e italiani*, in *Sociologia urbana e rurale*, n. 106/2015, pp.118-130

³¹⁰ PIASERE L., *Breve storia dei rapporti tra Rom e Gagè in Europa*, cit., p. 51

questi territorio, si sono poi sviluppate le prime, innocue, lotte politiche supportare da personalità di etnie Rom che però non riuscivano a far valere la propria voce per via della concezione diffusa di Rom privi di una nazione d'origine, caratteristica, quella di essere considerati un "popolo senza nazione" che li ha resi estranei nei contesti sociali di insediamento ed ha fatto sì che essi siano sempre oggetto di pregiudizio, discriminazione ed emarginazione³¹¹.

Le stesse autorità pubbliche hanno teso ad ignorarne la presenza di Rom nei loro territori, indugiando sia nel garantire soluzioni abitative adeguate e servizi essenziali, sia nel verificare caso per caso la sussistenza di condizioni che potessero condurre al conferimento di uno specifico status di cittadini, apolidi o rifugiati, con relativi diritti e forme di tutela³¹². Il problema principali di molti Stati europei è la mancanza di una normativa nazionale a tutela delle minoranze nazionali, volta a garantire un loro riconoscimento in quanto tali e la conseguente attribuzione di diritti. Molti Stati, infatti, si sono limitati a ratificare l'unico strumento di diritto internazionale oggi esistente a tutela delle minoranze. Il Consiglio d'Europa, infatti, per rispondere all'esigenza di individuare una normativa internazionale sulla tutela delle minoranze generalmente accetta che riuscisse a vincolare giuridicamente i diversi Paesi Europei al perseguimento di obiettivi comuni, adottò nel 1998 la Convenzione-quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali, ratificata da 38 Paesi europei.

Alla luce delle politiche adottate da parte dei singoli ordinamenti statali in relazione all'attuazione di quanto contenuto nella Convenzione-quadro, si possono identificare quattro atteggiamenti diversi³¹³.

Un primo gruppo di Paesi, definiti "esclusionisti", non includono i Rom nelle minoranze nazionali tutelati dalla Convenzione-quadro. Le ragioni alla base di questa scelta politica sono diverse e variano in base alle circostanze del singolo ordinamento statale. In Danimarca, ad esempio, si presume che i Rom siano

³¹¹ JENNE E., *The Roma of Central and Eastern Europe: Constructing a Stateless Nation*, in STEIN J. (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, New York., 2000, p. 189 ss.

³¹² PUGLIESE S., *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom*, *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2019, pp. 331 ss

³¹³ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., pp.157 ss

perfettamente integrati nella società, tanto da considerare superfluo il riconoscimento dei diritti derivanti dalla qualifica di minoranza nazionale. Importante è ricordare che nel lontano 1859 la Danimarca decretò la pena capitale per i capi zingari, molto prima che si diffondesse la storica caccia agli stessi. Ad oggi la Danimarca, insieme alla Svezia, viene considerata un modello per l'integrazione scolastica dei Rom. Diversi sono i progetti, promossi dal Ministero per l'Educazione e finanziati anche all'Unione, che promuovono l'integrazione dei giovani appartenenti a minoranze etniche ed il loro inserimento nel mondo del lavoro. Così, rilevante è il dato che registra un numero sempre più elevato di studenti di etnia Rom che accedono alle Università ed al servizio pubblico di scuola superiore. Portogallo e Paesi bassi, invece, hanno escluso i Rom dalla tutela della Convenzione-quadro sulla base del, a noi famoso, criterio territoriale. Nel Paesi Bassi i criteri furono stabiliti da una da un semplice atto amministrativo che sembra essere stato pensato appositamente per escludere i Rom dal riconoscimento come minoranza nazionale. La città di Utrecht, infatti, è orgogliosa di essere la prima città per i diritti umani in Olanda ma in relazione ai Rom adotta una politica di esclusione dalla città che rispecchia il *modus operandi* a livello nazionale. I conflitti con questa comunità si basano per lo più sulla questione abitativa, di cui il governo nazionale non è stato mai in grado di dettare linee guida generali, delegando invece la questione agli enti locali, ancora oggi in evidente difficoltà. Il Portogallo dichiarò, in un documento allegato alla ratifica, di adottare la Convenzione-quadro per spirito di solidarietà internazionale, riconoscendo nello stesso tempo la mancanza di minoranze nazionali sul proprio territorio. Il cammino per una totale integrazione dei Rom all'interno della società è ancora oggi lungo, sebbene importanti progetti siano stati promossi dal governo portoghese per contrastare la cornice di discriminazione nei confronti di questa popolazione, così come segnalato anche dal recente parere del Comitato consultivo sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali³¹⁴.

³¹⁴ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Portugal adopted on 28 June 2019. Il Parere ricorda che molti Rom continuano a essere discriminati e vivono ai margini della società, spesso in pessime condizioni abitative. Il loro livello di iscrizione e rendimento scolastici è più basso rispetto al resto della popolazione, in particolare per le ragazze, e sono penalizzati da un elevato tasso di disoccupazione. Sebbene negli ultimi anni diversi comuni portoghesi abbiano fatto molto per attuare piani d'azione locali per l'inclusione dei Rom con l'aiuto di mediatori rom, altri restano

Un altro gruppo di Paesi, riconosciuti come “agnostici”, limita l’applicazione della Convenzione-quadro alla popolazione Rom solo ad alcuni diritti in essa contenuti. I Rom, in questi casi, o non vengono riconosciuti formalmente minoranza alla luce della normativa nazionale, o sono considerati una minoranza di diversa natura rispetto alle minoranze nazionali che godono di piena protezione alla luce della Convenzione-quadro. Oltre l’Italia, il cui caso è stato ampiamente approfondito nel capitolo precedente, anche l’ordinamento sloveno manca di un riconoscimento formale ai Rom come minoranza nazionale, includendoli nell’ambito di applicazione della Convenzione solo nella parte in cui sono considerati autoctoni, senza specificare in cosa consista esattamente tale criterio. L’ordinamento albanese, distinguendo le minoranze nazionali dalle quelle etniche, colloca i Rom nella seconda categoria, attribuendo loro una tutela inferiore. In Polonia invece, sebbene vi sia la stessa distinzione, le due categorie godono di un trattamento giuridico sostanzialmente uguale. Di fatto, gli ordinamenti giuridici collocati in questa categoria, seppur accomunati dal mancato riconoscimento giuridico nazionale dei Rom e dalla presenza di misure specifiche a loro favore, si differenziano in base alla tutela in concreto garantita a questa popolazione.

Un terzo gruppo di Paesi, tra l’altro il più numeroso, considerati “cautamente promozionali”, riconosce ai Rom la qualifica di minoranza nazionale, garantendo loro la tutela prevista dalla Convenzione-quadro, solo nella parte in cui questi siano cittadini dello Stato. In Germania, ad esempio, la tutela è rigidamente riservata solo ai Rom provvisti di cittadinanza, segnalando l’opposizione ad un’estensione di detta tutela a tutta la comunità etnica da parte degli stessi Rom tedeschi, prima ancora che delle autorità nazionali. Nonostante ciò il modello d’integrazione abitativa tedesco risulta essere quello più efficiente, forse per la sua rigidità. Ai Rom emigrati in territorio tedesco, infatti, sono sempre stati garantiti un’abitazione idonea in case o palazzine popolari, il sussidio per il vitto ed il sostegno per l’accesso nel mondo del lavoro. I Rom risultano quindi pienamente integrati nella società ma a patto che rispettino la legge, pena il rimpatrio nel Paese

ancora indietro. Il Comitato Consultivo riconosce gli importanti passi fatti in avanti del governo portoghese nell’adozione di misure volte a migliorare le condizioni di vita della popolazione Rom ed a contrastare la discriminazione nei confronti della stessa, ma formula una serie di raccomandazione affinché venga garantito che tali misure abbiano un impatto efficace e a lungo termine in tutto il Paese.

d'origine. Inoltre, un istituto giuridico tedesco, applicato quasi esclusivamente ai Rom, impedisce agli stranieri con particolari fedine penali l'acquisto della residenza, prevedendone anche il graduale rimpatrio. Per questo motivo si verificano spesso casi in cui gruppi di Rom, inizialmente stanziati in Germania, decidono di trasferirsi in Italia dove invece non è mai stato pensato un vero, severo e rigido piano di accoglienza e dove gli zingari hanno avuto da sempre maggiori e diverse fonti di reddito, ben più remunerative e spesso illegali. Particolare è la situazione spagnola, dove l'ordinamento riconosce come minoranza ai sensi della Convenzione-quadro solo la minoranza Rom, i cui membri siano però pur sempre cittadini spagnoli. Nonostante le crudeli delle persecuzioni dei Rom nella penisola iberica che raggiunsero l'apice nel XVIII secolo, la Spagna ospita una delle comunità Rom più popolose e in Europa occupa il terzo posto dopo Romania e Bulgaria contando circa 800 mila presenze. In Spagna attualmente il processo di integrazione dei Rom nella comunità risulta essere uno dei più avanzati a livello europeo, tanto che a Madrid ad oggi non si registrano campi nomadi. La fortuna del governo spagnolo è stata la sperimentazione della figura del mediatore culturale, impegnato in ogni Ufficio centrale regionale per coordinare gli interventi e le politiche per i Rom. Il modello spagnolo prende il nome dalla provincia di Navarra, che per prima fece passi avanti in questa direzione, ed è stato coniato anche nel sistema italiano nell'ambito della Strategia Nazionale. I Rom presenti sul territorio spagnolo vivono in affitto nelle case popolari o di loro proprietà, godendo di sussidi di circa 700 euro in caso di difficoltà nell'accesso al mondo del lavoro. Anche il sistema spagnolo presenta però delle criticità, sia nel campo dell'istruzione, registrando la frequenza scolastica di bambini di etnia Rom solo fino alle elementari, che nei dati relativi alla diffusione della criminalità³¹⁵.

Un quarto, limitato, gruppo di Stati riconoscono invece come minoranza nazionale, ai sensi della Convenzione-quadro, tutti i Rom presenti sul proprio territorio, indipendentemente dal possesso o meno della cittadinanza. L'esempio più emblematico di ordinamento "pienamente promozionale" è quello inglese che estende detta tutela a tutti i gruppi che, ai sensi della legge o per interpretazione

³¹⁵ REYES S., *Il caso spagnolo*, in Rom e Sinti: un'integrazione possibile Italia ed Europa a confronto, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Napoli, 2000, pp. 21 ss

giurisprudenziale, sono protetti dal “Race Relations Act” del 1976, secondo cui per minoranza si intende un gruppo di persone accomunate dal colore della pelle, dalla razza o dalla nazionalità o dall’etnia, differenti dal resto della popolazione³¹⁶. Furono le Corti inglesi ad includere in questa categoria anche la popolazione di etnia Rom, dopo che nel 1994 fu abrogato il “Caravan Sites Acts”, l’unico, seppur inefficiente, quadro normativo della questione zingara in Inghilterra. La comunità dei Rom in Inghilterra, infatti, riversava in una complessa situazione di ostilità ed insofferenza da parte della popolazione locale, soprattutto negli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale. La loro presenza era avvertita come minacciosa, le loro abitudini di vita come fonti di pericolo sanitario, le loro attività tradizionali come fonte di pregiudizio e la loro natura come presupposto di una innata tendenza a delinquere. Le autorità locali si facevano interpreti di quest’ostilità cercando di utilizzare ogni strumento normativo disponibile per minimizzare la presenza dei Rom nel loro territorio e nel 1968 fu allora emanata una legge per disciplinare la realizzazione, da parte degli enti locali, dei *caravan sites*, ovvero luoghi di adeguata sistemazione³¹⁷. Al momento della ratifica della Convenzione-quadro, il Regno Unito, come il Portogallo, non riconosceva minoranze nazionali all’interno del proprio territorio, riducendo l’applicazione di quanto disposto dal Consiglio D’Europa all’unico concetto di minoranza già presente nella legislazione nazionale.

Pur restando, la scelta di limitare l’applicazione della Convenzione-quadro a coloro che soddisfino il requisito della cittadinanza, nella libera discrezionalità degli Stati ratificanti, il Consiglio d’Europa ha in più occasioni sollecitato gli ordinamenti a tenere una politica umanamente corretta per evitare lesioni di diritti fondamentali. Così la Commissione di Venezia nel 2006 invitò gli Stati a riconoscere la condizione di non minoranza ai non cittadini quando ciò risulti dovuto da circostanze oggettive o su richiesta dei gruppi interessati. Ugualmente, nei pareri del Comitato Consultivo della Convenzione-quadro, si evince la stessa preoccupazione del Consiglio d’Europa di un’applicazione irragionevole e sproporzionata delle tutele da questo predisposte. Nel testo relativo all’opinione

³¹⁶ The Race Relations Act 1976 (Amendment) Regulations 2003, no. 1626

³¹⁷ SIMONI A., *Il giurista e gli Zingari: lezioni dalla "common law"*, cit., pp.642 ss

sulla Danimarca, emblematica fu la denuncia da parte del Comitato Consultivo dell'esclusione a priori del riconoscimento dei Rom come minoranza ai sensi della Convenzione-quadro, quando questi risultano tradizionalmente insediati nel territorio nazionale, perché dettata da un'ingiusta arbitrarietà dell'ordinamento statale, in contrasto con l'art.3 della Convenzione stessa³¹⁸.

Caso a parte, perché non ricompreso nella classificazione degli ordinamenti ratificanti la Convenzione-quadro, è l'approccio dell'ordinamento francese, tradizionalmente ostile all'effettivo riconoscimento di gruppi minoritari, alla luce di un diritto che, in nome dell'uguaglianza, polverizza le minoranze in quanto destinatarie solo di diritti individuali riconosciuti a ciascuno dei suoi membri³¹⁹. Paradossalmente, nonostante la grande preoccupazione del Consiglio europeo per la possibile emarginazione e discriminazione dei Rom presenti sul territorio, la Francia sembra aver adottato il miglior modello d'accoglienza, basato su un bilanciamento di integrazione e zero tolleranza. La legge Besson, così come modificata nel 2000, prevede l'obbligo per ogni Comune con più di 5.000 abitanti di predisporre zone di sosta per i viaggiatori, perché possano stanziarvi in modo decoroso. Parallelamente è in vigore una legislazione sempre più restrittiva per la vendita porta a porta, precludendo ai Rom la possibilità di esercitare il tradizionale mestiere del venditore ambulante, che se da una porta evita la presenza dei Rom lungo le strade della nazione, dall'altra è causa di una sempre più difficile condizione economica di una popolazione che incontra grandi difficoltà ad accedere al mondo del lavoro³²⁰.

³¹⁸ PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, cit., p.163

³¹⁹ CALAMO SPECCHIA M., *I simboli della (in)tolleranza: la laïcité neutrale e la République*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2005, p. 162 ss.

³²⁰ STEINBERGER D., *Il caso francese*, in *Rom e Sinti: un'integrazione possibile Italia ed Europa a confronto*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Napoli, 2000, pp. 37 ss

3. Il ruolo del Consiglio d'Europa nella tutela dei diritti fondamentali dei Rom

3.1 Strumenti a disposizione del Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è l'organizzazione internazionale che più di tutte ha assunto un ruolo fondamentale nella tutela delle minoranze europee e nel processo d'integrazione socioeconomica, politica, giuridica dei Rom all'interno degli Stati membri. Diversi sono gli strumenti a sua disposizione per influire nelle politiche protezionistiche dei singoli Stati, avendo individuato la necessità di studiare una strategia nazionale, globale e coerente. La questione della tutela delle minoranze all'interno di uno Stato è, prima di tutto, competenza del governo nazionale, che può successivamente delegare mansioni o competenze stesse alle regioni ed agli enti locali, nell'ambito di determinate linee guida nazionali. In secondo luogo, la strategia deve essere globale, andando ad interessare tutti i problemi legati ad una determinata fattispecie, in questo caso la condizione giuridica dei Rom ed i conseguenti diritti che devono essere garantiti. Infine, la strategia, per poter essere efficace nel caso concreto, non deve peccare di coerenza, sebbene il ruolo principale venga ricoperto dal singolo Stato che provvede ad attuare le indicazioni dettate a livello internazionale per evitare che restino semplice letteratura. Il ruolo del Consiglio d'Europa, quindi, non è quello di risolvere i problemi legati alla tutela della minoranza Rom, bensì quello di incoraggiare i governi nazionali ad adottare strategie concordate con la popolazione del posto, che risulta essere, nella maggior parte dei casi, la principale responsabile della mancata attuazione delle indicazioni dettate a livello internazionale³²¹.

Il primo strumento a disposizione del Consiglio d'Europa è l'ampio sistema di carte e convenzioni a tutela delle minoranze, generalmente intese, prima di tutte la già citata Convenzione-quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali. La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che riguarda principalmente la tutela dei diritti politici, ha

³²¹ SCICLUNA H., *Il ruolo del Consiglio d'Europa nella tutela dei diritti fondamentali di Rom e Sinti* in atti del seminario "i diritti fondamentali di Rom e Sinti" Roma, 19 giugno 2007, pp. 13 ss

un ruolo fondamentale nella lotta alla discriminazione, come si evincerà nel capitolo relativo alla giurisprudenza della Corte EDU, unico ed ufficiale interprete della Convenzione. La Carta sociale europea, contenente un elenco di diritti sociali da garantire agli abitanti dei Paesi firmatari, dà il diritto alle Organizzazioni non governative di chiamare il Governo nazionale a rispondere davanti al Comitato sociale per violazione di un articolo della Carta. L'Italia stessa, ad esempio, è stata recentemente condannata per aver violato le disposizioni della Carta Sociale Europea ed incoraggiata a sanare la situazione³²².

La Carta europea per le lingue regionali e minoritarie, permette ai Rom di ottenere il riconoscimento alla tutela del *Romanì* come lingua transnazionale, garantendo loro la conservazione e l'uso della lingua madre. La Carta, entrata in vigore nel 1998, è stata firmata da ben trentatré Stati europei ma ratificata solo da ventiquattro, finendo per essere in molti casi uno strumento tanto utile quanto inutilizzato. La Carta, ad esempio, manca di ratifica anche in Italia, nonostante sia sempre rinnovato l'interessamento politico dei Ministri di turno a promuovere un disegno di legge in materia ed accelerare il relativo *iter* in Parlamento. L'effettiva applicazione di tale strumento normativo permetterebbe ai Rom di riconoscere il *Romanì* come lingua di una minoranza, potendo godere dei relativi diritti, quali l'insegnamento della stessa, la diffusione di materiale didattico non in italiano e la predisposizione di appositi corsi di formazione universitaria³²³.

Il Consiglio d'Europa si è anche mosso nella direzione di sensibilizzare gli stessi membri delle comunità Rom diffuse nei territori europei, attraverso l'incoraggiamento alla creazione di apposite organizzazioni, cui normalmente i Rom sono inspiegabilmente restii. Tra le tante, sono state così create la Federation of European Roma Young People (FERYP), la European Roma Women's Network e l'European Roma and Travellers Forum (ERTF). Quest'ultima ha la

³²² European Committee of Social Rights, decision on the merits: *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) v. Italy*, Complaint No.158/2017. Nel caso concreto il sindacato chiedeva al Comitato di sancire la violazione da parte dell'Italia dell'art. 24 della Carta sociale europea, in materia di diritto ad una tutela in caso di licenziamento, in relazione alle disposizioni del d.lgs. 23/2015, nella parte cui istituiva un meccanismo di risarcimento predefinito a favore dei lavoratori privati illegittimamente licenziati, che non permetteva di ottenere una compensazione adeguata al danno subito attraverso le procedure giudiziali interne, oltre a non avere un effetto dissuasivo nei confronti dei datori di lavoro.

³²³ BALDINI S., *Il Consiglio d'Europa e l'inclusione sociale dei Rom e dei viaggianti*, in BALDINI S., ZAGO M. (a cura di) *Il mosaico Rom, specificità culturali e governance multilivello*, 2011, pp. 161 ss

struttura di un parlamento, composto da membri rappresentanti tutti i Paesi europei ed è considerata la più grande organizzazione di rappresentanza dei Rom in Europa in *partnership* con il Consiglio d'Europa.

Fondamentale strumento nelle mani del Consiglio d'Europa sono le sue risoluzioni, raccomandazioni e report emanate dal Comitato dei Ministri, dall'Assemblea Parlamentare, dal Congresso delle autorità locali e regionali o attraverso organismi appositamente predisposti. Tra questi, la già citata Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza, famosa per le diverse indagini svolte in territorio italiano, il Commissario per i diritti umani e la Commissione di esperti incaricata di studiare la situazione dei Rom nei Paesi Membri, organo intergovernativo specificatamente creato per affrontare le tematiche sulle popolazioni Rom³²⁴.

Il Comitato dei Ministri e l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa si sono occupati delle questioni attinenti alla situazione generale dei Rom fin dagli anni '60, quindi trent'anni prima la dissoluzione dei regimi comunisti dell'Europa Centro- Orientale che ha attirato l'attenzione delle principali organizzazioni internazionali. Nel 1969 l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa sottolineò nella Raccomandazione n. 563 adottata il 30 settembre 1969, relativa alla situazione generale degli allora denominati zingari e nomadi presenti Europa, tutta la sua preoccupazione per la mancanza di politiche a sostegno delle comunità Rom, per le croniche tensioni tra le famiglie nomadi e la popolazione locale, per la difficile esistenza date le precarie condizioni abitative e per la generale constatata crisi che coinvolgeva questa popolazione a causa delle trasformazioni della società moderna. Gli Stati membri furono quindi esortati a porre fine ad ogni discriminazione, a predisporre aree di sosta adeguatamente attrezzate e non lontani dalle scuole e dai centri abitati, a migliorare le abitazioni, a facilitare l'accesso dei bambini nel sistema scolastico, dando loro la possibilità di accedere anche alle forme di istruzione più avanzate³²⁵.

³²⁴ La *Committee of Experts on Roma and Travellers* del Consiglio d'Europa è stata istituita nel settembre del 1995. Si riunisce regolarmente due volte l'anno e la sua composizione è mista, con rappresentanti degli Stati membri, delle Organizzazioni Internazionali e della società civile

³²⁵ Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 563 del 1969

Anche la Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d'Europa segnalò nella Risoluzione n.125 del 1981 quanto importante fosse riconoscere la responsabilità delle autorità locali e regionali con riferimento ai problemi culturali e sociali delle popolazioni Rom, soprattutto per via della connessione del tema della gestione dei campi con la pianificazione urbanistica e ed il governo del territorio.

La situazione dei Rom all'interno del continente europeo è peggiorata nel corso degli anni '90 quando, in seguito alla dissoluzione dei regimi comunisti dell'Europa Centro-Orientale, molte persone di etnia Rom si sono spostate verso altri Stati europei in cerca di condizioni di vita più dignitose in quanto soggette a discriminazione, persecuzione e assimilazione forzata da parte dei regimi comunisti³²⁶. In più, durante il conflitto dei Balcani, molti Rom, ai quali non era stata riconosciuta la cittadinanza per mancanza di purezza etnica, lasciarono gli Stati successori dell'ex Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia per rifugiarsi altrove.

Di fronte alle emergenze determinate dagli spostamenti di massa, L'11 gennaio del 1993 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa votò la nota Raccomandazione n. 1203 relativa ai Rom presenti sul territorio europeo, definendoli una vera minoranza europea, seppur sprovvista di territorio. Ci si rese conto per la prima volta che sebbene questi non rientrino nelle definizioni applicabili alle minoranze nazionali o linguistiche, rappresentano una componente importante della diversità culturale del continente. Nonostante tale riconoscimento, però, l'assenza di un territorio di riferimento continuava ad ostacolare la possibile estensione ai Rom dei livelli di tutela adottati l'estensione ai Rom degli stessi standard di tutela adottati a favore delle minoranze considerate nazionali e quindi geolocalizzate in determinati confini territoriali. Ne è una prova il fatto che all'interno della Convenzione-quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali, firmata solamente due anni dopo, non contiene alcun riferimento alla necessità di prevedere misure specifiche per la tutela delle minoranze di etnia Rom, alla luce del loro peculiare stile di vita. Inoltre la Raccomandazione esortava il Comitato dei Ministri, i Governi degli Stati membri e le autorità regionali e locali a promuovere

³²⁶ PUGLIESE S., *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom*, cit., pp. 346 ss

iniziative nazionali nei settori della cultura, dell'educazione, dell'informazione, dell'uguaglianza dei diritti e della vita quotidiana e nello stesso tempo chiedeva al Consiglio d'Europa la concessione di uno statuto consultativo per le organizzazioni internazionali dedicate al tema dei Rom e a nominare un mediatore³²⁷.

Per contribuire alla lotta all'antiziganismo ed alla cronica ostilità dei locali nei confronti dei membri di quest'etnia, Il Consiglio d'Europa adottò poi la Raccomandazione n. 3 del 6 marzo 1998 dove, per l'appunto, si invitavano gli Stati membri a lottare contro il razzismo e l'intolleranza verso questa popolazione³²⁸. Sulla stessa scia, con la Raccomandazione n.577 del 2002 sulla situazione giuridica dei Rom presenti sui territori europei, il Consiglio d'Europa denunciò nuovamente il diffuso fenomeno della discriminazione contro questa minoranza etnica, segnalando anche la necessità di rafforzare il sistema di monitoraggio delle discriminazioni nei suoi confronti e di risolvere la questione relativa allo status giuridico dei membri, nella parte in cui a questi, in alcuni Paesi, non veniva riconosciuta l'appartenenza ad minoranza etniche nazionale e di conseguenza non venivano garantiti una lunga serie di diritti disposti dalla Carta europea per le lingue regionali e minoritarie e della Convenzione-quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali.

Nel corso degli anni non sono mancate raccomandazioni anche in materia di istruzione, in particolare sull'integrazione dei bambini di etnia Rom nei sistemi scolastici nazionali³²⁹ ed in materia di occupazione, prima segnalando la critica situazione economica dei membri di tale comunità e poi sollecitando gli Stati membri a promuovere iniziative volte a favorire il miglioramento delle loro condizioni di vita ed a garantire loro il pieno rispetto dei diritti fondamentali³³⁰. In materia di libera circolazione, tema ampiamente discusso in ambito comunitario come vedremo successivamente, fu emanata la Raccomandazione n.14 del 2004 volta a regolare la circolazione e la sosta delle comunità nomadi in Europa³³¹. Raccomandazioni furono poi adottate anche per migliorare la condizione

³²⁷ Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 1203 del 1993

³²⁸ Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 3 del 1998

³²⁹ Raccomandazione del Consiglio d'Europa n.4 del 2000, prima, Raccomandazione del Consiglio d'Europa n.4 del 2009 poi

³³⁰ Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 17 del 2001

³³¹ Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 14 del 2004

abitativa³³² e l'accesso all'assistenza sanitaria³³³ da parte dei membri di tale comunità, identificando rispettivamente il diritto all'alloggio ed all'assistenza sanitaria come diritti umani fondamentali.

Alla luce dell'ampio lavoro promosso dal Consiglio d'Europa, di cui però è stata messa in discussione l'efficacia per via della necessaria applicazione delle stesse da parte dei governi nazionali, nel 2009 è stata redatta dall'European Roma and Travellers Forum la "Charter of Rights for the Roma", ovvero un manifesto che raccoglie, rielaborandole, le diverse raccomandazioni del Consiglio d'Europa dedicate alla condizione giuridica, sociale ed economica dei Rom. Composto da 27 articoli ed un prologo iniziale, il manifesto espone le condizioni deplorevoli in cui vivono i membri delle comunità Rom e la cronica discriminazione ad opera della popolazione locale in tutto il continente, invitando l'Europa stessa a riconoscere i Rom quale minoranza nazionale europea priva di madrepatria, includendoli nei processi decisionali. Interessante è la mancanza di ogni riferimento alla conservazione dello stile di vita nomade, che inizialmente veniva attribuito come intrinseco alla cultura di questa etnia, salvo ricomprenderlo nel diritto a praticare liberamente la propria cultura, ex art. 3. Ciò è giustificabile alla luce del fatto che il manifesto si concentri principalmente nella rivendicazione del diritto alla partecipazione nei processi decisionali e che i Rom politicamente più attivi a livello internazionale siano quelli che hanno preferito uno stile di vita sedentario, risultando dunque inutile soffermarsi sull'ormai residuale fenomeno del nomadismo. L'art. 4 ribadisce la presenza dei Rom su tutto il continente europeo e la loro peculiare caratteristica di chiedere un riconoscimento giuridico senza rivendicare un territorio nazionale cui poter essere associati. Presupponendo che i Rom debbano essere riconosciuti una minoranza nazionale, in base all'art.5 ne consegue l'effettivo godimento dei diritti riconosciuti a livello internazionale, europeo e nazionale a questa categoria. L'art. 6 introduce il diritto di autodeterminazione, seppur conformemente alle norme di diritto internazionale, inteso come riconoscimento della loro autonomia culturale, promozione dello sviluppo economico e sociale e libertà di gestione di associazioni, progetti e

³³² Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 4 del 2005

³³³ Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 10 del 2006

programmi di loro interesse. Gli articoli 13, 14 e 15 sono dedicati rispettivamente alla promozione del *Romani*, lingua madre di questa popolazione, secondo le indicazioni contenute nella Carta europea per le lingue regionali o minoritarie, all'utilizzo di tale idioma dei programmi radio-televisivi ed all'inserimento nei programmi scolastici della storia dei Rom e delle persecuzioni da questi subite nel corso degli anni. Inevitabilmente, infatti, nel manifesto viene sottolineata anche la necessità di combattere l'antiziganismo, invitando gli Stati, rispettivamente agli articoli 11 e 12, a promuovere iniziative di sensibilizzazione sociale e di lotta all'incitamento all'odio e alla violenza contro i Rom. Negli articoli successivi si fa poi riferimento alla necessità di rimuovere qualsiasi forma di segregazione contro questa popolazione, in particolare nel settore educativo, ex art. 18, e lavorativo, ex art. 19. Il manifesto individua nella partecipazione politica e sociale dei Rom una soluzione alla loro complessa situazione giuridica a livello nazionale ed internazionale. All'art.9 viene così riconosciuto come uno dei principali obiettivi da raggiungere, il coinvolgimento dei Rom nei processi decisionali, tanto nei rispettivi Paesi d'origine, promuovendo la partecipazione politica sia in veste di elettori che di candidati in propri partiti ex art. 20, quanto a livello internazionale. L'art. 24 sollecita infatti gli Stati e le organizzazioni internazionali a promuovere la formazione di associazioni Rom a livello statale sul modello della stessa European Roma and Travellers Forum, a cui poter garantire un seggio parlamentare. L'art. 17, si rivolgendosi generalmente a partiti, istituzioni, università, servizi pubblici e Governi nazionali, sollecita un'effettiva rappresentanza dei Rom all'interno di tali enti, tra l'altro in maniera proporzionata alla loro presenza nei rispettivi territori nazionali. Alla luce di quanto in essa stabilito, se il manifesto acquisisse valore giuridico vincolante si ovvierebbe alla mancanza di effettività delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa e, realizzata direttamente da un'associazione che rappresenta questa minoranza, non avrebbe il problema di dover essere accettata dalla stessa popolazione Rom, evitando il lungo e travagliato iter delle contrattazioni in cui sono, invece, ancora oggi impegnate le organizzazioni internazionali³³⁴.

³³⁴ European Roma and Travellers Forum, *Charter of Rights for the Roma*, adopted at the Plenary Assembly in 2009

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa riconobbe nel 2010 il dovere morale e legale degli Stati membri di attuare concreti e sostenuti sforzi per migliorare la condizione dei Rom nella società ed assicurare loro il pieno rispetto dei diritti fondamentali, attraverso la predisposizione di una legislazione antidiscriminatoria e di rimedi legali in caso di violazione della stessa. Si chiese così agli Stati di evitare l'estrema soluzione degli sgomberi forzati di campi ed insediamenti Rom o, qualora risultino inevitabili, di assicurare una loro attuazione nel rispetto delle procedure richieste per la tutela dei diritti umani, come la predisposizione di un adeguato alloggio alternativo e di un risarcimento per l'espropriazione subita. L'effettiva inclusione dei Rom nella società ospitante ed il godimento di diritti fondamentali quali alloggio, istruzione, lavoro e salute costituiscono i primi passi per il superamento della cronica discriminazione patita dalla maggior parte degli individui di etnia Rom. Allo stesso tempo, poi, gli Stati furono invitati a promuovere un'immagine positiva della diversità e ad eliminare gli stereotipi e i pregiudizi diffusi attorno questa etnia³³⁵. Al fine di realizzare l'auspicato e raccomandato miglioramento delle condizioni di vita dei Rom europei, e del loro inserimento positivo e attivo nel tessuto sociale, il Consiglio d'Europa, in collaborazione con le istituzioni europee, ha predisposto anche diversi strumenti economici, come la Piattaforma europea sull'inclusione dei Rom, lanciata nel 2009.

Rilevante è anche quanto contenuto nella Dichiarazione n. 133 del 20 ottobre 2010 con la quale i rappresentanti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea e delle comunità Rom riuniti a Strasburgo, hanno adottato una linea guida per l'attuazione di politiche nazionali ed internazionali in materia di non discriminazione, inclusione sociale, accesso alla giustizia ed alla cittadinanza per questa popolazione³³⁶. Sulla base di tale dichiarazione e per attuare quanto in essa contenuto, il 2 marzo 2016 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato il "Thematic Action Plan on the Inclusion of Roma and Travellers (2016-2019)", ovvero un piano d'azione per guidare le politiche volte a favorire l'inclusione dei Rom negli Stati Membri. Gli obiettivi principali erano la

³³⁵ Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione n.1740 del 2010

³³⁶ Council of Europe High Level Meeting on Roma, *The Strasbourg Declaration on Roma*, Strasbourg, 20 October 2010

lotta contro la discriminazione e l'antiziganismo; la protezione delle categorie più vulnerabili, come i bambini, i giovani e le donne, e la promozione di soluzioni innovative a livello locale.³³⁷ A partire dal 2005, nell'ambito del piano d'azione 2016-2019, il Consiglio d'Europa ha predisposto sessioni di formazione, "Roma Political Schools", per i cittadini di etnia Rom in possesso delle potenziali caratteristiche per concorrere alle elezioni politiche locali, con la finalità di avvicinare i Rom agli organi decisionali e promuovere la loro partecipazione attiva all'amministrazione locale.

Tra i principali progetti promossi dal Consiglio d'Europa, con o senza la collaborazione di altre organizzazioni internazionali, il più rilevante è la campagna di sensibilizzazione "DOSTA!", corrispondente di "basta" nella lingua parlata dalla popolazione di etnia Rom situata nei Balcani, dove la campagna ha avuto inizio. Promossa, per l'appunto, dal Consiglio d'Europa, questa campagna non è intesa come un'attività meramente interna all'organizzazione internazionale, bensì come uno strumento predisposto per definire obiettivi condivisibili e realizzabili dai singoli Stati membri e dai rappresentanti della società civile. La Campagna mira ad avvicinare la popolazione locale agli abitanti di etnia Rom, rompendo le barriere causate da pregiudizi e stereotipi, promuovendo azioni contro il razzismo e la discriminazione nei loro confronti e favorendo iniziative volte ad informare e migliorare la conoscenza della cultura, della lingua e della storia dei Rom³³⁸.

3.2 La portata delle rivendicazioni minoritarie dei Rom

Alla luce dei continui interessamenti e conseguenti studi da parte del Consiglio d'Europa sulla minoranza Rom, è possibile riassumere i caratteri principali delle rivendicazioni minoritarie proprie di questa popolazione. Indubbiamente all'origine del sentimento di rivalsa all'interno dello Stato di insediamento, trae origine dall'esclusione sociale cui i membri di etnia Rom sono soggetti nei rispettivi territori. Lo svilupparsi di pregiudizi e discriminazioni verso

³³⁷ OSCE Human Dimension Implementation Meeting Warsaw, 10-21 September 2018, Roma and Sinti issues

³³⁸ *The Dosta! Campaign, Go beyond prejudice, meet Roma and Travellers!* La Campagna è stata lanciata nel 2006 nei Balcani, come parte di un programma realizzato in collaborazione con la Commissione Europea. Nel 2008, la Campagna è stata poi aperta a tutti i membri del Consiglio d'Europa.

questa etnia ha infatti rafforzato il senso di appartenenza alla stessa ed ha sviluppato forme di solidarietà tra i membri. Si è così creato un senso di identità dell'etnia Rom, basato sulla comune esperienza storica di persecuzioni ed intolleranze che si traduce nel già citato fenomeno dell'antiziganismo, e si è consolidata la percezione del gruppo all'esterno³³⁹.

La mancanza di una madrepatria rende questa minoranza particolarmente debole nelle sue rivendicazioni di uno *status giuridico* riconosciuto, non essendovi alcuno Stato che si prenda carico di stipulare accordi internazionali a suo favore, come invece accade per i gruppi minoritari di confine.

In seguito alla caduta dei regimi comunisti dell'Europa Centro-Orientale ed al sorgere dei successivi conflitti armati tra gli Stati successori dell'ex Repubblica Socialista Federale di Jugoslavi, si registrò un importante afflusso di Rom verso gli altri Stati europei. Dotati di documenti non più validi e per via dei complessi procedimenti burocratici, molti Rom hanno a lungo vissuto, e in alcuni casi continuano a vivere, in condizione di clandestinità. Ma non sempre lo Stato ospitante è risultato intollerante ed ostile all'accoglienza di queste popolazioni. Ad esempio, mentre ai Rom giunti in Italia privi di documenti veniva preclusa la residenza legale, con la negazione di tutti i privilegi ad essa collegati, in Romania, questa popolazione in difficoltà socio-economiche giovò della modifica alla legge nazionale che prevedeva la registrazione dei neonati entro quindici giorni dalla nascita previa esibizione della carta di identità della madre³⁴⁰.

La conseguenza di questi afflussi migratori verso l'Europa Occidentale è stata la sovrapposizione dei problemi relativi agli storici insediamenti Rom in questi territori con quelli dei nuovi popoli nella maggior parte dei casi rifugiati o apolidi. Gli Stati europei si sono così trovati a fronteggiare i problemi delle popolazioni autoctone già insediate, quali la discriminazione, le difficoltà di inserimento sociale e gli elevati tassi di disoccupazione, ed i problemi della nuova minoranza di Rom Jugoslavi i quali, in quanto stranieri extracomunitari, rifugiati o richiedenti asilo,

³³⁹ BALDIN S., *Le minoranze Rom in Europa: proposte classificatorie e accomodamento delle istanze identitarie*, cit., pp. 182 ss

³⁴⁰ SARDELIC J., *Roma in Times of Territorial Rescaling: An Inquiry into the Margins of European Citizenship*, in *Ethnopolitics*, n. 18(4)/2019, pp. 325 ss.

riscontravano non poche difficoltà nell'effettivo godimento di diritti fondamentali oltre la tutela antidiscriminatoria, quali la libertà di movimento, il diritto all'abitazione e l'accesso all'istruzione. A seconda del punto di vista del singolo individuo di etnia Rom e della sua appartenenza all'una o all'altra categoria, cambiano quindi le sue principali rivendicazioni per un'effettiva tutela della sua condizione.

In questo contesto è intervenuto *in primis* il Consiglio d'Europa, individuando una strategia a sostegno della popolazione Rom sulla base della promozione del riconoscimento giuridico interno agli Stati. Questi vengono esortati da una parte, a concedere la cittadinanza ed il godimento dei diritti ad essa collegati a coloro che ne siano privi per mancanza di documenti ed ostacoli burocratici, dall'altra, a riconoscere giuridicamente il gruppo, attraverso l'ottenimento dello *status* di minoranza. Per una parte dei Rom il riconoscimento di diritti di gruppo non risulta essenziale, essendo invece ben più importante ottenere l'effettivo godimento dei diritti fondamentali collegati alla cittadinanza, di cui sono sprovvisti. Anche in questa analisi, però, si evince quanto precedentemente sostenuto sulla cronica discriminazione patita da tutti i membri di questa etnia e sulla conseguente comune necessità di includerli nelle società di insediamento. Secondo un altro gruppo di studiosi ed attivisti Rom, invece, i diritti collettivi, riconoscibili al gruppo in quanto tale, rappresentano un prerequisito per il godimento di quelli individuali, potendo, il riconoscimento giuridico della minoranza, attenuare di fatto i comportamenti discriminatori e garantire l'eguaglianza. Secondo questa impostazione, solo il riconoscimento della diversità potrebbe consentire ai Rom di disporre dei presupposti per introdurre l'istituto della discriminazione indiretta, sebbene in seno all'Unione europea, e di conseguenza negli Stati membri, siano già presenti direttive che disciplinano tale discriminazione. D'altronde, per ottenere il riconoscimento di azioni positive da parte dello Stato di riferimento non è necessario godere dello *status* di minoranza³⁴¹.

Si configura quindi la volontà comune di attuare anche per i Rom la politica della differenza, secondo cui ognuno deve essere riconosciuto per la sua identità,

³⁴¹ RINGELHEIM J., *The Roma Minority and the Utility of Human Rights*, in *International Journal Minority and Group Rights*, n.16(1)/2009, pp. 158 ss.

tanto i singoli cittadini quanto i gruppi sociali e culturali. Partendo dalla presunzione dell'eguale valore delle culture, è necessario tutelare e favorire quei gruppi sociali e quelle identità culturali che si autodeterminano in opposizione alla maggioranza della società. Il mancato riconoscimento della propria identità si riflette in una privazione di libertà, così come il misconoscimento, oltre a rappresentare una mancanza di rispetto, crea un vero e proprio danno alla persona o al gruppo che, non essendo riconosciuto nelle modalità in cui aveva deciso di determinarsi, rischia di essere assimilato all'interno di una società che lo fa sentire inferiore ed escluso. La strategia da attuare, in questo senso, prevede la concessione di privilegi a gruppi e minoranze culturali affinché possano realizzare ed esplicitare la propria identità culturale³⁴². Allo stesso tempo, però, tali interventi normativi *ad hoc* costituiscono un'arma a doppio taglio per la minoranza stessa perché se da un lato evitano l'assimilazione con la maggioranza, dall'altro possono aggravare la loro esclusione sociale.

I valori, la cultura e lo stile di vita riconosciuti e tutelati dalla normativa nazionale, non possono più essere gli unici degni di un riconoscimento. La diversità di questo gruppo minoritario, per secoli combattuta con tentativi di assimilazione all'interno della società maggioritaria, a livello europeo sembra oggi finalmente trovare un riconoscimento, attraverso diverse pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo, che saranno trattate nel capitolo a queste dedicato. Indubbiamente il riconoscimento dello *status* minoritario ai gruppi di etnia Rom rappresenta un obiettivo fondamentale affinché questi non siano più considerati meri come destinatari di politiche di sostegno, bensì come soggetti attivi e partecipi alla scelta delle misure loro destinate nei Paesi di insediamento³⁴³. Il punto sul quale sembrano convergere tutte le differenti posizioni sull'argomento, infatti, è la necessaria partecipazione dei Rom alla vita pubblica ed ai processi decisionali per combattere la loro esclusione dalla società.

Quando si parla d'integrazione di una minoranza, infatti, non si fa semplicemente riferimento alle politiche di accoglienza dei Paesi ospitanti, bensì al

³⁴² TAYLOR C., *La politica del riconoscimento*, in J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo: lotte per il riconoscimento*, Milano, 2008, p. 9 ss.

³⁴³ POGÁNY I., *Minority rights and the Roma of Central and Eastern Europe*, *Human Rights Law Review* n. 6(1)/2006, pp. 4 ss

più complesso processo di inserimento nella società dominante conservando i propri valori, la propria cultura e le proprie origini. Al fine di realizzare un'integrazione intelligente e ponderata è necessaria una pianificazione della stessa in collaborazione degli interessati ma oggettivamente i Rom partecipano, ancora oggi, raramente e in numero esiguo a tutte le decisioni e le riflessioni che li riguardano³⁴⁴. È necessario dunque garantire una loro effettiva partecipazione alla vita politica, per cui i partiti politici nazionali ed europei dovrebbero impegnarsi per riformare le proprie strutture interne così da rimuovere ogni ostacolo alla partecipazione di individui di etnia Rom che possano rappresentare la categoria. Spesso però, a livello nazionale, le candidature dei Rom falliscono sotto i colpi di propagande razziste, ed infatti l'Unione Europea, come vedremo nel capitolo successivo, sembra essere l'unica istituzione che può forzare la mano dei partiti politici per migliorare la situazione dei Rom all'interno della società, invitando gli Stati al rispetto dei diritti umani e della diversità, condizioni indispensabili per garantire una pacifica convivenza tra popoli nella moderna società multiculturale europea³⁴⁵.

Importante, però, è sottolineare come l'attivismo dei gruppi di interesse Rom, comprendenti tanto le organizzazioni politiche ufficiali, quanto i leaders informali, che affermano di rappresentare i Rom pur senza alcuna investitura elettiva, sia notevolmente cresciuto nonostante le difficoltà materiali affrontate da questa comunità. Tali gruppi rappresentano uno strumento che potrà risultare con il tempo decisivo per una totale inclusione dei Rom nei processi decisionali, e quindi nella società. Di conseguenza, il miglioramento dell'istruzione ed una migliore organizzazione dei gruppi saranno decisivi per il successo delle politiche comunitarie a favore della comunità di etnia Rom³⁴⁶.

³⁴⁴ BALDIN S., *Le rivendicazioni minoritarie dei Rom in Europa, fra giustizia sociale e diritti collettivi* in *Federalismi*, n.1/2012, pp. 9 ss

³⁴⁵ RIZZIN E., TAVANI C., *Le normative europee e internazionali contro la discriminazione* in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009, pp. 54 ss

³⁴⁶ VATTA A., *I gruppi di interesse e la rappresentanza politica dei Rom* in BALDIN S., ZAGO M. (a cura di) *Il mosaico Rom. Specificità culturali e governance multilivello*, 2011, p.139

4. L'Unione Europea e le politiche di integrazione dei Rom

4.1 La legislazione europea antidiscriminatoria

Verso la metà degli anni '90 emerse e si diffuse l'idea che la Comunità Europea dovesse attivarsi di più per combattere il fenomeno discriminatorio nei confronti degli individui di etnia Rom. Sebbene la tutela delle minoranze rappresenti uno dei requisiti necessari per l'adesione all'Unione Europea³⁴⁷, il suo riconoscimento quale criterio fondante di ogni sistema democratico è volutamente vago ed ambiguo nel Documento redatto in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993 e migliorato in occasione del Consiglio europeo di Madrid nel 1995. Il Documento, inoltre, non parla di minoranza nazionale, né specifica quali tipi di minoranze siano coperte, lasciando ampia discrezionalità agli Stati nell'interpretazione di quanto in esso contenuto, rischiando anche di incentivare la frammentazione su base etnica della società e l'inasprirsi della conflittualità sociale e politica, fino alla diffusione di manifestazioni di intolleranza e razzismo³⁴⁸. La protezione delle minoranze, così come formulata nei criteri di Copenaghen, è valida però unicamente per i Paesi che aspirano ad entrare nell'UE, mancando invece una normativa europea a riguardo. Infatti, nonostante i diversi interventi nel corso degli anni successivi, quali Risoluzioni del Parlamento europeo e Raccomandazioni di diverse Commissioni, l'Europa non ha mai utilizzato gli strumenti a sua disposizione per vincolare gli Stati a perseguire una determinata politica di contrasto alla discriminazione dei Rom³⁴⁹.

L'esodo dei Rom dai Paesi dell'ex Jugoslavia per via della caduta dei regimi comunisti dell'Europa Centro-Orientale e della guerra dei Balcani, richiamò l'attenzione delle istituzioni europee sul crescente fenomeno di discriminazione verso questa comunità. Le politiche intraprese dagli Stati fino a quel momento, infatti, erano volte a contrastare la disoccupazione e la povertà delle popolazioni

³⁴⁷ Consiglio europeo di Copenaghen 21 - 22 giugno 1993, conclusioni della presidenza, DOC/93/3, Criteri di Copenaghen

³⁴⁸ SIGONA N., *I rom nell'Europa neoliberale: tra antiziganismo e povertà*, JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: La minoranza insicura, Anni 2010-11, p.16

³⁴⁹ GUGLIELMO R., WATERS T.W., *Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma*, JCMS Journal of Common Market Studies, n. 43(4)/2005, pp. 763 ss

migrate nei loro territori, trascurando invece la deprivazione sociale e culturale alla radice dell'esclusione stessa. Si sono così sviluppate politiche europee di lotta all'esclusione sociale dei Rom che, a differenza degli ordinamenti nazionali, non dovevano badare con attenzione ai risvolti finanziari concreti di tali disegni, soffermandosi invece solo sulla predisposizione di obiettivi astratti.

La previsione di queste politiche è stata poi supportata dalla predisposizione di strumenti finanziari europei, come il Fondo sociale europeo, a sostegno dell'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie svantaggiate, finanziando in particolare azioni di formazione ed il Fondo europeo di sviluppo regionale, per finanziare la realizzazione di infrastrutture ed investire su imprese che possano generare occupazione. A tali strumenti finanziari si sono poi aggiunti programmi ed attività di finanziamento correlate, promosse dalla Commissione europea negli anni successivi quando, a causa di importanti novità e cambiamenti in ambito europeo, aumentò l'interesse delle istituzioni sulla tematica dei Rom e di conseguenze anche la loro attività normativa e politica a riguardo.

Il Parlamento europeo già nel 1995 riconobbe l'esistenza di una diffusa discriminazione nei confronti dei Rom in tutti i paesi di loro insediamento, con una preoccupazione speciale per le loro condizioni nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale dove erano numericamente più consistenti, ed invitò la Commissione europea ad intensificare i propri sforzi per integrare i Rom nella società³⁵⁰. Così la Carta di Nizza del 2000, all'art. 34 comma 3, cita espressamente il diritto all'assistenza sociale ed all'assistenza abitativa, indicandoli come snodi fondamentali della lotta all'esclusione sociale e alla povertà e poter conseguentemente perseguire obiettivi di crescita economica e sociale³⁵¹. L'obiettivo principale era quello di migliorare le condizioni di vita di queste popolazioni svantaggiate, nel nostro caso la popolazione di etnia Rom, per permettere una ricalibratura del *welfare* nazionale. La condizione disagiata dei

³⁵⁰ FERRI D., *l'Unione europea e l'inclusione sociale dei Rom: priorità politica o retorica sovranazionale?* In BALDIN S., ZAGO M. (a cura di) *Il mosaico Rom. Specificità culturali e governance multilivello*, 2011, pp. 143 ss

³⁵¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 2016/C 202/02, art.34 comma 3: "*Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali*"

minori, però, comportava effetti negativi di lungo periodo in misura maggiore rispetto a quella degli adulti, in quanto l'inefficienza degli strumenti di formazione idonei nelle prime fasi di vita precludeva l'accesso al mondo del lavoro e di conseguenza lo sviluppo di capitale umano. Così il Consiglio europeo svoltosi a Lisbona nel 2000, discusse il tema delle carenze del settore dell'istruzione primaria ed adottò politiche di rafforzamento dello stesso attraverso il metodo aperto di coordinamento (MAC), ovvero un *soft governance* attraverso il quale l'Unione europea fornisce un quadro di cooperazione fra gli Stati membri per far convergere le politiche nazionali su obiettivi comuni³⁵².

Nello stesso anno furono adottate due direttive fondamentali in materia di tutela antidiscriminatoria, che da sole dovrebbero costituire una struttura giuridica sufficiente affinché gli abitanti degli Stati membri possano avvalersi di un'adeguata protezione giuridica contro le discriminazioni. Infatti, con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam del 1997, l'allora Comunità europea acquisì la competenza normativa generale in tema di non discriminazione e si dotò, per l'appunto, di un solido assetto normativo in materia. La Direttiva 2000/43/CE promuove la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, includendo inevitabilmente anche gli individui di etnia Rom. La Direttiva 2000/78/CE, invece, combatte le discriminazioni nell'occupazione e nella formazione professionale, promuovendo la parità di trattamento sul posto di lavoro. Tuttavia, la discriminazione continua ad esistere e molti ordinamenti europei tendono ad aggirare quanto previsto dalle direttive, non garantendo in modo adeguato, a particolari minoranze come quella Rom, una sufficiente integrazione nel mercato del lavoro, un'idonea formazione professionale, un'adeguata protezione sociale ed istruzione ed un libero accesso ai beni e ai servizi pubblici, compresi gli alloggi. Così, ad esempio, diverse sono state le procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea che accusavano gli Stati membri di non aver attuato completamente e correttamente le suddette direttive³⁵³, ma nessun caso di discriminazione razziale è stato presentato dinanzi la Corte di Giustizia dell'Unione

³⁵² BALDIN S., *Le rivendicazioni minoritarie dei Rom in Europa, fra giustizia sociale e diritti collettivi*, cit., pp.14 ss

³⁵³ RIZZIN E., TAVANI C., *Le normative europee e internazionali contro la discriminazione* cit., p. 51

Europea né riguardo ai Rom né riguardo alle altre minoranze, fatta eccezione per la Sentenza *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV* di cui si approfondirà in seguito.

Gli studi sul fenomeno discriminatorio si sono intensificati con l'allargamento dell'Unione Europea del primo decennio del Ventunesimo secolo, quando all'interno dei centri di studio europei che analizzano la situazione dei Rom nel continente, come l'European Roma Rights Center³⁵⁴, si coniò per la prima volta il concetto di discriminazione multipla. Gli individui di etnia Rom, infatti, venivano discriminati per più motivi e rispetto a più caratteristiche. Le sopra citate Direttive Europee in materia di discriminazione, però, non impongono agli Stati membri una legislazione che sanzioni espressamente i casi di discriminazione multipla, considerazione invece il fenomeno discriminatorio in modo molto generico. Un accenno al concetto di discriminazione multipla si trova solo al paragrafo 14 della Direttiva 2000/43/CE nella parte in cui prende in considerazione anche la cronica discriminazione subita dal genere femminile, invitando quindi gli Stati a promuovere iniziative volte ad eliminare le ineguaglianze ed a promuovere la parità di genere, conformemente all'art.3 comma 3 dell'attuale TUE³⁵⁵.

Il 2 luglio 2008 la Commissione dell'Unione Europea emanò la Comunicazione "Non discriminazione e pari opportunità: un impegno rinnovato"³⁵⁶ al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, esprimendo tutta la sua volontà di rinnovare il suo impegno nella lotta alla discriminazione e nella promozione delle pari opportunità, definendo nel contempo un *modus operandi* generale dell'Unione per rafforzare le politiche di integrazione delle categorie svantaggiate, includendo anche le popolazioni di etnia Rom. La Commissione si impegnò a redigere un documento di lavoro in cui definì gli strumenti e le politiche comunitarie per il più ampio problema dell'inclusione dei Rom³⁵⁷, di cui quindi approfondirò nel paragrafo successivo.

³⁵⁴ ERRC - European Roma Rights Center, *Multiple Discrimination*, Roma Rights n.2/2010

³⁵⁵ Art.3 comma 3 TUE: "(...) *L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore*"

³⁵⁶ Comunicazione della Commissione, COM(2008)420 del 2 luglio 2008.

³⁵⁷ Commission Staff Working Document, SEC(2008)2172 del 2 luglio 2008

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, il principio di non discriminazione è stato inserito tra i principi fondanti l'Unione Europea, così come espresso all'art. 2 TUE³⁵⁸. Ugualmente, anche l'art.10 TFUE, nella parte in cui attribuisce all'Unione stessa il dovere combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, quando deve definire ed attuare le sue politiche ed azioni comunitarie³⁵⁹, riconoscendo al Consiglio la competenza a legiferare in materia ex art. 19 comma 1 TFUE³⁶⁰. L'Unione è quindi dotata di una cospicua legislazione anti-discriminatoria, ma questa è ancora scarsamente applicata nei confronti dei Rom per carenza di misure efficaci non solo per combattere il generale fenomeno discriminatorio, ma anche per rendere efficace tale legislazione a livello giurisprudenziale e a livello istituzionale nei singoli Stati membri.

4.2 L'allargamento dell'Unione Europea e l'interessamento delle Istituzioni

L'allargamento dell'Unione Europea verso Est a Paesi che tradizionalmente ospitavano numerose comunità Rom, nel 2004 con l'ingresso di Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca e Ungheria, e ancor di più nel 2007, con l'ingresso di Bulgaria e Romania, ha allargato l'area Shengen e rimosso i controlli alle frontiere interne. Ciò ha però reso necessario assicurare agli individui di etnia Rom, neo cittadini europei, il pieno godimento dei diritti previsti dai trattati, tra cui il fondamentale diritto di libera circolazione e soggiorno dentro il territorio dell'Unione, previsto dalla Direttiva

³⁵⁸ Art. 2 TUE: *“L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”*

³⁵⁹ Art.10 TFUE: *“Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la*

disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”

³⁶⁰ Art.19 comma 1 TFUE: *“Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”*

2004/38/CE. L'acquisto della cittadinanza per un numero cospicuo di individui di etnia Rom richiamò l'attenzione delle Istituzioni europee, che non potevano più sottovalutare il problema e limitarlo ai termini di disciplina degli spostamenti.

L'allargamento dell'Unione Europea, però, fu accompagnato da una crisi finanziaria iniziata nel 2007 che inasprì i problemi strutturali ostativi all'inclusione dei Rom nella società, rendendo più difficile l'accesso al lavoro e all'istruzione, il diritto ad un alloggio dignitoso, l'accesso ai servizi pubblici, il diritto alla partecipazione politica attiva e passiva nello Stato di insediamento.

La delicata situazione italiana, con l'inadeguato approccio emergenziale alla questione Rom ed i tentativi di censimenti su base etnica degli abitanti dei campi nomadi, creò tensioni diplomatiche tra l'Italia e la Romania. Alla luce però dell'entrata della Romania nell'Unione Europea la questione si diffuse in tutto il continente provocando l'indignazione dell'opinione pubblica e minacciando non solo le relazioni tra i due Stati direttamente coinvolti, ma anche la libertà di circolazione all'interno dell'Unione. La questione, infatti, fu determinante nella realizzazione del processo di europeizzazione della questione Rom, tant'è che furono gli stessi Stati coinvolti ad invocare l'intervento della Commissione Europea³⁶¹.

La ripartizione delle competenze frutto del Trattato di Lisbona del 2009 ha riconosciuto all'Unione una competenza concorrente in materia di politica sociale, di coesione economica e territoriale, nonché una competenza di mero coordinamento in materia di istruzione, formazione professionale e alloggio. L'articolo 151 TFUE identifica tra gli obiettivi dell'Unione e degli Stati membri il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e la lotta contro l'emarginazione di quegli individui che ex art. 153 TFUE sono esclusi dal mercato del lavoro, per la cui integrazione l'Unione ha competenza concorrente.

La Commissione si è fatta poi garante della corretta applicazione, da parte dei singoli ordinamenti statali, di quanto contenuto nella Direttiva 2004/38/CE sulla

³⁶¹ Senato della Repubblica, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia 2011* ad opera della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, pp. 54 ss

libera circolazione delle persone, supportata dall'intervento dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali che avviò un progetto di ricerca basato su interviste sul campo per studiare come i cittadini europei esercitino realmente il loro diritto di circolare e liberamente. Alla luce delle ricerche effettuate dall'Agenzia anche in Francia³⁶², la Commissione criticò il governo francese per aver dato attuazione al piano di rimpatrio di una parte della popolazione di etnia Rom presente sul proprio territorio, in quanto non era legittimata ad allontanare un individuo solo per il fatto di appartenere ad una minoranza etnica³⁶³. Questa Direttiva, molto importante sotto il punto di vista dell'integrazione della comunità europea di etnia Rom, ha però avuto significativi problemi di attuazione nei singoli Stati. In tutte le legislazioni nazionali, infatti, l'adattamento ai contenuti della Direttiva è stato parziale ed in alcuni casi gli Stati hanno intensificato le procedure amministrative necessarie per garantire il diritto di soggiorno ai cittadini stranieri comunitari, ostacolando nell'accesso ai servizi sociali nazionali. Nel dicembre 2008, infatti, la Commissione UE pubblicò un rapporto sull'applicazione della Direttiva, nel quale lamentò l'inefficienza degli Stati membri per non aver applicato effettivamente e correttamente nella sua interezza quanto in essa disposto³⁶⁴.

Malgrado le persistenti difficoltà legate principalmente al riconoscimento del diritto di soggiorno ed alle conseguenti limitazioni all'accesso ai servizi sociali statali, l'Unione Europea ha adottato importanti misure che hanno progressivamente guidato verso una maggiore cooperazione tra attori nazionali, europei ed internazionali.

Nel dicembre 2007, per la prima volta, il Consiglio Europeo, il più alto organo politico dell'Unione, affrontò la questione relativa alle difficili condizioni

³⁶² EU Fundamental Rights Agency, *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, November 2009

³⁶³ MERONE G., IANNIELLO T., *Libertà di circolazione, Rom sì o Rom no? Finanziamenti europei, arrivano i nuovi fondi per gli artisti e le opere culturali*, Il Quotidiano Giuridico, Focus sull'Europa, lunedì 29 agosto 2011, pp. 2 ss

³⁶⁴ Commissione Europea, *Report on the application of Directive 2004/38 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territories of the Member States*, COM(2008)840 final, Bruxelles, 10 dicembre 2008

dei Rom nei territori europei, invitando gli Stati membri a predisporre qualsiasi iniziativa necessaria per migliorare la loro inclusione nella società³⁶⁵.

A gennaio 2008, il Parlamento Europeo adottò una Risoluzione contenente un invito urgente per l'elaborazione di una Strategia-quadro europea per l'inclusione dei Rom³⁶⁶, tant'è che in risposta all'invito del Parlamento, la Commissione dell'Unione Europea emanò, nel luglio del 2008, la già citata Comunicazione "Non discriminazione e pari opportunità: un impegno rinnovato" e pubblicò il conseguente documento di lavoro in cui definì gli strumenti e le politiche comunitarie per l'inclusione dei Rom, nella quale si impegnava a sostenere azioni a medio termine volte all'inclusione delle popolazioni di etnia Rom, invitando gli Stati membri a fare lo stesso. In un rapporto pubblicato a luglio 2008³⁶⁷, la Commissione riconobbe l'inefficienza delle politiche adottate dai Paesi membri e dalla società civile sin dagli inizi degli anni '90, sottolineando come le condizioni di vita e lavorative degli individui di etnia Rom non abbiano subito sufficienti miglioramenti. La Commissione si assunse la responsabilità, in nome di tutte le istituzioni europee, di non aver curato con la giusta attenzione la critica situazione dei Rom, soprattutto di quelli stanziati nei Paesi dell'Europa Centro- Orientale, le cui problematiche non erano mai state al vertice delle priorità degli interventi sostenuti e finanziati dall'Unione. Inoltre, nell'affermare che la situazione dei Rom non fosse migliorata molto, la Commissione fu fin troppo ottimista, se non offensiva nei confronti della stessa comunità Rom la cui situazione era anzi deteriorata dopo la caduta dei regimi socialisti.

A settembre 2008, la Commissione Europea organizzò il primo Vertice Europeo sui Rom che si svolse a Bruxelles il 16 settembre 2008 e a cui parteciparono centinaia di attivisti Rom, politici e amministratori da tutto il continente. La presenza anche del Presidente e di vari membri della Commissione Europea diede un chiaro segnale di quanto la questione dell'inclusione sociale dei Rom fosse divenuto un tema di rilievo nell'agenda politica dell'Unione Europea. Il

³⁶⁵ Consiglio Europeo, Presidency Conclusions on inclusion of the Roma, Brussels, Consiglio Europeo, 8 dicembre 2008.

³⁶⁶ Parlamento Europeo, *Resolution on a European Strategy on the Roma*, adottata il 31 Gennaio 2008, P6_TA(2008)0035, Strasburgo, p. 6.

³⁶⁷ Commissione Europea, *Community Instruments and Policies for Roma Inclusion*, COM_2008_420 CSWD 27[1].6.08, Brussels, Commissione Europea, 2008, p. 4

Vertice mise in evidenza la necessità di un intervento tanto da parte dell'Unione, quanto da parte dei singoli Stati membri, per poter finalmente raggiungere l'obiettivo dell'effettiva integrazione dei Rom nella società. Si sentì allora la necessità di creare una più forte partnership tra tutti gli attori chiave in questo settore, individuando nel contempo un approccio specifico e rispettoso delle diversità culturali genericamente intese³⁶⁸.

Alla luce di quanto discusso nel Vertice di Bruxelles, il Consiglio Affari Generali dell'UE nel dicembre 2008 approvò un documento con il quale esortò la Commissione a continuare lo studio e l'approfondimento della questione e a convocare un ulteriore Vertice sulla questione. Il secondo Vertice Europeo sui Rom, quindi, si tenne a Cordoba nel mese di aprile del 2010 e portò alla pubblicazione dei 10 *Common Basic Principles on Roma Inclusion*³⁶⁹, con l'approvazione all'unanimità delle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea Occupazione, Politica Sociale, Salute e Consumatori (EPSCO), con le quali sia la Commissione e sia gli Stati membri vengono invitati a collaborare, nei limiti delle rispettive competenze ed alla luce dei *Common Basic Principles*, per la definizione e l'attuazione di politiche per promuovere la piena inclusione dei Rom, così come per la definizione e l'attuazione di politiche per la difesa dei diritti fondamentali, in modo da promuovere l'uguaglianza di genere, combattere la discriminazione, la povertà e l'esclusione sociale, ed assicurare l'accesso all'educazione, al diritto all'alloggio, alla salute, al lavoro, ai servizi sociali, alla giustizia, allo sport e alla cultura, anche nelle relazioni tra l'UE e i Paesi terzi³⁷⁰. L'obiettivo dei *Common Basic Principles*, infatti, è quello di offrire una guida per le politiche volte all'inclusione dei Rom, impegnando tanto le Istituzioni europee, quanto gli Stati membri, ad adottarli come base per future iniziative, nonostante rappresentino una dichiarazione politica non vincolante dal punto di vista giuridico³⁷¹.

³⁶⁸ Senato della Repubblica, Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia 2011 ad opera della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, pp. 90 ss

³⁶⁹ Documento del Consiglio 10394/09, dell'8 giugno 2009, paragrafo 11

³⁷⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo, 2010 P7_TA(2010)0085, p. 4

³⁷¹ Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission), *Vademecum the 10 Common Basic Principles on Roma inclusion, Bruxelles, aprile 2010*

L'anno prima, nel 2009, il rafforzamento della *partnership* tra Commissione e Stati membri portò ad un'altra importante iniziativa in ambito europeo, ovvero l'organizzazione del Vertice *European Platform for Roma Inclusion*, svolto a Praga il 24 aprile 2009 in collaborazione con la Presidenza di turno dell'Unione Europea della Repubblica Ceca. Il vertice riunì le Presidenze UE del semestre precedente e del semestre successivo, esperti dei Paesi membri e delle Organizzazioni Internazionali, quali il Consiglio d'Europa, la Banca Mondiale, il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP) e l'OSCE, e i rappresentanti della Serbia, nella quale l'anno precedente si era svolto il progetto *Decade per l'Inclusione dei Rom 2005-2015* allargata anche a paesi non europei.

Sempre nel 2009, il Parlamento europeo adottò una risoluzione sulla situazione sociale delle popolazioni Rom e sulle loro difficoltà di accedere al mercato del lavoro, segnalando le necessarie modifiche legislative da adottare per contrastare l'esclusione dei Rom nel settore lavorativo ed attuare una politica coordinata europea volta a migliorare le condizioni di vita delle comunità Rom presenti nel continente, eliminando ogni forma di discriminazione nei loro confronti. Per realizzare ciò, era necessario promuovere azioni volte al miglioramento delle opportunità economiche per i Rom, favorire la creazione di capitale umano spendibile nel mondo del lavoro attraverso appositi corsi di formazione professionale e favorire l'incremento delle risorse per lo sviluppo delle condizioni di vita degli individui di etnia Rom³⁷². Il Parlamento europeo auspicava, quindi, un incremento delle iniziative dirette all'integrazione dei Rom, anche attraverso l'attivazione di politiche specifiche di microcredito o la predisposizione di strumenti loro sostegno. Così, lo stesso Parlamento europeo ha stanziato nel 2009 un finanziamento di 5 milioni di euro per il progetto pilota *Pan-European Coordination of Roma Integration Methods*, volto a rafforzare, nel corso del 2010, gli strumenti finanziari esistenti dedicati all'educazione, all'accesso al lavoro, alla sensibilizzazione alle problematiche dei Rom ed all'elaborazione ed alla valutazione dei dati statistici sulle comunità presenti in Europa.

³⁷² Risoluzione del Parlamento europeo, P6_TA(2009)0117, dell'11 marzo 2009.

Il Parlamento europeo, nel 2010, tornò sul tema della libera di circolazione dei Rom nei territori dell'Unione, ribadendo quanto le limitazioni alla libertà di circolazione dei cittadini dell'UE ed il loro allontanamento dalla nazione di insediamento, previste dalla stessa direttiva 2004/38/CE, siano intese soltanto come eccezioni e nel rispetto di limiti chiari e specifici. Nella stessa Risoluzione, poi, il Parlamento europeo espresse profondo rammarico per il ritardo della Commissione europea nella realizzazione della più volte richiesta strategia quadro europea per l'inclusione dei Rom³⁷³.

Di fronte all'insistenza del Parlamento europeo, la Commissione europea, inviò nel 2010 una comunicazione³⁷⁴ al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni ed al Parlamento stesso, in cui si assunse la responsabilità sociale, in nome dell'Unione e congiuntamente agli Stati membri, di migliorare la vita dei cittadini di etnia Rom. L'inclusione dei Rom è stata inserita anche nella priorità della crescita inclusiva nell'ambito della strategia Europea 2020³⁷⁵ che ha l'obiettivo di combattere la povertà e di promuovere l'istruzione e l'imprenditoria mediante programmi di mobilità per giovani professionisti, in una prospettiva di inclusione sociale dei cittadini non abbienti e svantaggiati. La comunità Rom, infatti, è stata individuata tra le categorie particolarmente a rischio che devono essere oggetto di misure specifiche, godendo dei finanziamenti dei Fondi strutturali nell'ambito della "Piattaforma europea contro la povertà", il cui obiettivo principale consiste nel garantire maggiore efficacia alle azioni in materia di occupazione, formazione professionale, lotta alla povertà e soprattutto inclusione dei gruppi sociali marginalizzati.

La Commissione ha poi implementato questo suo orientamento con la definizione, nel 2011, del quadro dell'Unione Europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020³⁷⁶, invitando i Paesi membri ad adottare le rispettive strategie nazionali per l'integrazione di questa comunità. Nella

³⁷³ Risoluzione del Parlamento europeo, P7_TA(2010)0312, del 9 settembre 2010

³⁷⁴ Comunicazione della Commissione, *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa*, COM(2010) 133, del 14 aprile 2010

³⁷⁵ Comunicazione della Commissione, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM/2010/2020 del 3 marzo 2010

³⁷⁶ European Commission, *EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*, COM(2011) 173, 5 april 2011

prospettiva della Commissione, spetta agli Stati il compito di elaborare le strategie per migliorare le condizioni di vita degli individui di etnia Rom presenti sul proprio territorio, lasciando all'Unione Europea un ruolo di coordinamento operativo e di supporto finanziario. La Commissione ha infatti stanziato contributi finanziari per supportare gli Stati nel raggiungere gli obiettivi prefissati. Nel 2011 è stato avviato, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, il programma ROMED, finalizzato a supportare, attraverso la formazione di mediatori, gli enti territoriali più direttamente chiamati a rispondere alle esigenze delle comunità Rom, soprattutto in termini di informazione sui servizi disponibili. Questo è stato poi sostituito nel 2013 dal più ampio programma ROMACT, finalizzato alla crescita ed al consolidamento del rapporto tra gli enti locali e le associazioni Rom e pro-Rom. Nella stessa prospettiva, ma con riguardo all'accesso alla giustizia, è stato poi lanciato il programma JUSTROM, che, attraverso le "cliniche legali", crea un ponte tra amministrazioni, comunità ROM, associazioni Rom e pro-Rom, professionisti operanti nel campo della tutela dei diritti umani. Nel 2013, poi, l'integrazione della minoranza Rom è divenuta un obiettivo espresso della programmazione dei Fondi strutturali per il ciclo 2014- 2020, fondi ovviamente accessibili solo gli Stati che si siano dotati della strategia nazionale per l'inclusione di questa comunità³⁷⁷.

Diversi sono stati anche i finanziamenti di progetti a favore delle comunità Rom presentati da enti locali, ONG, scuole, operatori economici e selezionati in base ad una serie di criteri che corrispondono alle priorità perseguite trasversalmente dall'Unione. Tuttavia, in assenza di un quadro strategico europeo che individuasse priorità comuni verso le quali convogliare le azioni delle Istituzioni, degli Stati e degli attori intra-statali, gli interventi in parola sono rimasti isolati e scoordinati, talvolta sovrapponendosi senza integrarsi³⁷⁸.

La lentezza nella realizzazione delle strategie nazionali e l'assenza di un quadro strategico europeo effettivamente vincolante hanno determinato l'acuirsi delle discriminazioni, dei pregiudizi e della marginalizzazione di cui sono vittima i Rom, al punto da indurre finanche la Corte di giustizia, nella sentenza *CHEZ RB*, a disapprovare ufficialmente le pratiche discriminatorie nell'accesso dei Rom ai

³⁷⁷ Regulation (EU) n.1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013

³⁷⁸ PUGLIESE S., *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom*, cit., p.353

servizi pubblici, fornendo un'interpretazione estensiva della nozione di discriminazione di cui alla Direttiva 2000/43/CE. Delle sentenze delle Corti europee e della loro importanza nella lotta all'antiziganismo si approfondirà nel capitolo successivo.

Nel 2013 il Consiglio ha voluto rafforzare il quadro dell'Unione europea per l'integrazione dei Rom fino al 2020 con uno strumento che, seppur privo di natura vincolante, mira ad accelerare i progressi degli ordinamenti nazionali, fornendo loro orientamenti e focalizzando l'attenzione su concrete misure fondamentali per attuare più efficacemente le loro strategie³⁷⁹. Così, nel settore dell'istruzione, viene chiesto agli Stati di garantire il pieno accesso dei Rom all'istruzione ordinaria di qualità ed ai corsi di formazione professionale e di promuovere iniziative che possano ridurre l'abbandono scolastico precoce. Nel settore dell'occupazione, la Raccomandazione del Consiglio mette in evidenza l'importanza di garantire la parità di trattamento e di ridurre le differenze tra i Rom e gli altri lavoratori, oltre a promuovere interventi mirati che tengano presente le peculiari condizioni di questa popolazione. Nel settore dell'assistenza sanitaria, il Consiglio invita gli Stati a garantire una copertura assicurativa di base, a realizzare programmi di vaccinazione gratuita per i gruppi più emarginati e ad attuare altre misure concrete a loro sostegno. Infine, nel settore dell'alloggio, la Raccomandazione sottolinea la necessità di un approccio integrato, della lotta alla segregazione spaziale e della promozione di un accesso non discriminatorio agli alloggi sociali, investendo sul territorio anche attraverso i diversi finanziamenti dell'Unione. Infine, nella lotta alla discriminazione, il Consiglio sottolinea l'importanza dell'applicazione concreta sul campo della Direttiva 2000/43/CE, richiamando, per l'appunto, l'attenzione dei paesi dell'UE a far uso della giurisprudenza europea come riferimento aggiuntivo per individuare misure e pratiche illegali. Sempre nella lotta all'antiziganismo, un importante passo avanti è stata la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 aprile

³⁷⁹ Raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri, 2013/C 378/01, del 9 dicembre 2013

2015 che ha riconosciuto ufficialmente il *Porrajmos*, individuando il 2 agosto come “giornata europea della commemorazione dell’olocausto dei Rom”³⁸⁰.

Come approfondito nei capitoli precedenti in relazione all’Italia, anche gli altri Stati membri hanno adottato strategie e provvedimenti specifici nei confronti degli individui di etnia Rom, valutati annualmente dalla Commissione stessa che ha così anche provveduto ad aggiornare le indicazioni per il raggiungimento dell’obiettivo.

Così, ad esempio, nell’ultima Relazione sull’attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom del 2019, la Commissione ha riassunto i punti chiave delle principali politiche adottate dagli Stati membri in relazione ai quattro settori strategici dell’istruzione, dell’occupazione, della sanità e degli alloggi, nonché per la lotta alla discriminazione ed all’antiziganismo³⁸¹. Alla luce delle segnalazioni dei diversi punti di contatto nazionali, la Commissione raccoglie i principali tipi di misure di inclusione adottate, i risultati conseguiti e le sfide legate alla loro attuazione, evidenziando poi gli approcci promettenti e le priorità da affrontare per raggiungere l’obiettivo finale. Nel settore dell’istruzione, il risultato positivo menzionato più di frequente nei punti di contatto nazionali è la mediazione, ovvero la predisposizione di mediatori che fungano da ponte con la comunità di etnia Rom, strumento importante anche nel settore sanitario e lavorativo. Fra le sfide più rilevanti restano comunque la promozione della partecipazione scolastica e la lotta all’assenteismo ed all’abbandono scolastico. Nel settore della sanità, se da una parte vengono segnalati risultati positivi nel miglioramento dell’igiene, delle condizioni di salute e dell’accesso all’assistenza sanitaria da parte dei Rom, nonché nella promozione di campagne di vaccinazione, restano bassi tassi di vaccinazione tra gli individui di questa etnia, che in alcuni Paesi sono segnalati come un fattore che contribuisce all’aumento dei tassi di mortalità prematura. Nel settore dell’abitazione, tradizionalmente il più delicato in relazione alle comunità Rom per via del loro tradizionale stile di vita nomade e dei pregiudizi diffusi nella società,

³⁸⁰ European Parliament resolution of 15 April 2015 on the occasion of International Roma Day - anti-Gypsyism in Europe and EU recognition of the Memorial Day of the Roma genocide during World War II 2015/2615(RSP)

³⁸¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Report on the implementation of national Roma integration strategies, COM(2019) 406 final, Brussels, 5 September 2019

significativi sono i risultati conseguiti nell'accesso all'edilizia popolare e nell'eliminazione delle baraccopoli e della segregazione spaziale, anche se in Italia, ad esempio, il problema è ancora lontano da una sua risoluzione definitiva. Nel settore dell'occupazione, si segnala un generale impatto positivo della crescita economica sulle prospettive occupazionali dei Rom ma resta ferma la necessità di combattere il perpetuante ostacolo della discriminazione nei loro confronti. Un numero importante di Stati membri ha adottato misure volte a combattere l'antiziganismo sensibilizzando la popolazione locale in merito ai vantaggi dell'inclusione dei Rom e favorendo canali di comunicazione ed informazione per una migliore conoscenza della loro storia e della loro cultura. I risultati positivi menzionati più di frequente dai punti di contatto nazionali sono il miglioramento delle condizioni di vita delle donne e dei minori di etnia Rom, la lotta all'antiziganismo tramite il superamento degli stereotipi ed il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, quindi enti pubblici, società civile e rappresentanti dei Rom stessi, negli sforzi per promuovere la lotta alla discriminazione. A sottolineare la gravità delle sfide in tale ambito emerge il fatto che numerosi Stati membri, tra cui alcuni Stati che ospitano grandi comunità Rom, come la Romania, e molti altri in cui si registrano tassi molto elevati di discriminazione verso questa comunità, come la Francia, non abbiano segnalato l'attuazione di alcuna misura antidiscriminatoria.

Il Parlamento europeo, nella Risoluzione del 2017 sugli “Aspetti relativi ai diritti fondamentali nell'integrazione dei Rom nell'UE: lotta all'antiziganismo”, ha preso posizione su una strategia post-2020, sottolineando quanto il tema resti nell'agenda politica delle istituzioni comunitarie e di tutti gli ordinamenti nazionali europei anche alla scadenza della precedente manovra³⁸². Il Parlamento sottolinea la necessità di educare le società tradizionali riguardo alla diversità dei Rom, alla loro storia e alla cultura, nonché alle forme ed alla gravità dell'antiziganismo per poter combattere la loro discriminazione ed esclusione sociale e per sconfiggere gli stereotipi creati dalla letteratura popolare e dai mezzi d'informazione. Viene inoltre sottolineata l'importanza di una partecipazione attiva e significativa dei Rom sul piano sociale, economico, politico e culturale per poter affrontare efficacemente

³⁸² European Parliament Resolution of 25 October 2017 on fundamental rights aspects in Roma integration in the EU: fighting anti-Gypsyism, P8_TA(2017)0413

l'antiziganismo e creare l'essenziale fiducia reciproca a vantaggio dell'intera società. A tal proposito, il Parlamento riconosce la responsabilità comune della Commissione e degli Stati membri, invitandoli a definire strategie che comprendano misure sia proattive che reattive, ideata e realizzate in collaborazione con rappresentanti dei Rom ed ONG.

Un altro documento importante che ha anticipato la nuova strategia che potrà essere adottata post-2020 è la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sulla necessità di rafforzare il quadro strategico dell'UE per il periodo successivo al 2020, con l'obiettivo di guidare le strategie nazionali di integrazione dei Rom e intensificare la lotta all'antiziganismo.³⁸³ Il Parlamento, però, in questa Risoluzione, non fa altro che ribadire la propria posizione, gli inviti a presentare proposte e le raccomandazioni formulati e adottati nella precedente Risoluzione del 2017, lamentando, inoltre, la realizzazione di azioni limitate in merito alle richieste in essa contenute. L'elaborazione di un quadro strategico vincolante a livello europeo consentirebbe alle Istituzioni di attivare meccanismi finanziari *ad hoc* che intervengano a supporto degli Stati che ne abbiano necessità, potendo l'Unione, in questo modo, aiutare concretamente gli ordinamenti statali a raggiungere gli obiettivi fissati a livello comunitario a tutela della comunità Rom.

4.3 I Rom nei documenti dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e le attività dell'Alto Commissario sulle minoranze nazionali

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, nel cui ambito furono adottati i primi strumenti di diritto internazionale regionale europeo a favore dei gruppi minoritari³⁸⁴, con il mutare del contesto politico degli anni '90, si avvicinò al tema dei Rom. L'impegno dell'OSCE e dei suoi 57 Stati partecipanti a promuovere e proteggere l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle

³⁸³ European Parliament resolution of 12 February 2019 on the need for a strengthened post-2020 Strategic EU Framework for National Roma Inclusion Strategies and stepping up the fight against anti-Gypsyism, P8_TA(2019)0075

³⁸⁴ Sull'attività svolta da CSCE e in seguito da OSCE in materia di tutela delle minoranze nazionali, si veda il primo capitolo, nella parte dedicata allo sviluppo della tutela internazionale e sovranazionale delle minoranze ed alla sua costituzionalizzazione.

minoranze, inclusa quindi l'etnia Rom, si traduce in una serie di documenti sprovvisti di forza giuridica ma politicamente vincolanti nella parte in cui sono firmati dai più alti rappresentanti politici degli Stati partecipanti.

Il documento della Conferenza sulla Dimensione Umana di Copenaghen del giugno 1990, adottato dopo il crollo dei regimi comunisti e dedicato alle minoranze nazionali, contiene il primo espresso riferimento ai problemi peculiari con cui si confrontano i Rom nel panorama europeo, limitandosi però, al suo interno, a ribadire quanto affermato a Helsinki nel 1975 e ad individuare una serie di diritti da garantire alle minoranze nazionali nel nuovo contesto europeo³⁸⁵.

Allo scoppiare della guerra civile nell'ex Jugoslavia, si tenne a Ginevra nel luglio del 1991 una conferenza sul tema delle minoranze, nei cui ambito fu i partecipanti riconobbero la specificità di gruppo minoritario di etnia Rom, a favore del quale gli Stati si erano dichiarati pronti a prendere misure efficaci per garantire una piena uguaglianza di opportunità rispetto al resto della popolazione³⁸⁶. Tale impegno da parte degli Stati, fu reiterato nella terza riunione della CSCE, tenutasi a Mosca dal 10 settembre al 4 ottobre 1991, nella quale fu promossa la diffusione di una politica educativa finalizzata al rispetto dei diritti umani ed alla lotta all'odio razziale, la xenofobia e la discriminazione.

Nel dicembre del 1994, nell'ambito di un summit tenutosi Budapest, fu evidenziata la necessità di dare una svolta alla questione Rom attraverso l'istituzione di un Punto di contatto sulle questioni di Rom e Sinti nell'ambito dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), la principale istituzione dell'OSCE finalizzata ad assistere gli Stati membri nell'attuazione dei loro impegni in materia di tutela delle minoranze³⁸⁷. Il Punto di contatto, con sede a Varsavia, pensato come luogo di scambio di informazioni sulle questioni legate ai Rom, ha l'obiettivo di facilitare il contatto tra Stati e organizzazioni

³⁸⁵ Documento della riunione di Copenaghen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE in Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli, anno IV, numero 1, 1990, pp. 159 ss

³⁸⁶ Rapporto della riunione di esperti sulle minoranze nazionali Sezione VI, Ginevra 1991, in Rivista Internazionale dei diritti dell'Uomo, 1991, pp. 578 ss

³⁸⁷ Il Consiglio dei Ministri, decisione VIII del 1994, istituzione del Contact Point sulle questioni di Rom e Sinti Issues (ODIHR-CPRSI).

internazionali sulle questioni in materia e di mantenere e sviluppare i contatti tra le istituzioni dell'OSCE e le altre organizzazioni e istituzioni internazionali.

Sulla scia dei precedenti riferimenti ai Rom da parte delle istituzioni dell'OSCE, anche nella Carta per la sicurezza europea, approvata dal vertice di Istanbul del 1999 con lo scopo di realizzare uno spazio di sicurezza comune e indivisibile, attraverso la promozione, creazione di un'area OSCE priva di linee divisorie e zone con diversi livelli di sicurezza, fu menzionata la peculiare minoranza Rom e fu ribadito l'impegno dell'OSCE in materia³⁸⁸.

L'insieme di impegni assunti dagli Stati partecipanti e dalle istituzioni dell'OSCE è stato poi delineato dal "Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area OSCE", adottato dal Consiglio dei Ministri il 2 dicembre 2003. I principi guida delle politiche a favore dei Rom sono la promozione di un'attiva partecipazione delle comunità Rom, la lotta alla discriminazione e la gestione delle questioni socio-economiche quali l'alloggio, le condizioni di vita, la disoccupazione, l'assistenza sanitaria e il miglioramento dell'accesso all'istruzione³⁸⁹.

Con il documento conclusivo della riunione di Helsinki del 1992, gli Stati partecipanti, oltre a ribadire la necessità di elaborare dei programmi appropriati sui problemi della comunità Rom, includendola tra i gruppi che richiedevano crescente attenzione per la protezione dei loro diritti, istituirono la figura dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali. Questo organo ha assunto così la funzione di sorveglianza e di prevenzione di eventuali conflitti fra gruppi etnici suscettibili di pregiudicare la pace e la sicurezza internazionale, potendo anche intervenire in via diplomatica o fornire agli Stati consulenza relativa alla normativa in materia di minoranze. Dalla sua istituzione, l'Alto Commissario ha pubblicato una serie di linee guida e raccomandazioni tematiche che concernono anche i Rom, riconosciuti come minoranza. Le raccomandazioni dell'Aja, del 1996, le raccomandazioni di Oslo del 1998 e le raccomandazioni di Lund del 1999, hanno avuto il compito principale di innalzare ed elaborare gli standards sui diritti delle minoranze

³⁸⁸ Documento del Vertice di Istanbul, Carta per la Sicurezza Europea, 1999.

³⁸⁹ Action plan on improving the situation of Roma and Sinti within the OSCE area, MC.DEC/3/03, 1 and 2 December 2003, Maastricht, DECISION No. 3/03

rispettivamente nell'area dell'educazione, sottolineando l'importanza dell'insegnamento delle lingue minoritarie come elemento fondamentale per preservarne l'identità, dei diritti linguistici e della partecipazione pubblica. Successivamente, poi, le Raccomandazioni di Bolzano/Bozen del 2008 e le linee guida di Ljubljana del 2012, si sono focalizzate sulla questione delle minoranze nelle relazioni tra Stati e sull'integrazione di diverse società.

Numerosi, infine, sono i rapporti dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali adottati nei confronti di singoli Stati membri in seguito alle visite effettuate dallo stesso sul territorio nazionale, molti dei quali prendono in considerazione anche le difficili condizioni dei Rom. Attraverso i suoi rapporti, l'Alto Commissario suggerisce agli Stati partecipanti i mezzi appropriati per promuovere la partecipazione dei Rom in tutti i settori della vita pubblica, li sollecita a rispettare le responsabilità prese nel fornire libero e pari accesso all'istruzione a tutti i membri della società e li sprona a intraprendere iniziative per migliorare la situazione dei Rom, oltre a offrire consulenza sui particolari problemi cui essi devono far fronte.

5. Il ruolo della giurisprudenza europea nell'edificazione della tutela dei Rom

5.1 La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Le decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno avuto un ruolo fondamentale nell'edificazione prima di tutto del diritto comunitario a tutela delle minoranze, fornendo poi alle norme speciali degli Stati un'interpretazione conforme al diritto comunitario, conciliando le due normative a riguardo.

I casi esaminati dalla Corte di Giustizia hanno investito principalmente la dimensione linguistica del fenomeno minoritario. Alla fine degli anni '90, la Corte di Lussemburgo, in due decisioni relative al sistema della provincia autonoma di Bolzano, affermò per la prima volta che la tutela delle minoranze poteva costituire uno scopo legittimo ai sensi del diritto comunitario, non escludendo dunque la possibilità che i diritti delle minoranze possano essere dichiarati diritti generali del diritto comunitario. Nelle due pronunce *Bickel Franz* e *Angonese*, ha riconosciuto rispettivamente l'illegittimità di una normativa nazionale che permette ad una minoranza l'utilizzo della lingua nei procedimenti penali, vietando tale diritto ai cittadini degli altri Stati membri, e dell'imposizione, come condizione di assunzione in un'impresa privata, del possesso di un attestato di bilinguismo che è unicamente rilasciato da una provincia dell'Unione³⁹⁰.

³⁹⁰ Nella sentenza del 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Horst Otto Bickel e Ulrich Franz*, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ritiene che la mancata applicazione della disciplina prevista per la minoranza tedesca altoatesina ai cittadini di lingua tedesca degli altri Stati membri, costituisce una violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 Trattato CE, nonché di quello della libera circolazione all'interno del territorio dell'Unione da parte dei cittadini comunitari. Poi, modo ancora più drastico e diretto, la Corte di Giustizia con la sentenza del 6 giugno 2000, causa C-281/98, *Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano S.p.a.*, cercò un punto di congiuntura tra diritto comunitario e tutela minoritaria all'interno dell'ordinamento nazionale italiano, riconoscendo l'obbligo, per ogni normativa speciale di tutela, di tenere conto dei parametri di funzionalità e non discriminazione dettati dalla giurisprudenza comunitaria. Nel caso di specie, pur considerando ragionevole la limitazione della libertà di circolazione per la Provincia Autonoma di Bolzano o per qualunque altro territorio bilingue in Europa, attraverso il requisito della conoscenza delle due lingue ufficiali per l'accesso all'impiego, non ritiene ragionevole che la sussistenza di questo requisito possa essere accertata esclusivamente e preventivamente dalle autorità locali di un ente territoriale di uno Stato membro.

Nonostante le tensioni che si affollano da sempre in Europa attorno al tema della discriminazione razziale, la Corte di Giustizia ha avuto occasione di pronunciarsi sulla interpretazione della direttiva 2000/43/CE solamente in poche occasioni. Nella sentenza *Feryn*, la Corte ha ritenuto illegittimo il reclutamento di un imprenditore contrario all'assunzione di lavoratori immigrati, considerando la xenofobia una variante della discriminazione razziale³⁹¹. Nella sentenza *Kamberaj*, la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una normativa nazionale che per la concessione di un sussidio per l'abitazione, inteso come particolare vantaggio sociale, attribuiva rilevanza alla nazionalità, riservando ai lavoratori extracomunitari, seppur soggiornanti di lungo periodo, un trattamento peggiore rispetto ai cittadini dell'Unione³⁹². La direttiva, sostanzialmente, non armonizza le sanzioni ed i mezzi di ricorso contro le discriminazioni, la cui scelta resta nella piena discrezionalità dei singoli Stati, ma invita questi ultimi a stabilire sanzioni effettive e proporzionate, nonché a garantire apposite procedure giurisdizionali. Alla luce di ciò, la Corte di Giustizia ha interpretato la direttiva, nella sentenza *Accept* del 2013, nel senso in cui vieti agli Stati di prevedere sanzioni meramente simboliche, come nel caso di specie era un semplice ammonimento³⁹³.

La Corte, alla luce anche della povera giurisprudenza in materia di discriminazione, è sempre risultata restia a trattare questioni relative alle discriminazioni contro individui di etnia Rom. Nel 2011 fu chiamata a giudicare un rinvio pregiudiziale di interpretazione della direttiva 2000/43/CE presentato dalla Commissione Anti-Discriminazione, in relazione ad una pratica amministrativa bulgara che consisteva nel lasciare alla società fornitrice dell'energia elettrica la libertà di installare nei quartieri Rom contatori su pali dell'elettricità per strada ad un'altezza inaccessibile agli utenti, la quale non consentiva ai consumatori di tali quartieri il controllo visivo del loro contatore, mentre al di fuori dei quartieri Rom

³⁹¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C54/07, *Feryn*, del 10 luglio 2008

³⁹² Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C -571/10, *Kamberaj*, del 25 aprile 2013

³⁹³ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza C -81/12, *Asociația ACCEPT contro Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, del 24 aprile 2012. Nel caso di specie, interpretando la direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, la Corte dichiara che, accertato un comportamento lesivo della parità di trattamento, incombe sulla società accusata di non assumere lavoratori omosessuali di provare che non si sia verificata nessuna violazione della parità di trattamento. In mancanza di tale prova, non è sufficiente una sanzione meramente simbolica, quale ad esempio la ammonizione comminata dalle Autorità pubbliche rumene, perché la sanzione deve avere un effetto realmente deterrente.

i contatori sono installati a un'altezza accessibile. La Corte rinunciò ad esprimersi in merito alla pratica della società bulgara, dichiarando l'irricevibilità del ricorso di interpretazione pregiudiziale perché presentato dalla Commissione Anti-Discriminazione, non ritenuta dotata delle caratteristiche proprie dell'organo giurisdizionale nazionale ex art. 267 TFUE³⁹⁴. Con tale decisione, non priva di critiche da parte della dottrina, la Corte evitò così di statuire in merito alla palese discriminazione attuata dalla società bulgara nei confronti degli abitanti delle comunità Rom. L'Avvocato Generale Kokott, pubblicò delle conclusioni³⁹⁵ relative alla causa in esame, invitando la Corte a riconoscere alla Commissione Anti-Discriminazione la natura di organo giurisdizionale, alla luce degli articoli 7 e 13 della direttiva 2000/43/CE, secondo cui la natura di un organo giurisdizionale non può essere riconosciuta rimandando semplicemente alla sua nomina, prevista dal diritto dell'Unione, quale organismo istituito per promuovere la parità di trattamento e la difesa dei diritti delle vittime di discriminazione. La difesa dei diritti richiesta dalla direttiva 2000/43/CE, infatti, riguarda le procedure giurisdizionali e/o amministrative e non viene quindi assicurata necessariamente in sede giudiziale. Occorreva pertanto esaminare nel singolo caso se la Commissione Anti-Discriminazione bulgara soddisfacesse o meno i requisiti previsti dal diritto dell'Unione per gli organi giurisdizionali degli Stati membri, ed a detta dell'Avvocato la domanda di pronuncia pregiudiziale era integralmente ricevibile. Nelle Conclusioni venne inoltre ribadito quanto previsto nell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2000/43/CE, secondo cui si ha discriminazione diretta o indiretta anche attraverso una semplice condotta che comporti un trattamento meno favorevole di una persona rispetto ad un'altra a causa della sua razza o della sua origine etnica, così come la discriminazione indiretta si ha anche quando una disposizione o un comportamento apparentemente neutrali pongono una persona, dotata di una particolare caratteristica, in una posizione di particolare ed illegittimo

³⁹⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sentenza C-394/11 *Valeri Hariev Belov v CHEZ Elektro Bulgaria AD and others*, del 31 gennaio 2013.

³⁹⁵ Conclusioni dell'Avvocato Generale KOKOTT J. Relative alla causa C-394/11 *Valeri Hariev Belov v CHEZ Elektro Bulgaria AD and others*, presentate il 20 settembre 2012

svantaggio³⁹⁶. L'Avvocato, allora, ritenne fondata, nel caso di specie, la presunzione di discriminazione indiretta su base etnica.

Se da un lato, il caso *BELOV* rappresenta un'occasione mancata per la Corte di Giustizia per perfezionare la giurisprudenza sul tema della discriminazione indiretta fondata sull'origine etnica, dall'altro ha rappresentato solo l'inizio di un percorso di maturazione giurisprudenziale sfociato nella sentenza *CHEZ*, avente ad oggetto fatti simili.

La Corte di Lussemburgo si è così pronunciata per la prima volta riguardo ad una questione relativa alla discriminazione per motivi etnico-razziali nei confronti della minoranza Rom solo nel 2015. Nella sentenza *CHEZ*³⁹⁷, la Corte dichiara che costituisce discriminazione, diretta o indiretta a seconda della valutazione del giudice nazionale in ordine al carattere neutro o meno della prassi, l'installazione, nei quartieri di una città bulgare in cui risiedono prevalentemente persone di origine Rom, di contatori elettrici a un'altezza inaccessibile mentre in altri quartieri gli stessi contatori sono collocati ad una altezza consona. Come nel rinvio pregiudiziale del 2011, il Tribunale Amministrativo di Sofia sollevò la questione dinanzi alla Corte riguardo la corretta interpretazione della direttiva 2000/43/CE, nell'ambito di un procedimento nel quale la società incriminata chiedeva l'annullamento di una decisione della Commissione Anti-Discriminazione che la intimava di porre fine agli atti discriminatori e di astenersi in futuro da questo tipo di comportamenti. Nonostante la società fornitrice dell'energia elettrica giustificasse tale diverso trattamento sulla base dei numerosi interventi abusivi cui i contatori erano stati oggetto in quel quartiere, la Corte dichiarò il comportamento sproporzionato rispetto al duplice obiettivo di garantire la sicurezza della rete di trasmissione dell'elettricità e il rilevamento adeguato del consumo di energia elettrica. L'installazione di contatori elettrici ad un'altezza inaccessibile in un quartiere densamente popolato da individui di etnia Rom costituiva una discriminazione fondata sull'origine etnica nel momento in cui gli stessi venivano installati ad un'altezza normale negli altri quartieri. Il trattamento

³⁹⁶ CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2014, pp. 216 ss

³⁹⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, sentenza C -83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD / Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, del 16 luglio 2015.

sfavorevole si traduceva nell'estrema difficoltà o addirittura impossibilità per gli interessati di consultare i loro contatori elettrici e controllarne il consumo.

In conclusione, sebbene la Corte non abbia risolto la controversia nazionale di competenza del giudice *a quo*, questa ha fornito importanti elementi, a cui i giudici nazionali degli Stati membri sono tendenzialmente vincolati, nella materia della discriminazione etnico-razziale nei confronti dei Rom e nell'interpretazione del diritto dell'Unione. La Corte ha infatti statuito che anche coloro che non possiedono l'origine etnica discriminata hanno diritto di protezione alla pari dei Rom, se hanno subito le conseguenze pregiudizievoli di una prassi discriminatoria a loro rivolta. È stato eliminato qualsiasi dubbio rispetto all'estensione del principio di non discriminazione a situazioni che non implicino la lesione di un diritto soggettivo o interesse legittimo, chiarendo come venga presa in considerazione, ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/43/CE, "qualsiasi" fattispecie idonea a pregiudicare la persona che richiede tutela giurisdizionale. Interessante è notare come la Corte di Lussemburgo si allinei, con questa pronuncia, alla posizione della Corte di Strasburgo, rafforzando così i meccanismi di tutela europei a favore degli individui di etnia Rom³⁹⁸.

5.2 La giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è stata da sempre oggetto di numerose critiche per il suo scarso interesse al fenomeno della discriminazione razziale, anche in epoche in cui spinte xenofobe si diffondevano in molti Paesi europei. Per più di un quarto di secolo, infatti, una sentenza del 1973 in materia di immigrazione nel Regno Unito, *East African Asians v. United Kingdom*³⁹⁹, si è eretta come l'unica, nonché ampiamente sconosciuta, eccezione.

³⁹⁸ MONTEFUSCO C., *La Corte di Giustizia si misura per la prima volta sull'applicazione del principio di non discriminazione per motivi etnico razziali nei confronti della minoranza Rom*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Osservatorio Sulla Corte Di Giustizia Dell'unione Europea N. 1/2016, pp.256 ss

³⁹⁹ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *East African Asians v. United Kingdom* 15 December 1973. Ai sensi della legislazione in vigore all'epoca dei fatti, il rifiuto di ammissione in Gran Bretagna dei mariti di cittadini del Commonwealth già residenti nel Regno Unito, in circostanze in cui le mogli di tali cittadini sarebbero state ammesse, costituiva un'interferenza con la vita familiare contraria all'articolo 8 CEDU ed una violazione del divieto di discriminazione ex art. 14 CEDU interpretato in combinato disposto con l'articolo 8 CEDU.

Diversi sono i motivi che possono in parte giustificare la mancanza di pronunce giurisprudenziali in materia. Prima di tutto, la stessa formulazione del principio di non discriminazione nel testo della Convenzione non allude ad un autonomo diritto a non essere discriminati in ragione dei fattori ivi menzionati ma, affinché si abbia una violazione dell'art.14 CEDU è necessario dimostrare la discriminazione nel godimento di uno degli altri diritti previsti dalla Convenzione. La Corte, quindi, nei casi in cui si verificavano violazioni dei diritti sostanziali, tendeva ad accertare la sussistenza o meno della violazione, senza indagare sulla natura discriminatoria o meno della stessa. Un altro motivo alla base delle critiche nei confronti della giurisprudenza della Corte EDU era la limitata concezione della nozione di discriminazione, incentrata su una lettura esclusivamente formale del principio di uguaglianza. La differenziazione di trattamento in relazione ad uno dei motivi ex art.14 CEDU viene considerata discriminatoria a meno che essa non persegua una finalità legittima e non ci sia un rapporto di stretta proporzionalità tra la finalità perseguita e la misura contestata. Così la Corte, di fronte a condotte degli apparati pubblici statali che si traducono in applicazioni discriminatorie di norme pur formalmente neutrali, ha tradizionalmente tenuto un atteggiamento di assoluta prudenza, ritenendo necessario, al fine di fondare la responsabilità dello Stato, che l'attore provasse, oltre ogni ragionevole dubbio, il comportamento intenzionalmente discriminatorio di questo o dei suoi agenti. Nella sentenza relativa al caso *Anguelova v. Bulgaria*⁴⁰⁰, la Corte respinse le accuse della madre del diciassettenne di etnia Rom morto a seguito di violenze subite per mano di poliziotti durante un arresto, nella parte in cui non riuscivano a dimostrare la matrice razzista delle forze dell'ordine oltre ogni ragionevole dubbio. Nota è stata l'opinione dissenziente del giudice Bonello che, di fronte all'esclusione della violazione

⁴⁰⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Anguelova v. Bulgaria*, 13 giugno 2002. Un ragazzo di etnia Rom fu arrestato e portato alla stazione di polizia per poi essere dichiarato morto 4 ore dopo. L'autopsia indicò che la causa della morte era una frattura del cranio subita da quattro a sei ore prima della sua morte. Un rapporto successivo affermava invece che il ragazzo era stato ferito almeno dieci ore prima della sua morte. Gli investigatori, sulla base di quest'ultimo rapporto, conclusero che la polizia non era responsabile della morte del ragazzo e le indagini furono archiviate. La Corte, adita dalla madre del ragazzo, ha condannato lo Stato per violazione degli articoli 2 e 3 CEDU ma non dell'art. 14 CEDU.

dell'art. 14 CEDU, esprimeva tutta la sua preoccupazione e la conseguente necessità del superamento della rigida posizione della Corte sul punto⁴⁰¹.

Con la giurisprudenza *Nachova e altri c. Bulgaria* del 26 febbraio 2004⁴⁰², la Corte ha introdotto sul punto un primo elemento di forte novità che ha costituito le basi per un successivo approccio di tipo sostanziale al principio di uguaglianza, in grado di fondare l'esistenza della discriminazione sulla circostanza che il comportamento abbia avuto l'effetto di perpetuare lo svantaggio, l'esclusione o l'oppressione degli individui di etnia Rom. Nel 2004, infatti, la Corte aveva ritenuto che allorché fosse invocata una lesione di un diritto sostanziale, nel caso di specie il diritto alla vita di cui all'art.2 CEDU, per motivazioni razziali e per mano di agenti dello Stato, quest'ultimo era tenuto a porre in essere un'attività investigativa seria e scrupolosa per dimostrare l'assenza del movente discriminatorio dei suoi funzionari. Fu, quindi, per la prima volta riconosciuta una violazione dell'art.14 CEDU attraverso l'inversione dell'onere della prova in capo allo Stato. Tale importante apertura è stata tuttavia ridimensionata dalla Grande Camera che, con una sentenza resa l'anno successivo sempre in relazione allo stesso caso, pur confermando l'obbligo di un'inchiesta effettiva da parte delle autorità statali, ha negato possa ricavarsi da tale mancata obbligazione alcuna conseguenza circa l'assolvimento dell'onere probatorio gravante sul ricorrente, il quale dovrà sempre provare al di là di ogni ragionevole dubbio il movente razzista del funzionario statale⁴⁰³.

⁴⁰¹ Partly dissenting opinion of Judge Bonello, *Anguelova v. Bulgaria* case: "[n]o more effective tool could be devised to ensure that the protection against racial discrimination becomes illusory and inoperative than requiring from a victim a standard of proof that, in other civil law disputes, is required of no one else." He also argued that the Court should apply the same system of burden shifting that it applied in *Assenov*, stating "when a member of a disadvantaged minority group suffers harm in an environment where racial tensions are high and impunity of State offenders epidemic, the burden to prove that the event was not ethnically induced should shift to the Government."

⁴⁰² Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Nachova e altri c. Bulgaria* del 26 febbraio 2004. Due ragazzi ventunenni arruolati nell'esercito furono uccisi da un militare durante un'operazione d'arresto. La Corte ha riconosciuto per la prima volta la violazione del divieto di discriminazione razziale ex art. 14 CEDU attraverso l'inversione dell'onere della prova in capo allo Stato, che doveva dimostrare l'assenza del movente razziale a fondamento del comportamento illegittimo del militare e lacunoso delle forze inquirenti che avevano condotto le indagini.

⁴⁰³ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Nachova e altri c. Bulgaria* del 6 luglio 2005. La Corte ha ribaltato l'orientamento innovativo adottato l'anno precedente nei confronti dello stesso caso giurisprudenziale. La Grande Camera ha infatti dichiarato la violazione dell'art.14 CEDU in combinato disposto con l'art.2 CEDU per il mancato accertamento, da parte delle autorità inquirenti, della discriminazione razziale nel comportamento del militare che aveva ucciso i due giovani arruolati, ma ha rigettato l'ipotesi di violazione

In relazione all'accertamento della discriminazione razziale di cui sopra, un caso decisivo per deviare l'approccio giurisprudenziale della Corte è il *D.H. and Others v. Czech Republic*, deciso dalla Grande Camera il 13 novembre 2007. Nel caso di specie, la Corte fu adita per presunta violazione dell'art. 14 CEDU in relazione al diritto all'istruzione, disciplinato dall'art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU, inteso come diritto di accesso agli istituti scolastici ed il diritto ad ottenere, conformemente alle regole in vigore in ciascuno Stato membro, il riconoscimento ufficiale degli Studi compiuti. Alla Repubblica Ceca veniva infatti contestata la normativa nazionale che prevedeva la frequenza, ancorché su base volontaria, di istituti scolastici differenziati per quegli studenti che, in base a specifici test psico-attitudinali, venivano ritenuti non in possesso di facoltà intellettive sufficienti per poter seguire le scuole ordinarie. Il curriculum scolastico delle scuole differenziali risultava, per quantità e portata dei programmi, inferiore a quello previsto per le scuole ordinarie ed alcuni membri di etnia Rom sostenevano che, sebbene la normativa nazionale non fosse esplicitamente diretta a discriminare la loro categoria, l'applicazione della stessa da parte delle pubbliche autorità ceche conduceva, nei fatti, ad un risultato svantaggioso e lesivo per i minori di etnia Rom. A sostegno della loro tesi, i ricorrenti produssero anche dati statistici relativi alla popolazione scolastica di un distretto cittadino, dai quali si evinceva che più della metà degli alunni frequentanti scuole differenziali erano di etnia Rom. Successivamente, organismi internazionali e sovranazionali non solo confermarono tali dati a livello nazionale ma evidenziarono come anche più della metà dei bambini di etnia Rom fosse iscritta in scuole speciali. La Corte inizialmente, riunita in seduta ordinaria, decise a favore della Repubblica Ceca non ritenendo soddisfatto l'onere probatorio, ossia la dimostrazione, oltre ogni ragionevole dubbio, che il trattamento delle pubbliche autorità ceche fosse stato influenzato da pregiudizio razziale⁴⁰⁴.

dell'art.14 CEDU in quanto i ricorrenti, sui quali ricade l'onere di provare il movente razzista degli omicidi, non lo avrebbero provato al di là di ogni ragionevole dubbio.

⁴⁰⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *D.H. e altri c. Rep. Ceca*, decisione di primo grado resa della seconda sezione 7 febbraio 2006. Trattandosi, nel caso di specie, non di una legge dal contenuto esplicitamente discriminatorio ma, piuttosto, di un atto formalmente neutro la cui applicazione aveva determinato effetti giuridici discriminatori verso i bambini di etnia Rom, la Corte ha ritenuto, conformemente alla giurisprudenza fino a quel momento seguita, che non fosse stato soddisfatto l'onere probatorio del ricorrente.

Per superare tale, ormai consolidata, linea giurisprudenziale, la Corte ha introdotto, nella decisione adottata dalla Grande Camera nel 2007, il concetto di discriminazione indiretta, ampiamente discusso nell'ambito del diritto derivato comunitario, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, nonché della giurisprudenza dei Paesi membri. Forte di questi richiami la Corte di Strasburgo è giunta a riconoscere una violazione del principio di non discriminazione anche per mezzo di una legge che non sia apertamente discriminatoria ma che, al momento della sua concreta applicazione, conduca ad un impatto di maggiore svantaggio per un determinato gruppo sociale ed ha esentato, in questi casi, il ricorrente dalla dimostrazione dell'intento discriminatorio. Quando gli elementi di prova, infatti, risultano sufficientemente affidabili e significativi, spetta allo Stato convenuto in giudizio dimostrare che la misura contestata sia giustificata dal perseguimento di un interesse pubblico legittimo e che sia proporzionata all'obiettivo⁴⁰⁵. Questa nuova tendenza giurisprudenziale della Corte è stata poi confermata dalle pronunce successive, ad esempio nel caso *M.F. c. Ungheria* del 31 ottobre 2017, riguardante il fermo e il successivo trattamento riservato dalle forze di polizia ungheresi ad un cittadino di etnia Rom. La Corte in questo caso, nonostante ravvisi l'assenza di prove sufficienti atte a dimostrare che gli abusi siano stati commessi unicamente per motivi razzisti, segnala l'inerzia dello Stato nell'accertare tali eventuali motivi denunciati dal ricorrente⁴⁰⁶. Chiaramente l'accettazione da parte della Corte della nozione di discriminazione indiretta è limitata a quei casi inerenti all'accesso

⁴⁰⁵ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *D.H. e altri c. Rep. Ceca*, decisione della Grande Camera 13 novembre 2007. Nel caso di specie, la Corte ritiene che la Repubblica Ceca non abbia soddisfatto l'onere su di essa gravante, consistente nella dimostrazione della proporzionalità della misura adottata rispetto al fine invocato. Se, osserva la Corte, l'obiettivo perseguito dalla Repubblica Ceca è legittimo, volendo fornire un sistema di istruzione adeguato e specifico rivolto a bambini con peculiari deficit intellettivi, tuttavia, i mezzi utilizzati non risultano proporzionati, portando di fatto ad una segregazione scolastica dei bambini di etnia Rom. In particolare, i test attitudinali impartiti risultano formulati in termini generici, senza tenere in considerazione le specificità, anche di carattere culturale, della minoranza Rom e le stesse scuole differenziali sono frequentate anche da minori con deficit mentali gravi. Pertanto, i corsi scolastici ed i relativi contenuti risultano qualitativamente inferiori a quelli normalmente offerti nelle classi ordinarie, senza che gli stesso siano principalmente diretti a colmare le lacune di apprendimento dei minori ivi iscritti, in vista di un loro possibile reinserimento nelle classi ordinarie. Per tutti questi motivi la Corte ha ravvisato violazione del divieto di discriminazione ex art.14 CEDU.

⁴⁰⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *M.F. c. Ungheria*, 31 ottobre 2017. Un individuo di etnia Rom ha adito la Corte per violazione degli art.3 e 14 CEDU da parte dell'Ungheria. Due agenti ungheresi, infatti, avrebbero più volte denigrato un individuo di etnia Rom durante gli abusi, facendo esplicito riferimento all'origine etnica, mentre, nonostante i certificati medici presentati e le dichiarazioni di testimoni, i vari procedimenti interni si erano conclusi senza l'identificazione dei responsabili per mancanza di prove o per contraddittorietà del racconto del ricorrente. La Corte ha condannato dunque l'Ungheria per le violazioni denunciate, ricadendo su di essa l'onere probatorio di provare l'assenza del movente discriminatorio.

all'occupazione, alla fornitura di servizi e, appunto, all'istruzione, mentre per altri ambiti, più strettamente connessi alla tutela di diritti civili e politici, la Corte, ribadisce la necessità che il convenuto provi l'elemento intenzionale discriminatorio da parte delle autorità statali⁴⁰⁷. Così, ad esempio, nella sentenza *Aksu v. Turkey* del 15 marzo 2012, la Corte non ha condannato l'uso di immagini stereotipate denigratorie dei Rom in una serie di pubblicazioni sponsorizzate dal governo, per assenza di prova dell'intento discriminante, il cui onere probatorio ricadeva sul ricorrente trattandosi di un diritto civile⁴⁰⁸.

La sentenza *D.H. and Others v. Czech Republic*, allo stesso tempo, costituisce solo una delle numerose pronunce di condanna della Corte per segregazione di bambini di etnia Rom in appositi istituti scolastici, in classi speciali con programmi semplificati, in classi preparatorie *ad hoc* o, addirittura, in scuole speciali riservate ai minori con deficit intellettivi. L'art.14 CEDU, infatti, è stato più volte invocato in connessione con il sopramenzionato art. 2 del Protocollo n. 1 CEDU ed in molti casi tale violazione è stata considerata, più che una discriminazione indiretta, un vero e proprio tentativo di dissimulare l'intento discriminatorio che, di fatto, non era presupposto. I provvedimenti, infatti, in apparenza neutri, sarebbero stati in realtà pensati e realizzati con lo scopo di produrre l'incriminata disparità di trattamento⁴⁰⁹. Un altro elemento di novità in materia è stato introdotto dal caso *Orsus c. Croazia*, con la decisione della Grande Camera del 16 marzo 2010. Analogamente a quanto accaduto nei confronti della Repubblica Ceca, la Croazia era stata accusata di violazione del combinato disposto dell'art. 14 CEDU e dell'art. 2 del Protocollo n.1, per la condizione prevista per iscriversi alle classi scolastiche normali della conoscenza della lingua croata, in carenza della quale i minori venivano iscritti in classi differenziate i cui corsi, ed il relativo contenuto, prevedevano una maggiore componente riservata allo studio

⁴⁰⁷ STRAZZARI D., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e le discriminazioni verso gli appartenenti all'etnia Rom. Alcune chiavi di lettura dal punto di vista del diritto comparato*, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n. 18/2011, pp.227 ss

⁴⁰⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Aksu v. Turkey*, 15 marzo 2012. Il ricorrente, di origini Rom, ha denunciato due pubblicazioni finanziate dal Ministero della Cultura turco che includevano lo stereotipo del Rom avaro e ladro, sentendosi dunque offeso nella sua identità di Rom.

⁴⁰⁹ STRAZZARI D., *C'è un giudice a Strasburgo! La Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela contro la discriminazione degli appartenenti all'etnia Rom*, in BALDIN S., ZAGO M. (a cura di), *Il mosaico Rom. Specificità culturali e governance multilivello*, Milano, 2011, pp.199 ss

della lingua croata stessa. Considerando che dette classi differenziate venivano frequentate esclusivamente da bambini di etnia Rom, alcuni genitori denunciarono il carattere razzialmente discriminatorio di detta prassi. La Corte, se da una parte ha confermato la praticabilità della nozione di discriminazione indiretta nel contesto CEDU, dall'altra ha messo in discussione la rilevanza della prova statistica che, nel caso di specie, non venne considerata sufficiente per stabilire una presunzione di comportamento discriminatorio da parte dello Stato⁴¹⁰. Nonostante ciò, le classi differenziali risultavano ugualmente frequentate esclusivamente da bambini di etnia Rom e, inoltre, erano state documentate resistenze da parte della popolazione locale contro l'inclusione di alunni di tale etnia nelle classi ordinarie, quindi la Corte ritenne gli elementi sufficienti per fondare una presunzione di comportamento indirettamente discriminatorio e spostare il relativo onere probatorio sul ricorrente. Lo Stato, dal canto suo, non riuscì a provare la legittimità delle misure adottate, il cui obiettivo doveva essere far acquisire agli alunni frequentanti le competenze necessarie per poter essere nuovamente integrati nelle classi ordinarie ma che nell'applicazione concreta risultarono solo discriminatorie verso i minori di etnia Rom. Il curriculum effettivamente previsto in tali classi speciali, infatti, non prevedeva un particolare rafforzamento delle ore destinate all'apprendimento della lingua croata.

Il divieto di discriminazioni ex art.14 CEDU è stato altresì richiamato in diverse pronunce della Corte EDU in relazione ad altri diritti, espressione delle specificità culturali dell'etnia Rom. È il caso, ad esempio, della decisione *Muñoz Diaz v. Spain* del 8 dicembre 2009, relativa all'omissione del riconoscimento, ai fini della pensione di reversibilità, del matrimonio celebrato secondo il rito Rom ed alla conseguente violazione del combinato disposto degli articoli 14 CEDU e 1 del Protocollo n.1 CEDU sulla tutela della proprietà. Avendo la ricorrente sviluppato una legittima aspettativa ad essere considerata a tutti gli effetti coniuge del marito,

⁴¹⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Orsus c. Croazia*, decisione della Grande Camera 16 marzo 2010. Le statistiche prodotte in giudizio dall'attore erano sufficienti per stabilire una presunzione di comportamento discriminatorio dello Stato croato, in quanto solo in uno dei due istituti scolastici presi in considerazione la percentuale dei bambini di etnia Rom che frequenta una classe speciale, rispetto al totale dei bambini di tale etnia presenti nella scuola, raggiunge il 50%. Ciò, a parere della Corte, confermava l'assenza di una politica generale dello Stato croato volta a collocare sistematicamente i bambini di etnia Rom in classi speciali.

alla luce dei provvedimenti nazionali che hanno, nel corso del tempo, sempre considerato la coppia come una famiglia, il rifiuto della pensione di reversibilità è stato considerato dalla Corte una misura sproporzionata. Allo stesso tempo, però, l'esclusione del matrimonio Rom tra quelli riconosciuti a livello nazionale non costituisce di per sé violazione del divieto di discriminazione, restando ferma quindi l'eventuale discriminazione indiretta dei Rom nell'accesso a diritti sociali ed economici rispetto al resto della popolazione⁴¹¹.

La valorizzazione delle specificità culturali dei Rom si evince, in diverse pronunce, anche in relazione al diritto allo stile di vita tradizionale. In materia, il caso *Champan c. The United Kingdom* del 18 gennaio 2001 ha indubbiamente inaugurato un importante orientamento giurisprudenziale a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei Rom, ed in generale dei gruppi minoritari, nonostante nel caso di specie non si sia ravvisata una violazione del diritto alla vita privata e familiare ex art.8 CEDU, bensì un'interferenza legittimata dal movente dello Stato di salvaguardare gli interessi dell'intera popolazione e di preservare l'ambiente⁴¹². Rilevante è il riconoscimento, nella decisione del 2001, dell'obbligo in capo agli Stati membri di calibrare l'applicazione delle leggi nazionali tenendo conto delle specificità culturali degli individui appartenenti ad una minoranza, nel caso di specie la minoranza Rom, per evitare interferenze con il diritto di queste ultime a conservare la propria identità. Infatti, rispetto al precedente caso *Buckley c. United Kingdom* del 25 settembre 1996 nel quale la Corte non si era pronunciata sull'interferenza con l'art.8 CEDU del provvedimento di sgombero considerato compatibile con il margine di apprezzamento statale e necessario in una società democratica, nel caso *Chapman* la Corte ha riconosciuto un vero e proprio diritto allo stile di vita tradizionale dei Rom, riconducibile alla presunta attitudine al viaggio ed al nomadismo. La diversità culturale, infine, viene considerata non solo

⁴¹¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Muñoz Diaz v. Spain*, 8 dicembre 2009. Dal 1981, l'ordinamento spagnolo prevede l'istituto del matrimonio civile, a cui possono accedere tutti senza discriminazioni, e riconosce al contempo effetti civili a matrimoni celebrati in altre forme religiose, sulla base però di intese tra lo Stato e le confessioni religiose stesse.

⁴¹² Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Champan c. The United Kingdom*, 18 gennaio 2001. Una donna britannica di etnia Rom aveva acquistato un terreno su cui collocare il proprio caravan, avendo preferito una vita parzialmente sedentaria, per consentire ai figli di frequentare la scuola. Il governo inglese aveva però rifiutato l'autorizzazione a stanziarvi un caravan o costruirvi un bungalow, quindi la ricorrente aveva adito la Corte per violazione, tra le altre, dell'art.8 relativo al rispetto alla vita privata e familiare.

un bene pubblico da tutelare a protezione della minoranza Rom, gruppo sociale in una posizione particolarmente vulnerabile, ma un valore per l'intera comunità, alla luce di un consenso internazionale tra gli Stati membri a proteggere l'identità e lo stile di vita delle minoranze.

Nello stesso filone giurisprudenziale a tutela del diritto alla vita privata e familiare ex art. 8 CEDU e del diritto all'abitazione, con riferimento alla distruzione ed allo sgombero di proprietà e villaggi Rom, diverse sono le pronunce della Corte, tra cui si registra la sentenza *Connors c. United Kingdom* del 27 maggio 2004, nella quale il ricorrente lamentava la violazione delle garanzie procedurali a tutela del proprio diritto di contestare i fatti posti a fondamento dell'ordine di sgombero del campo in cui abitava⁴¹³. Interessante è stato il rinvio della Corte a quanto già affermato nelle sopramenzionate sentenze *Buckley e Chapman* in relazione alla posizione vulnerabile degli individui di etnia Rom ed alla necessaria tutela da parte dello Stato del loro stile di vita, come protezione della loro identità. A differenza dei precedenti casi, però, la Corte, nella sentenza *Connors*, ha riconosciuto l'interesse pubblico di allontanamento dei Rom dall'area non autorizzata cedevole rispetto al diritto di questi ultimi di veder tutelato il loro stile di vita e la loro vita familiare, ormai radicata nell'area da cui volevano essere cacciati. Con questa sentenza la Corte ha finalmente riconosciuto nell'art.8 CEDU la tutela di un'eventuale lesione del diritto a mantenere il proprio stile di vita tradizionale, già anticipato ma mai applicato concretamente nelle precedenti pronunce⁴¹⁴.

Per concludere, la recentissima sentenza *Hudorovic ed altri c. Slovenia* del 9 marzo 2020, la Corte non ha ravvisato alcuna violazione degli articoli 3 e 8 CEDU da soli ed in combinato disposto con l'art. 14 CEDU. nella parte in cui i servizi essenziali, di cui i membri della minoranza Rom protetti dalla legge nazionale come comunità etnica speciale denunciano l'assenza nel campo in cui abitano, erano stati

⁴¹³ Corte europea dei diritti dell'uomo, caso *Connors c. United Kingdom* del 27 maggio 2004. Il caso di specie riguardava lo sgombero da parte delle forze dell'ordine inglesi di un'area non autorizzata dove abitavano famiglie di etnia Rom e la Corte era stata adita alla luce di lacune procedurali, ovvero l'illegittimità dello sgombero che, ai sensi dell'art.8 CEDU risultava una misura sproporzionata non giustificata da un bisogno sociale pressante.

⁴¹⁴ COZZI A.O., *Il diritto allo stile di vita tradizionale ai sensi dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in BALDINI S., ZAGO M. (a cura di) *Il mosaico Rom. Specificità culturali e governance multilivello*, 2011, pp. 174 ss

precedentemente rifiutati dal gruppo stesso, per rimanere fedele al proprio stile di vita. Lo Stato sloveno, infatti, aveva offerto aiuti e sussidi per far fronte alla necessità di aver accesso ai servizi essenziali, tenendo presente che alcuni servizi, come le fognature, non erano presenti, all'epoca, nella città ove era sito il campo, tanto che anche il resto della popolazione usufruiva di fosse chimiche, spese di cui si doveva far carico il gruppo, seppur finanziate da fondi dei servizi sociali⁴¹⁵.

La giurisprudenza EDU a riguardo è, come si evince dall'aumento delle pronunce negli ultimi anni, in continua evoluzione, essendo divenuto allo stato attuale sempre più necessario delimitare l'ambito di applicazione della Convenzione, ed in particolare dell'art.14 CEDU, alla luce dell'ampio margine di apprezzamento accordato agli Stati per adempiere agli obblighi positivi necessari per tutelare lo stile di vita della comunità Rom e conservare la loro identità.

⁴¹⁵ Corte Europea dei diritti dell'uomo, caso *Hudorovic ed altri c. Slovenia* del 9 marzo 2020.

Riflessioni conclusive.

Alla luce della controversa definizione di un gruppo come minoranza, ciò che conta dal punto di vista giuridico è il suo riconoscimento normativo, il modo in cui avviene e gli strumenti che ne derivano, mentre le ragioni alla base dell'identificazione spettano ad altre discipline, dalla sociologia alla scienza politica, dalla storia all'economia. Le minoranze, all'interno degli ordinamenti giuridici, sono catalogate in base al fattore permanente preso in considerazione tra quello nazionale, etnico, linguistico, religioso, economico o culturale, ma la confusione legislativa e le generali difficoltà definitorie hanno portato ad un progressivo sfumarsi di queste distinzioni nell'ottica del diritto delle diversità.

Ad una minoranza riconosciuta giuridicamente dall'ordinamento dello Stato in cui si trova si riferiscono sia interessi diffusi e collettivi che diritti individuali e del gruppo. Infatti, se la tutela delle minoranze si traduce nel riconoscimento dei diritti umani fondamentali e nella garanzia della convivenza fra gruppi differenti, attraverso un bilanciamento dell'eguaglianza, della tolleranza, dell'integrazione, del riconoscimento ed accettazione delle diversità, le garanzie e i diritti a favore delle minoranze, in linea con l'impostazione seguita a livello internazionale, hanno origine nei diritti fondamentali generali riconosciuti a tutti gli individui. Il Consiglio d'Europa, infatti, nella preparazione del suo strumento giuridico più importante, ovvero la Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali del 1950, riconoscendo agli individui il diritto di non essere discriminati per varie cause, ha menzionato tra queste anche l'appartenenza a una minoranza.

Garantire l'uguaglianza, anche intesa in senso sostanziale, può però non essere sempre sufficiente per salvaguardare l'identità culturale del gruppo. Lo Stato è quindi chiamato ad impegnarsi attivamente per promuovere misure speciali di protezione nei confronti delle minoranze finalizzate al mantenimento e alla valorizzazione della diversità. I diritti particolari sono infatti uno strumento importante per garantire la tutela delle diversità. Questa categoria particolare e distinta di diritti comprende sia il diritto ad accedere a determinati servizi in condizioni di parità rispetto al resto della popolazione, sia diritti preferenziali per

poter superare gli ostacoli imposti nella società. La partecipazione politica delle minoranze si traduce, ad esempio, nel diritto individuale di uguaglianza di trattamento nell'esercizio del diritto all'elettorato attivo e passivo, mentre la predisposizione di trattamenti preferenziali per le minoranze costituisce uno strumento, talvolta necessario, per poter superare gli ostacoli imposti dalla società. Un'effettiva partecipazione politica da parte degli individui appartenenti a gruppi minoritari da una parte evita che questi sentino la necessità di ricorrere ad altri mezzi, meno accettabili, per affermare le proprie idee e dall'altra costituisce la base per il consolidamento di un rapporto di fiducia con lo Stato e la società, di cui le minoranze rappresentano una costituente importante.

Ai fini di salvaguardare l'esistenza e l'identità delle minoranze è necessario, poi, oltre ad attribuire diritti individuali ai singoli membri delle minoranze o diritti individuali ad esercizio collettivo, riconoscere al gruppo l'esercizio dei diritti collettivi compresi nella nozione di autodeterminazione, in quanto l'effettivo godimento dei diritti dell'individuo presuppone il godimento di libertà politiche, economiche, sociali e culturali da parte del gruppo cui l'individuo appartiene.

Mentre gli ordinamenti liberali si limitano a riconoscere diritti agli individui, gli ordinamenti multinazionali sono sicuramente più predisposti all'attribuzione di diritti ai gruppi minoritari in quanto tali. Il federalismo asimmetrico sul modello canadese, dove regnano il benessere e la pace, dove molteplici sono i valori condivisi e dove le identità culturali convivono pacificamente, si è rivelato uno degli strumenti giuridici più efficaci per tutelare le diverse identità presenti all'interno di uno Stato. In un ordinamento multinazionale, però, un'eccessiva istituzionalizzazione dalle minoranze può talvolta sfociare nella creazione di società parallele ed intolleranze tra i gruppi minoritari stessi. Al contrario degli ordinamenti multinazionali, siano essi paritari o proporzionali come il modello canadese, gli ordinamenti liberali non prendendo in considerazione le esigenze dei gruppi minoritari, rischiano di produrre una tirannia della maggioranza con un'irragionevole prevalenza del principio maggioritario. È questo il caso dell'ordinamento francese che, in nome dell'uguaglianza, polverizza le minoranze in quanto destinatarie non di diritti collettivi riconosciuti al gruppo in quanto tale ma di diritti individuali riconosciuti indistintamente a ciascuno dei suoi membri.

L'estremo opposto ai sistemi multinazionali e l'enfatizzazione degli ideali di unità nazionale ed omogeneità della popolazione, propri dei sistemi liberali agnostici, sono gli ordinamenti repressivi che accompagnano alla negazione delle differenze politiche di repressione ed annientamento. Infine, gli ordinamenti promozionali collocano il riconoscimento, la tutela e la promozione delle minoranze tra i principi fondamentali di livello costituzionale, predisponendo un vero e proprio diritto della/della differenza.

L'ordinamento italiano, nonostante il suo carattere asimmetrico, può essere sicuramente considerato un esempio paradigmatico del modello promozionale, riconoscendo l'esistenza dei gruppi minoritari e garantendo loro diritti particolari necessari per eliminare le differenze in ragione del principio di uguaglianza sostanziale. Dal rapporto tra i due commi dell'art. 3 Cost. si evince, infatti, come la tutela delle minoranze nel nostro ordinamento si articola in una tutela negativa, espressa soprattutto dal divieto di discriminazione, ed una tutela positiva, che rende ammissibili interventi derogatori al principio della parità formale del primo comma, in ragione di un'uguaglianza sostanziale enunciata nel secondo. L'unica minoranza però espressamente menzionata nella Costituzione è quella linguistica, cui si riferisce l'art.6 Cost. Già a partire dagli anni '80 furono presentati vari progetti di legge per disciplinare il suo ambito di applicazione, individuando le minoranze da tutelare ed una disciplina generalizzata, ma solo nel 1999 il Parlamento riuscì nell'intento di approvare una legge quadro per la tutela delle minoranze linguistiche storiche. La legge-quadro n.482 del 1999 riconosce tutte le minoranze autoctone minori presenti all'epoca sul territorio nazionale, con l'unica esclusione della popolazione Rom, Sinti e Caminanti.

I Rom, possono essere cittadini italiani, cittadini di un altro Stato membro dell'Unione, cittadini extracomunitari a loro volta protetti dal diritto internazionale, con o in mancanza di permesso di soggiorno (titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria), e finanche apolidi. Il principale nodo giuridico relativo alla tutela loro tutela costituzionale, però, è il mancato riconoscimento come minoranza ed il perpetuante silenzio istituzionale e normativo, nonostante negli ultimi anni siano stati fatti importanti passi avanti verso l'emanazione di una legge che possa disciplinare la tutela della categoria. Questi, infatti, se da una parte sono

caratterizzati da fenomeni migratori, dall'altro chiedono spesso diritti simili a quelli tipicamente garantiti per le minoranze autoctone, soprattutto sul piano politico.

Alla luce del complesso quadro giuridico italiano e delle diverse misure speciali adottate a livello nazionale, regionale e locale a favore della popolazione Rom, sembra esserci in Italia, più che un rifiuto dell'ordinamento di riconoscere i Rom come minoranza nazionale, un riconoscimento incompleto, settoriale e forse in alcuni casi addirittura involontario. Rispetto all'approvazione di una legge *ad hoc* per la minoranza Rom, sembra ormai di più semplice realizzazione un intervento statale volto solo al riconoscimento giuridico di questa minoranza, rimettendo l'effettiva tutela della stessa a successivi o già esistenti interventi normativi regionali, in virtù di una più appropriata valutazione delle diverse situazioni territoriali.

I Rom sono inoltre oggetto di pregiudizi che incidono nell'effettivo esercizio di tutti i diritti loro riconosciuti, finendo per essere catalogati persino dai togati come delinquenti per cultura, se non per natura. Allo stesso tempo, però, la giurisprudenza italiana non è digiuna di casi in cui i giudici prendono in considerazione l'elemento culturale dei Rom, soprattutto in sede di commisurazione della pena, per determinare un trattamento giuridico di favore alla luce delle loro peculiarità e tradizioni. Inoltre, soprattutto in ambito internazionale, la specificità culturale della minoranza di etnia Rom viene rivendicata presso i tribunali e le Corti, dove gli individui chiedono al giudice di vestire i panni di arbitro chiamato a mediare tra i loro valori culturali propri dell'etnia e gli interessi statali che possono ostacolarli.

Uno dei principali motivi della diffusione di stereotipi e pregiudizi nei confronti dei Rom è la scarsa conoscenza che gli italiani hanno del mondo e della cultura di questa popolazione. La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020 riconosce, così, la necessità di un processo di maturazione culturale complessivo per l'intera società, per poter finalmente guarire la mentalità nazionale dai mali della discriminazione razziale, che nel caso specifico dei Rom prende nome di antiziganismo.

La Strategia, approvata nel febbraio 2012 dietro sollecitazione dell'Unione Europea, prevede principalmente il superamento definitivo di una gestione emergenziale dei problemi di integrazione, guidando per quasi un decennio una concreta attività di inclusione sia delle Amministrazioni centrali dello Stato che delle Regioni e delle autonomie locali. Infatti, già prima della riforma del titolo V che ha ampliato le loro competenze legislative, sono state ben 11 le Regioni italiane, più la Provincia autonoma di Trento, ad approvare specifici testi normativi che riconoscevano diritti alla minoranza Rom e predisponavano appositi impegni finanziari. Questo fenomeno di regionalizzazione della tutela delle minoranze, evidente soprattutto in riferimento alla minoranza Rom, evidenzia la necessità di una norma statale che individui almeno i principi fondamentali in materia.

Alle Regioni, inoltre, viene riconosciuta la possibilità di adottare normative regionali in favore della minoranza Rom, con il limite, però, delle competenze statali ex art. 177 Cost., come l'immigrazione, e delle misure attributive di quei diritti linguistici previsti dalla legge-quadro del 1999, per le quali è necessario un intervento del legislatore nazionale o che porti all'inserimento del *Romani* tra le lingue tutelate dalla legge-quadro, o che predisponga una legge ad hoc che tenga conto delle peculiarità derivanti dalla diffusione dei gruppi Rom su tutto il territorio nazionale e degli elementi caratterizzanti questa minoranza.

La Strategia ha poi evidenziato le quattro fondamentali linee di intervento, ovvero l'istruzione, il lavoro, la salute e l'alloggio, e di queste ha fissato gli obiettivi prioritari per il biennio 2012- 2020. Da anni gli enti locali collaborano con il Ministero della pubblica istruzione e organizzazioni del privato sociale per la realizzazione dell'obiettivo di garantire un insegnamento scolastico obbligatorio, gratuito e di qualità anche per i minori di etnia Rom. La popolazione Rom è in gran parte fuori dal mercato del lavoro ed in particolare da quel tipo di mercato che garantisce occupazioni di qualità, ben retribuite, continuative nel tempo e con una buona protezione sociale in caso di perdita del lavoro stesso, per via della povertà e della segregazione tramandate di generazione in generazione. Questo comporta lo sviluppo di attività illegali o criminali ed una sempre più difficile e lontana integrazione dei Rom nella società. Nonostante diversi interventi in ambito sanitario, l'accesso ai servizi sanitari è, in alcuni casi, ostacolato da forme di

discriminazione indiretta e diretta, ma l'inerzia dei Rom a condannare questi episodi sporgendo denunce o intentando altre azioni a tutela dei loro diritti non aiuta a trovare un'eventuale soluzione al problema.

Tra le politiche sociali promosse a livello locale e rivolte alla popolazione Rom si evidenzia, oltre alla promozione sociale nei diversi ambiti dell'istruzione, del lavoro e della salute, il complesso processo di inclusione sociale attraverso il miglioramento delle condizioni di vita all'interno dei campi. A molti Rom viene essenzialmente negato l'accesso ad un alloggio adeguato e regolare, non solo a causa della scarsità di tali incentivi a loro favore, ma anche a causa dell'introduzione da parte delle autorità locali di criteri di accesso agli alloggi di edilizia popolare che direttamente o indirettamente discriminano i Rom. I campi, talvolta, sono stati la principale risposta fornita istituzionalmente alla domanda abitativa della popolazione Rom, alla luce della necessità di tutelare sia il diritto al nomadismo che il diritto alla sedentarizzazione. Da aree di sosta realizzate per le persone in transito, però, i campi sono divenuti il luogo emblematico della segregazione e del trattamento differenziale delle popolazioni Rom rispetto agli altri cittadini.

La decretazione emergenziale del 2008 volta alla creazione di nuovi campi ed alla sistemazione di quelli esistenti, è stata dichiarata illegittima dalla Quarta sezione del Consiglio di Stato, in quanto priva di condizioni che giustificassero l'emergenza stessa. Allo stesso tempo, però, continuano ad essere effettuati sgomberi forzati in assenza di minime garanzie procedurali, ad esempio notificando preventivamente l'intenzione di sgomberare determinati alloggi o garantendo assistenza legale alle famiglie interessate. Per poter continuare nella direzione degli sgomberi, nel rispetto delle famiglie coinvolte, è infatti necessario promuovere interventi di prima accoglienza attraverso la creazione di un dispositivo di accompagnamento ed un incentivo all'uscita dall'accoglienza ed al reperimento di un alloggio, che garantisca l'effettiva turnazione nei centri predisposti e che prevenga forme di assistenzialismo protratte nel tempo o la ricostituzione dei campi stessi.

La comunità di etnia Rom stanziata nel Comune di Telesse Terme rappresenta, a tutti gli effetti, un'eccezione dell'integrazione. Questi infatti, considerati parte integrante della comunità avendo ottenuto la cittadinanza italiana, non subiscono, quantomeno sul piano teorico, svantaggi o trattamenti differenziati rispetto al resto della popolazione. Il limite principale che si evince entrando in contatto con questa comunità è la loro generale chiusura nei confronti del resto della popolazione. L'impressione comune è quella di una comunità che si accontenti di una vita di stenti, di impieghi anche spesso a nero ed abitazioni fatiscenti. La maggior parte di questi percepiscono il reddito di cittadinanza, i ragazzi si limitano a frequentare la scuola fino alla terza media e poco fanno per abbattere quelle barriere pregiudiziali indubbiamente diffuse anche sul territorio telesino. Non dispongono di un rappresentante politico sul territorio, emblema dell'evidente assenza di rivendicazioni. Dopotutto, in virtù della cittadinanza, godono del sostegno e delle agevolazioni economiche predisposte dallo Stato per tutti i cittadini meno abbienti, sono rispettati sul territorio e presi come punto di riferimento per ogni attività scomoda, vivono di lavori umili e di attività lucrative illegali finendo, soprattutto in quest'ultimo caso, a disporre anche di importanti somme di denaro. Le attività di sensibilizzazione ed informazione andrebbero promosse prima di tutto verso questa popolazione che nella maggior parte dei casi è ignara delle possibili rivendicazioni da poter sollevare nell'ottica dell'eliminazione di quei pregiudizi insiti nella comunità tutta, forse prima di tutto nella stessa comunità Rom. Sono questi, infatti, i primi a dover acquisire la consapevolezza di poter cambiare qualcosa, la società, le loro condizioni di vita.

Guardando la questione dal punto di vista internazionale, poi, si evince come i gruppi di etnia Rom, sia nomadi che sedentari, costituiscano una minoranza transnazionale diffusa in tutto il mondo, sebbene presentino una maggiore concentrazione all'interno del continente europeo. In seno all'ONU sono stati predisposti diversi strumenti, vincolanti quanto non vincolanti, ma questi, seppur accompagnati da un sistema di controllo effettivo sui risultati raggiunti degli Stati Membri, lasciano a questi ultimi ampia discrezionalità sull'adempimento o meno di quanto a loro richiesto. Anche in relazione all'attuazione della Convenzione-quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali, si annovera un gruppo di Paesi,

definiti “esclusionisti”, che non includono i Rom nelle minoranze nazionali tutelati dalla Convenzione- quadro stessa. Un altro gruppo di Paesi, riconosciuti come “agnostici”, limita il riconoscimento alla popolazione Rom solo di alcuni diritti in essa contenuti. Un terzo gruppo di Paesi, tra l’altro il più numeroso, considerati “cautamente promozionali”, riconosce ai Rom la qualifica di minoranza nazionale, garantendo loro la tutela prevista dalla Convenzione- quadro, solo nella parte in cui questi siano cittadini dello Stato, mentre l’ultimo gruppo, i Paesi “pienamente promozionali”, riconoscono invece come minoranza nazionale tutti i Rom presenti sul proprio territorio.

Il Consiglio d’Europa è l’organizzazione internazionale che più di tutte ha assunto un ruolo fondamentale nella tutela delle minoranze europee e nel processo d’integrazione socioeconomica, politica, giuridica dei Rom all’interno degli Stati membri. Diversi sono gli strumenti a sua disposizione per influire nelle politiche protezionistiche dei singoli Stati, avendo individuato la necessità di studiare una strategia nazionale, globale e coerente. Così, alla luce dei continui interessamenti e conseguenti studi da parte del Consiglio d’Europa sulla minoranza Rom, è possibile riassumere i caratteri principali delle rivendicazioni minoritarie proprie di questa popolazione. La mancanza di una madrepatria rende questa minoranza particolarmente debole nelle sue rivendicazioni di uno *status giuridico* riconosciuto, non essendovi alcuno Stato che si prenda carico di stipulare accordi internazionali a suo favore, come invece accade per i gruppi minoritari di confine. Si configura così la volontà comune di attuare anche per i Rom la politica della differenza, secondo cui ognuno deve essere riconosciuto per la sua identità, tanto i singoli cittadini quanto i gruppi sociali e culturali. La strategia da attuare prevede, quindi, la concessione di privilegi a gruppi e minoranze culturali affinché possano realizzare ed esplicitare la propria identità culturale. Allo stesso tempo, però, tali interventi normativi *ad hoc* costituiscono un’arma a doppio taglio per la minoranza stessa perché se da un lato evitano l’assimilazione con la maggioranza, dall’altro possono aggravare la loro esclusione sociale. Al fine di realizzare un’integrazione intelligente e ponderata è infatti necessaria una pianificazione della stessa in collaborazione degli interessati, garantendo un’effettiva partecipazione dei Rom alla vita politica.

L'Unione Europea, invece, si è iniziata ad interessare al complesso fenomeno della minoranza Rom con l'esodo di questa popolazione dai Paesi dell'ex Jugoslavia per la caduta dei regimi comunisti dell'Europa Centro-Orientale e della guerra dei Balcani, poi con l'allargamento dell'Unione verso Est a Paesi che tradizionalmente ospitavano numerose comunità di etnia Rom. L'acquisto della cittadinanza per un numero cospicuo di individui di etnia Rom ha richiamato l'attenzione delle Istituzioni europee, che devono ora garantire il pieno godimento dei diritti previsti dai trattati, tra cui il fondamentale diritto di libera circolazione e soggiorno dentro il territorio dell'Unione.

La lentezza nella realizzazione delle strategie nazionali e l'assenza di un quadro strategico europeo effettivamente vincolante hanno determinato l'acuirsi delle discriminazioni, dei pregiudizi e della marginalizzazione di cui sono vittima i Rom, al punto da indurre finanche la Corte di giustizia a disapprovare ufficialmente le pratiche discriminatorie nell'accesso dei Rom ai servizi pubblici, fornendo un'interpretazione estensiva della nozione di discriminazione di cui alla Direttiva 2000/43/CE. La giurisprudenza delle Corti europee assume infatti un ruolo importante nell'edificazione della tutela dei Rom.

Nonostante le tensioni che si affollano da sempre in Europa attorno al tema della discriminazione razziale, la Corte di Giustizia ha avuto occasione di pronunciarsi sulla interpretazione della direttiva 2000/43/CE solamente in poche occasioni, esaminando per lo più casi che investivano la dimensione linguistica del fenomeno minoritario. Proprio alla luce anche della povera giurisprudenza in materia di discriminazione, è sempre risultata restia a trattare questioni relative alle discriminazioni contro individui di etnia Rom. La Corte di Lussemburgo si è così pronunciata per la prima volta riguardo ad una questione relativa alla discriminazione per motivi etnico-razziali nei confronti della minoranza Rom solo nel 2015 in un caso che, nonostante non fu risolto nel merito, essendo di competenza del giudice *a quo*, ha fornito importanti elementi nella materia della discriminazione etnico-razziale nei confronti dei Rom e nell'interpretazione del diritto dell'Unione. Inoltre, la Corte di Lussemburgo, con questa pronuncia, si è allineata alla posizione della Corte di Strasburgo, rafforzando così i meccanismi di tutela europei a favore degli individui di etnia Rom. La Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti,

nonostante fosse stata inizialmente oggetto di numerose critiche per il suo scarso interesse al fenomeno della discriminazione razziale, si è pronunciata più volte in materia soprattutto per interpretare la concreta applicazione del principio di non discriminazione di cui all'art.14 CEDU, introducendo anche il concetto di discriminazione indiretta in una decisione adottata dalla Grande Camera nel 2007. Il divieto di discriminazioni ex art.14 CEDU è stato altresì richiamato in diverse pronunce della Corte EDU in relazione ad altri diritti, espressione delle specificità culturali dell'etnia Rom, come il diritto ad uno stile di vita tradizionale. La giurisprudenza EDU a riguardo è, come si evince dall'aumento delle pronunce negli ultimi anni, in continua evoluzione, essendo divenuto allo stato attuale sempre più necessario delimitare l'ambito di applicazione della Convenzione, alla luce dell'ampio margine di apprezzamento accordato agli Stati per adempiere agli obblighi positivi necessari per tutelare lo stile di vita della comunità Rom e conservare la loro identità.

Bibliografia.

ABRIANI A., *Rapporto Nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, Fondazione Casa della carità, 2012

AGUSTONI A., ALIETTI A., CUCCA R., *Neoliberalismo, migrazioni e segregazione spaziale: politiche abitative e mix sociale nei casi europeo e italiano*, in *Sociologia urbana e rurale*, n. 106/2015

AMBROSINI M., *Rom e Sinti in Italia, una minoranza senza territorio*, in *Il libro dell'Anno*, 2008

AMNESTY INTERNATIONAL, *Due pesi e due misure: politiche abitative dell'Italia che discriminano i Rom*, Roma, 2013

AMNESTY INTERNATIONAL, *Tolleranza zero verso i Rom, sgomberi forzati e discriminazione contro i Rom a Milano*, Roma, 2011

ANZON DEMMIG A., *la Corte apre a "nuove minoranze"?* in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, rivista n. 3/2011

Associazione 21 Luglio, *Antiziganismo 2.0*, rapporto osservatorio 2012-2013

Associazione 21 Luglio, *Comunicati stampa, Torino, in corso il maxi sgombero forzato di 200 Rom*, 26 febbraio 2015

Associazione 21 Luglio, *Comunità Rom negli insediamenti formali e informali in Italia*, rapporto annuale 2018

Atto della Camera n.105, *Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*, Camera dei deputati servizio studi sociali, dossier n° 52 - Schede di lettura 23 ottobre 2018

BALDIN S., *Il Consiglio d'Europa e l'inclusione sociale dei Rom e dei viaggianti*, in BALDINI S., ZAGO M. (a cura di) *Il mosaico Rom, specificità culturali e governance multilivello*, 2011

BALDIN S., *Le minoranze Rom in Europa: proposte classificatorie e accomodamento delle istanze identitarie*, BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

BALDIN S., *Le rivendicazioni minoritarie dei Rom in Europa, fra giustizia sociale e diritti collettivi* in *Federalismi*, n.1/2012

BALDINI V., *Lo Stato multiculturale e il 'mito' della Costituzione per valori*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, 2011

BARBERINI G., *L'OCSE e le minoranze nazionali*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998

BAREL B., *Cittadinanza*, in MOROZZO DELLA ROCCA P., *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, 2017

BARTOLE S., *Una Convenzione-quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998

BARTOLE S., voce *Minoranze nazionali*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice*, vol. V, Torino 1984

BARTOLONI M.E., *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, vol.9, n.2/2015

BENEDETTI E., *La Condizionalità democratica dell'Unione Europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei "Balcani Occidentali": limiti attuali e possibili sviluppi futuri*, in *Rivista della Cooperazione giuridica internazionale* n.50/2015, p.99

BIFULCO R., *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea* in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2020

BLOED A., LETSCHERT R., *The OSCE High Commissioner on National Minorities*, in Henrard, K., Dunbar, R., (Ed.), *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, Cambridge, 2009

BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

BONETTI P., *I nodi giuridici della condizione di rom e sinti in Italia*, relazione introduttiva del convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia" Università degli studi di Milano-Bicocca 16 giugno 2010

BONETTI P., SIMONI A., VITALE T., *Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei rom e dei sinti*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di) *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

BORMIOLI S., CATALDO A.T., COLOMBO M., *La tela di Penelope. Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012-2013*, Budapest, 2014

BORTONE R., PISTECCHIA A., *Il dibattito sul riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti come minoranza e la Strategia Nazionale di Inclusione* in PALAVER vol. 8 n.s., n.1/ 2019

BOURSIER, G., *Sinti e Rom nel nazifascismo*, in D'ISOLA I. (a cura di) *Alla periferia del mondo. Il popolo dei Rom e dei Sinti escluso dalla storia*, Milano, 2003

BUFFONI L., *Le minoranze e il pluralismo. Un malinteso*, in *Diritto pubblico*, 2/2018

CAGGIANO G., *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, 2014

CALAMO SPECCHIA M., *I simboli della (in)tolleranza: la laïcité neutrale e la République*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.1/2005

CAMBINI S. T., *Gli stereotipi della "sicurezza" ovvero come la Giustizia "tratta i nomadi" invece che incontrare i Rom*, in *JURA GENTIUM*, vol. VIII, numero monografico: *La minoranza insicura*, Anni 2010-11

CAPOTORTI F., *I diritti dei membri delle minoranze: verso una dichiarazione delle nazioni unite?* In *Rivista di diritto internazionale*, n.1/1981

CAPOTORTI F., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, New York, 1979.

CARTA M.C., *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n.1/2019

CASONATO C., *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, seminario: Trento, 17 novembre 1997

CECCHERINI E., *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2/1997

COSTANTINI E., *Il lavoro. Gli inserimenti lavorativi fra sperimentazione e messa a regime*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009

COTTATELLUCCI C., *Minori rom e politiche d'inclusione sociale*, in *Minori Giustizia*, n.1/2011

COZZI A.O., *Il diritto allo stile di vita tradizionale ai sensi dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in BALDIN S., ZAGO M. (a cura di) *Il mosaico Rom. Specificità culturali e governance multilivello*, 2011

DAL PASSO F., *Storia e diritti delle minoranze*, Roma, 2005

DALLA ZUANNA G., *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia. La condizione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei Rom*, Padova, 2013

DELL'AGNESE E., VITALE T., *Rom e Sinti, una galassia di minoranze senza territorio*, in AMIOTTI G., ROSINA A. (a cura di) *Identità ed integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea*, 2007

DI GREGORIO, *Stato, nazione e minoranze in Europa Centrale: la tutela minoritaria nell'Ungheria post-socialista*, in AMIRANTE D., PEPE V. (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011

ECRI, conclusioni sull'attuazione di alcune raccomandazioni formulate nel rapporto sull'Italia a seguito del quarto ciclo di monitoraggio, pubblicate il 25 febbraio 2015

ECRI, Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quarto ciclo di monitoraggio), Strasburgo, adottato il 6 dicembre 2011, pubblicato il 21 febbraio 2012

ECRI, Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quinto ciclo di monitoraggio), Strasburgo, adottato il 18 marzo 2016, pubblicato il 7 giugno 2016

ERRC - European Roma Rights Center, *Multiple Discrimination*, Roma Rights, n.2/2010

EU Fundamental Rights Agency, *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, November 2009

FERRI D., *l'Unione europea e l'inclusione sociale dei Rom: priorità politica o retorica sovranazionale?* In BALDIN S., ZAGO M. (a cura di) *Il mosaico Rom. Specificità culturali e governance multilivello*, 2011

FLICK G.M., *Minoranze ed uguaglianza: il diritto alla diversità ed al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione*, in *Politica del diritto*, n. 1/2004

FOIS P., *La tutela internazionale dell'identità culturale: diritti collettivi od obblighi degli Stati?* In *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 2/2014

FURLAN F., *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

GROPPI T., *Canada*, in *Il Mulino*, Bologna, 2006

GUGLIELMO R., WATERS T.W., *Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma*, *JCMS Journal of Common Market Studies*, n. 43(4)/2005

HAJDÚ J., MOLNÁR K.R., *Politiche attive per l'occupazione in Ungheria*, Banca dati Italia Lavoro

HALWACHS D., *Possiamo dire che Roma, Sinti e Calè, ecc. sono un'unica minoranza linguistica?*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

HIRSHMAN A.O., in *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations and States*, Harvard, 1990

JENNE E., *The Roma of Central and Eastern Europe: Constructing a Stateless Nation*, in STEIN J. (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, New York., 2000

KYMLICKA W., *the multicultural citizenship*, 1995, in *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999

LARICCIA S., *Diritto ecclesiastico*, 1986

LARICCIA S., *I problemi della tutela delle minoranze nell'Unione europea*, in *I costituzionalisti e l'Europa*, Milano, Giuffrè, 2002

LATTANZI G., *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, nella Relazione svolta in occasione dell'incontro con la delegazione della Corte costituzionale del Kosovo il 7 giugno 2013 al Palazzo della Consulta

LEGESSE TIGABU M., *Federalism as an Instrument for Unity and the Protection of Minorities: A Comparative Overview: Ethiopia, India and the US* in *Mizan law review*, vol. 10, n.2/2017

LOMBROSO C., *L'uomo delinquente*, Milano, 2013

MANCINI L., *Riflessioni sull'identità dei Rom*, in *JURA GENTIUM*, vol. VIII, numero monografico: *La minoranza insicura*, Anni 2010-11

MARIANI F., *La categoria "nomade" sotto la lente dei giudici francesi e italiani*, in *JURA GENTIUM*, vol. VIII, numero monografico: *La minoranza insicura*, Anni 2010-11

MAROTTI O., *Un piano nazionale strategico contro le discriminazioni di Rom e Sinti* in atti del seminario "i diritti fondamentali di Rom e Sinti" Roma, 19 giugno 2007

MAROTTI O., *Verso una legge italiana per il riconoscimento delle minoranze rom e sinte?*, in P. BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

MAVER B., *Le Nazioni Unite e la protezione delle minoranze* in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 31, N. 4, Ottobre-Dicembre 1964

MERONE G., IANNIELLO T., *Libertà di circolazione, Rom sì o Rom no? Finanziamenti europei, arrivano i nuovi fondi per gli artisti e le opere culturali*, *Il Quotidiano Giuridico*, Focus sull'Europa, lunedì 29 agosto 2011

MONASTA L., *I servizi sanitari. Promozione della salute ed epidemiologia del pregiudizio*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009

MONTEFUSCO C., *La Corte di Giustizia si misura per la prima volta sull'applicazione del principio di non discriminazione per motivi etnico razziali nei confronti della minoranza Rom*, in *Ordine internazionale e diritti umani, Osservatorio Sulla Corte Di Giustizia Dell'unione Europea* N. 1/2016

MOTTA G., *Le minoranze nel XX secolo: dallo stato nazionale all'integrazione europea*, Milano, 2007

NASCIMBENE B., *La disputa sui Rom ed i diritti dei cittadini dell'Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, Roma, settembre 2010

PAGANI M., *Il lavoro. Mediazione associativa, auto-organizzazione dei rom e conquista di opportunità personali*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009

PALERMO F., *La Corte "applica" il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.3/2009

PALERMO F., *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*. Roma, 2003

PALERMO F., *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

PALERMO F., WOELK J., *Diritto Costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008

PALERMO F., WOELK J., *Rappresentanza e partecipazione politica delle minoranze: principi e casi in prospettiva comparativa*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003

PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 1999

PALICI DI SUNI PRAT E., *La tutela giuridica delle minoranze tra Stato e Regioni in Italia*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998

PALICI DI SUNI PRAT E., voce *Minoranze*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1994

PEGORARO L., RINELLA A., *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017

PERATONER A.P., *Le Minoranze Nazionali. 1919-1939: la mobilitazione della società civile internazionale*, Roma, 2008, p. 32

PERIN G., *L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

PFOSTL E., *il ritorno al multiculturalismo*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, Roma, 2003. p.41

PIASERE L., *Breve storia dei rapporti tra Rom e Gagè in Europa*, in D'ISOLA I. (a cura di) *Alla periferia del mondo. Il popolo dei Rom e dei Sinti escluso dalla storia*, Milano, 2003

PIASERE L., *Cos'è l'antiziganismo?* in *Antropologia e teatro*, n.3/2012, pp.126 ss.

PIASERE L., *I rom d'Europa*, Bari, 2009 p.15.

PIASERE L., *Scenari dell'antiziganismo, tra Europa e Italia, tra progia e politica*, Firenze, 2012

PIERGIGLI V., *I diritti culturali e dell'istruzione delle persone Rom e Sinte*, in BONETTI P., SIMONI A., & VITALE T. (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011

PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno: con un'appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell'ordinamento italiano*, Milano, 1967

PIZZORUSSO A., *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1974,

POCAR F., *Note sulla giurisprudenza del comitato dei diritti dell'uomo in materia di minoranze*, in BARTOLE S., OLIVETTI RASON N., PEGORARO L. (a cura di) *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, 1998

POGÁNY I., *Minority rights and the Roma of Central and Eastern Europe*, *Human Rights Law Review* n. 6(1)/2006

POGGESCHI G., *Le minoranze nei Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*. Roma, 2003

PUGLIESE S., *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom*, *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 2/2019,

Quaderno n. 8 del Centro Regionale contro le Discriminazioni verso Rom e Sinti, nel progetto Roma MATRIX, ASGI, 2015

REYES S., *Il caso spagnolo*, in Rom e Sinti: un'integrazione possibile Italia ed Europa a confronto, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Napoli, 2000

RINGELHEIM J., *The Roma Minority and the Utility of Human Rights*, in International Journal Minority and Group Rights, n.16(1)/2009

RIZZIN E., TAVANI C., *Le normative europee e internazionali contro la discriminazione* in VITALE T. (a cura di) Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti, Roma, 2009

ROLLA G., *Il sistema costituzionale italiano, l'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano, 2014

SALERNO. F., *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di Pace dopo la seconda guerra mondiale*, in Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo, n.2/1990

SARDELIC' J., *Roma in Times of Territorial Rescaling: An Inquiry into the Margins of European Citizenship*, in Ethnopolitics, n. 18(4)/2019

SCICLUNA H., *Il ruolo del Consiglio d'Europa nella tutela dei diritti fondamentali di Rom e Sinti* in atti del seminario "i diritti fondamentali di Rom e Sinti" Roma, 19 giugno 2007

SELVAGGIO M., *Cartoline da Telese, una storia per immagini 1980- 1960*, Benevento, 2006

Senato della Repubblica, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia 2011* ad opera della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani

SEPÚLVEDA L., *Historia de una gaviota y del gato que le enseñó a volar*, Barcelona, 1996

SIGONA N., *I confini del «problema zingari». Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in CAPONIO T., COLOMBO A. (a cura di) *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, 2005

SIGONA N., *I rom nell'Europa neoliberale: antiziganismo, povertà e i limiti dell'etnopolitica*, in PALIDDA S. (a cura di), *Razzismo Democratico*, Milano, 2009

SIGONA N., *I rom nell'Europa neoliberale: tra antiziganismo e povertà*, JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: *La minoranza insicura*, Anni 2010-11

SIMONI A., *Appunti per una "lettura Romani" del pacchetto sicurezza*, in JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: *La minoranza insicura*, Anni 2010-11

SIMONI A., *Il giurista e gli Zingari: lezioni dalla "common law"*, in Il Mulino, *Politica del diritto*, n.4/ 1999, p.657

SIMONI A., *Stato di diritto e Rom, breve rassegna storica e comparata su di un problema mai risolto*, in D'ISOLA I. (a cura di) *Alla periferia del mondo. Il popolo dei Rom e dei Sinti escluso dalla storia*, Milano 2003

SORDINI A., *Questione Rom, dal silenzio dello Stato alle risposte di Regioni e Province*, Rapporto Associazione 21 Luglio, 2012

STEINBERGER D., *Il caso francese*, in *Rom e Sinti: un'integrazione possibile Italia ed Europa a confronto*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Napoli, 2000

STRAZZARI D., *C'è un giudice a Strasburgo! La Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela contro la discriminazione degli appartenenti all'etnia Rom*, in BALDIN S., ZAGO M. (a cura di), *Il mosaico Rom. Specificità culturali e governance multilivello*, Milano, 2011

STRAZZARI D., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e le discriminazioni verso gli appartenenti all'etnia Rom. Alcune chiavi di lettura dal punto di vista del diritto comparato*, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n. 18/2011

TAYLOR C., *La politica del riconoscimento*, in J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo: lotte per il riconoscimento*, Milano, 2008

TOMESANI C., *Bologna: migrazioni rom e inserimenti abitativi*, in VITALE T. (a cura di) *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, 2009

TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in BONAZZI T. E DUNNE M. (a cura di) *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994

TONIATTI R. in *Diritti delle minoranze* in Treccani, vol. 5, Roma, 1996

TORRISI C., *Appunto sulla tutela delle minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Strasburgo, 1° febbraio 1995)* in PASSAGLIA P. (a cura di), *Area di diritto comparato, Servizio studi Corte costituzionale*, febbraio 2018

TOSI D.E., *Diritto alla lingua in Europa*, Torino, 2017

TURONE G., *Lo status giuridico delle popolazioni Rom e Sinti in Italia*, in atti del seminario "i diritti fondamentali di Rom e Sinti" Roma, 19 giugno 2007, pp. 25 ss

UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020*

VATTA A., *I gruppi di interesse e la rappresentanza politica dei Rom* in BALDIN S., ZAGO M. (a cura di) *Il mosaico Rom. Specificità culturali e governance multilivello*, 2011

VENTURA S., *Federalismo*, Enciclopedia del Novecento, III Supplemento, Treccani, 2004

VITALE T., BREMBILLA L., *Dalla segregazione al diritto all'abitare*, in VITALE T. (a cura di) Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti, Roma, 2009

VITALE T., CARUSO L., *Ragionare per casi: dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i rom e i sinti* in T. VITALE (a cura di) Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti, Roma, 2009

VITALE T., *Rom e sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica*, ISPI n. 21/2010

VITALE T., *Sociologia dei conflitti locali contro i rom e i sinti in Italia, pluralità di contesti e varietà di policy instruments* in JURA GENTIUM, vol. VIII, numero monografico: La minoranza insicura, Anni 2010-11

WIRTH L., *The Problem of Minority Groups* in LINTON R., *The Science of Man in the World Crisis*, New York, 1945

WOEHLING J., *Convergences et divergences entre fédéralisme et protection des droits et libertés: l'exemple des Etats-Unis et du Canada*, in McGilln Law Journal, n.46/2000

WOELK J., *La tutela giuridica delle minoranze: modelli, strumenti e prospettive*, in PFOSTL E. (a cura di), *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*. Roma, 2003

ZANARDO, A., *Cingari, bravi, soldati nella Lombardia spagnola*, in D'ISOLA I. (a cura di) *Alla periferia del mondo. Il popolo dei rom e dei sinti escluso dalla storia*, Milano, 2003

ZANGHÌ C., *Le minoranze storia semantica di un'idea*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, n. 1/1992

ZANGHÌ C., *Tutela delle minoranze e autodeterminazione*