federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

LE RIVENDICAZIONI MINORITARIE DEI ROM IN EUROPA

FRA GIUSTIZIA SOCIALE E DIRITTI COLLETTIVI

di

Serena Baldin

(Prof.ssa aggregata, ricercatrice di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Trieste)

11 gennaio 2012

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** I manifesti politici dei rom. – **3.** Quali diritti per i rom? – **4.** L'inclusione sociale e le attività dell'Unione europea nei riguardi dei rom. – **5.** L'accomodamento delle istanze minoritarie

1. Premessa

La denominazione rom cela una realtà estremamente complessa, riferibile a varie etnie, i cui componenti vengono genericamente identificati come zingari dall'osservatore esterno[1]. Zingaro è un appellativo che, pur avendo una connotazione neutrale negli ambienti accademici, ha assunto un significato dispregiativo nella parlata comune. È quindi agevole cogliere l'importanza di impiegare con consapevolezza la terminologia più acconcia, in specie nelle indagini ad ampio raggio che necessitano di un vocabolo che funga da categoria analitica per ricomprendere in modo adeguato svariate minoranze.

[1] Sulla distribuzione demografica dei rom in Europa, la cui stima si aggira attorno ai 10-12 milioni di persone, v. C. Cahn, E. Guild, *Recent Migration of Roma in Europe*, CommDH(2009)37rev, p. 87 s., in https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1536357. Per un approfondimento socio-antropologico sulle minoranze rom, v. L. Piasere, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Laterza, Roma-Bari, 2009; J.-P. Liégeois, *Roma in Europe*, Council of Europe Publ., Strasbourg, 2007.

Un compito per nulla facile, come sanno i redattori del prestigioso *Journal of Gypsy Lore Society*, fondato nel 1888. Questi, interrogatisi nel 1989 sull'opportunità o meno di mantenere l'accezione tradizionale nel titolo della rivista più antica e autorevole in tale settore di studi, convennero che altri termini – quali *travellers* (viaggianti), *romany* (rom), *peripatetic* (girovago) – non fossero altrettanto idonei a raffigurare la varietà di etnie che abitualmente ricadono nella categoria di *gypsy*, ossia zingaro. Non *travellers*, trattandosi dell'etnonimo dei gruppi autoctoni irlandesi e scozzesi; non *romany*, termine in uso fra i linguisti ed escludente quanti non si riconoscono nella famiglia rom, ad esempio i sinti; non *peripatetic*, che non rende giustizia alle comunità sedentarie, di gran lunga maggioritarie rispetto a quelle itineranti. Diversamente, come illustra Piasere, la struttura concettuale del termine zingaro (e i suoi equivalenti nelle altre lingue europee) è flessibile al punto da potervi includere «una varietà abbastanza composita di persone, con diversità culturali anche notevoli, il cui unico tratto comune è consistito, forse, in una stigmatizzazione negativa»[2]. E così, anche per gli editori del *Journal of Gypsy Lore Society*, zingaro, pur avendo un significato dai contorni sfumati e problematici, meglio riusciva a rappresentare gruppi diversi[3]. Dal 2000 la rivista si intitola *Romani Studies*. Il cambio nominalistico non sorprende visto che, dalla caduta dei regimi socialisti e, di conseguenza, da quando le problematiche delle comunità insediate nell'Europa centro-orientale si sono imposte prepotentemente all'attenzione internazionale, rom è divenuto il vocabolo politicamente corretto con cui indicare una pluralità di gruppi, ivi compresi quelli che si auto-qualificano in modo diverso[4]. Il termine, che nella lingua romanes significa uomo e designa una etnia stanziata nell'area carpato-balcanica, già dal 1971, anno del primo congresso mondiale dei rom, era stato preferito dai partecipanti provenienti da quattordici Paesi europei in luogo di zingaro[5].

L'appellativo, usato come categoria analitica, è oramai diffuso nella letteratura scientifica, nei documenti internazionali e nei rapporti di monitoraggio sulle condizioni di vita di queste etnie. Condizioni riconducibili al fenomeno dell'antiziganismo, una forma distinta di razzismo e di intolleranza alla base di atti di ostilità che vanno dall'esclusione alla violenza

---

[2] Così L. Piasere, *op. cit.*, p. 3.

[3] In argomento, si v. L. Piasere, *Introduzione*, in L. Piasere (a cura di), *Comunità girovaghe, comunità zingare*, Liguori Ed., Napoli, 1995, p. 3 ss.

[4] Cfr. P. Vermeersch, M.H. Ram, *The Roma*, in B. Rechel (ed.), *Minority Rights in Central and Eastern Europe*, Routledge, London-New York, 2009, p. 66.

[5] Si v. W. Guy, *Romani identity and post-Communist policy*, in W. Guy (ed.), *Between past and future the Roma of Central and Eastern Europe*, University of Hertfordshire Press, Hatfield, 2001, p. 19. Non che il nuovo appellativo sia scevro da connotati pregiudizievoli: in Romania, oltre ad accentuare la distanza fra i romeni e i rom impiegando la grafia «rrom» per indicare i secondi, si segnala che nel 1995 il ministro degli affari esteri adottò un memorandum nel quale si invitava all'uso del termine zingaro al posto dell'endonimo per non ingenerare confusione fra i due gruppi. Cfr. L. Piasere, *I rom d'Europa*, cit., p. 61; *Fighting for the Rights of Roma - A Productive Effort in the General Struggle for Human Rights*, in *ERRC*, 2004, in http://www.errc.org/cikk.php?cikk=1845.

perpetrata nei confronti dei rom[6]. Da sempre essi vivono sul confine, un confine geografico-spaziale (periferie, campi, ghetti) e insieme sociale, inteso come fascio di relazioni che definiscono le identità sia individuali che collettive, e che si esprime nella marginalizzazione permanente dal resto della società[7]. I flussi migratori dall'area centro-orientale verso ovest, a cui si assiste dagli anni novanta e che di riflesso hanno portato alla ribalta anche la condizione dei rom stanziati in occidente, non è solo il risultato di condizioni di estrema povertà. Oltre a dover ricordare l'esodo di massa causato dalle guerre nei Balcani, le spinte centrifughe si devono altresì alle politiche repressive attuate nei loro confronti in molte parti d'Europa. Le violenze riportate quasi quotidianamente dalle cronache sono la versione contemporanea delle persecuzioni subite dai rom nel corso dei secoli e culminate, durante la seconda guerra mondiale, nel c.d. *porrajmos* (lett. devastazione), ossia lo sterminio di circa cinquecentomila individui ad opera dei nazi-fascisti.

È sufficiente scorrere la recente giurisprudenza internazionale per farsi un'idea degli abusi di cui sono vittime i componenti di tali etnie. Alla sterilizzazione di donne rom senza il loro consenso informato, che taluni ipotizzano sia ancora praticata e che rappresenta una forma di politica eugenetica laddove sia ricorrente, come lascerebbero intendere i vari reclami contro la Slovacchia su cui i giudici di Strasburgo dovranno decidere a breve[8], si affianca una nutrita serie di casi di brutalità e omicidi commessi anche da rappresentanti delle forze dell'ordine, non seguite da indagini effettive[9], giungendo sino a ritorsioni su intere comunità, con la distruzione di aree abitate da rom e l'allontanamento di questi[10]. Privati della cittadinanza nell'area carpato-balcanica – nel passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento nelle

---

[6] Si v. E. Rizzin, *L'antiziganismo in Italia e in Europa*, in R. Cherchi, G. Loy (a cura di), *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Ediesse, Roma, 2009, p. 71 ss.

[7] Così M. Zago, *Vivere sul confine: forme di discriminazione e scelte di integrazione*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *Il mosaico rom. Specificità culturali e* governance *multilivello*, Collana Fondazione ISMU, FrancoAngeli, Milano, 2011, p. 22.

[8] I casi pendenti sono: *V.C. v. Slovakia*; *I.G., M.K. and R.H. v. Slovakia*; *M.V. v. Slovakia*; *N.B. v. Slovakia*; *R.K. v. Czech Republic*. Nel 2009 la Corte europea dei diritti umani ha riconosciuto colpevole la Slovacchia di violazione del diritto all'accesso ai dati sanitari, promosso da donne rom che sostenevano di esser state sterilizzate durante la loro degenza in ospedale (caso *K.H. and Others v. Slovakia*, 28 aprile 2009; le sentenze della Corte di Strasburgo sono reperibili nel motore di ricerca HUDOC, in www.echr.coe.int). Nel 2006 l'Ungheria è stata condannata dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne per la sterilizzazione di una donna di etnia rom senza il suo consenso, fatto risalente al 2001. Sulla possibilità che la sterilizzazione sia una pratica tuttora in essere, v. H. O'Nions, *Minority Rights Protection in International Law. The Roma of Europe*, Ashgate, Aldershot, 2007, p. 106.

[9] Cfr. i casi *Assenov and Others v. Bulgaria*, 28 ottobre 1998; *Velikova v. Bulgaria*, 4 ottobre 2000; *Anguelova v. Bulgaria*, 13 settembre 2002; *Nachova and Others v. Bulgaria*, 6 luglio 2005; *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, 13 marzo 2006; *Šečić v. Croatia*, 31 agosto 2007; *Cobzaru v. Romania*, 26 ottobre 2007; *Angelova and Iliev v. Bulgaria*, 27 ottobre 2007; *Petropoulou-Tsakiris v. Greece*, 6 marzo 2008; *Stoica v. Romania*, 4 giugno 2008.

[10] V. *Hajrizi Dzemajl et al. v. Yugoslavia*, CAT/C/29/D/161/2000, *UN Committee Against Torture* (CAT), 2 dicembre 2002, in http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f264e774.html. In merito alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, v. i casi *Moldovan and Others v. Romania*, 30 novembre 2005; *Kalanyos and Others v. Romania*, 26 luglio 2007; *Gergely v. Romania*, 26 luglio 2007; *Tănase and Others v. Romania*, 26 agosto 2009. In argomento, cfr. I. Haller, *The Mendacious Government: Implementation of the Romanian Pogrom Judgments*, in *Roma Rights*, 1, 2010, in www.errc.org.; J.-P. Liégeois, N. Gheorghe, *Roma/Gypsies: A European Minority*, MRG Internazional Report, 95/4, 1995, p. 14; I. Pogány, *Refashioning Rights in Central and Eastern Europe: Some Implications for the Region's Roma*, in *Eur. Publ. Law*, 1, 2004, p. 100 ss.

Repubbliche ceca e slovacca, e a seguito della guerra nella ex Jugoslavia –, dove il riacquisto dello *status civitatis* rimane ancora oggi un problema molto acuto, e in Europa occidentale fatti oggetto di espulsioni collettive[11] e di sgomberi forzati[12], se ad alcuni piace pensare ai rom come a spiriti liberi e selvaggi nonché chiusi di natura, privi di confini geografici e che si auto-escludono dalla società – classici stereotipi –, in questa sede è doveroso ricordare che spesso il loro girovagare e la loro esclusione sono l'inesorabile conseguenza di decisioni altrui.

Sinteticamente descritta la condizione in cui versano molti rom in Europa, il presente contributo vuole dar conto delle riflessioni teoriche alla base della loro rivendicazione di diritti collettivi e i legami con la giustizia sociale, segnalando i motivi che hanno condotto all'emersione dell'identità minoritaria di tali gruppi, rimasta latente fino pochi decenni or sono. Nel prosieguo, si riempiranno di significato i concetti di inclusione sociale e di accomodamento minoritario, che implicano rispettivamente la rimozione delle diseguaglianze e la promozione delle differenze, dando qualche sommaria indicazione del loro riflesso sui gruppi rom.

2. L'etnogenesi e i manifesti politici dei rom

L'elemento essenziale ai fini della trasformazione di un gruppo in una comunità è il senso di appartenenza[13]. La spinta dei rom a costituirsi in minoranza volontaria, contraria alla assimilazione, pretendendo una attenzione statale che conservi i tratti distintivi di gruppo, è dovuta alle *élites* politiche e alle organizzazioni rom[14]. Tutto ciò non sarebbe stato possibile se essi non avessero mantenuto aspetti etnico-linguistici tali da poterli ricondurre anche nella

[11] A seguito delle espulsioni di massa di rom romeni dalla Francia nell'estate del 2010, di cui le cronache hanno dato ampio risalto, il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione del 9 settembre 2010 sulla situazione dei rom e la libertà di circolazione nell'Ue, dove si legge che le espulsioni violano le disposizioni della Carta di Nizza e della Cedu e rappresentano una discriminazione razziale ed etnica ai sensi della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare liberamente nell'Unione (in http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p7_ta-prov(2010)0312_/p7_ta-prov(2010)0312_it.pdf). Già in passato il Belgio era stato condannato dalla Corte edu per il ricorso a esplusioni collettive di rom slovacchi richiedenti asilo, in violazione dell'art. 4 del protocollo nr. 4 alla Cedu (*Čonka v. Belgium*, 5 maggio 2002), mentre l'Italia aveva offerto a rom bosniaci la revoca delle espulsioni e benefici vari in cambio della rinuncia al ricorso presentato alla Corte di Strasburgo (*Sulejmanovic et al. v. Italy*, 8 novembre 2002). Cfr. C. Cahn, E. Guild, *op. cit.*, p. 46 ss.

[12] Davanti alla Corte edu sono pendenti i casi *Tzamalis and Others v. Greece*; *Ibishi and Others v. Greece*. Il ricorso *Rasema Husovic and Others v. Italy* è stato ritirato. Sulla violazione della Carta sociale europea per sgomberi forzati, si consenta il rinvio a S. Baldin, *Il Consiglio d'Europa e l'inclusione sociale dei rom e dei viaggianti*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *op. cit.*, p. 165 ss.

[13] In questa luce, il criterio della stabilità su un certo territorio – la cui mancanza è all'origine del diniego del riconoscimento dello *status* minoritario a taluni gruppi rom, come quelli residenti in Italia – è un elemento discriminante. Così G. Famiglietti, *Diritti culturali e diritto della cultura.* La voce "cultura" dal campo *delle tutele* a quello *della tutela*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 114.

[14] In generale, sulle minoranze volontarie, v. A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 126 ss.

categoria delle minoranze forti, in grado di ottenere riconoscimento e tutela specifica negli ordinamenti di appartenenza[15]. È qui doveroso fare una precisazione: l'origine indiana come mezzo di auto-affermazione è strumentalizzata dagli intellettuali rom e niente affatto (ri)conosciuta dalle comunità nel loro complesso[16]. Ancora, la costruzione di uno Stato rom prima e, successivamente, il riconoscimento della loro transnazionalità non sono obiettivi condivisi, molti ritenendo di dover essere accettati nei Paesi di residenza europei[17].

Già in epoca socialista i rom dell'Europa dell'Est avanzarono richieste in ordine al riconoscimento della loro etnicità; adesso queste rivendicazioni coinvolgono anche i rom che vivono in occidente[18]. Quello che può essere inteso come un senso di appartenenza identitaria dei rom è plasmato soprattutto dalla comune esperienza storica di persecuzione e sfruttamento: il processo di etnogenesi, avviato negli anni settanta, è partito dal genocidio perpetrato dai nazisti per ottenere risarcimenti per i crimini di guerra e per far prendere coscienza dei bisogni e delle specificità linguistico-culturali di tali popoli[19]. Abbandonate le proposte sulla fondazione di uno Stato sovrano[20], il riconoscimento di uno statuto giuridico ha indi iniziato a far leva sull'idea di identità transnazionale e sul principio di autodeterminazione.

La nazionalità pan-europea o non-territoriale dei rom è il perno attorno al quale ruotano le rivendicazioni di alcuni fra i movimenti più attivi, fra cui si annoverano il *Roma National*

---

[15] Sulle minoranze forti e deboli, si rinvia a R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 280 ss.

[16] Si v. L. Piasere, *Introduzione*, in L. Piasere (a cura di), *Comunità girovaghe, comunità zingare*, Liguori Ed., Napoli, 1995, p. 16. Sulla scoperta dell'origine indiana dei rom da parte dei filologi, che ritengono il romanes una lingua originaria di un'area fra il Pakistan, il Panjab e il Rajasthan, per la sua somiglianza con le lingue centrali o interne dell'India, e che il loro esodo iniziò prima dell'anno 1000 d.C., si rinvia a A.S. Spinelli, *Baro romano drom. La lunga strada di rom, sinti, kale, manouches e romanichals*, II ediz., Meltemi, Roma, 2005, p. 7 ss.; Z. Lapov, *Vaćaré romané? Diversità a confronto: percorsi delle identità Rom*, FrancoAngeli, Milano, 2004, p. 128 s.

[17] Si v. Z. Lapov, *op. cit.*, p. 49.

[18] Cfr. Z. Barany, *Politics and the Roma in state-socialist Eastern Europe*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 33, 2000, p. 422 ss. Sulle aspirazioni dei rom e sinti italiani alla conservazione dei loro tratti linguistici e culturali mediante il riconoscimento di determinate garanzie giuridiche, cfr. P. Bonetti, *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Atti del convegno internazionale svoltosi a Milano-Bicocca il 16-18 giugno 2010, Giuffrè, Milano, 2011, *paper*, in corso di pubblicazione.

[19] Si v. N. Gheorge, A. Mirga, *The Roma in the Twenty-First Century: A Policy Paper*, 1997, in www.per-usa.org; I. Pogány, *Accommodating an Emergent National Identity: The Roma of Central and Eastern Europe*, in *Int. J. Minority and Group Rights*, 6, 1999, p. 149 ss.; P. Thelen, *Roma Policy: The Long Walk Towards Political Participation*, in P. Thelen (ed.), *The Roma in Europe. From Social Exclusion to Active Participation*, Friedrich Ebert Stiftung, Skopje, 2005, p. 40, in www.fes.org.mk; S. Kapralski, *Identity Building and the Holocaust: Roma Political Nationalism*, in *Nationalities Papers*, 2, 1997, p. 280. L'ideologia del nazionalismo rom si fonda poi sull'uso del termine rom per tutte le comunità di origine indiana; sull'aspirazione a unire tutti i rom; sul rifiuto della identità non rom; sul superamento della dicotomia rom-non rom mediante il confronto politico. Cfr. E. Marushiakova, V. Popov, *Historical and ethnographic background: Gypsies, Roma, Sinti*, in W. Guy (ed.), *op. cit.*, p. 49.

[20] I primi movimenti rom volti a ottenere l'emancipazione e lo *status* di nazione risalgono alla metà dell'Ottocento. Dai primi anni del Novecento si registrano istanze volte a ottenere un territorio ove fondare uno Stato indipendente, il Romanistan, con una preferenza per la madrepatria indiana. Né sono mancati molti altri spunti, come la richiesta inoltrata alla allora Società delle Nazioni per ottenere un territorio nell'attuale Namibia, o il contatto con Mussolini per fondare uno Stato in Abissinia. Si v. E. Marushiakova, V. Popov, *The Roma - A Nation without a State? Historical Background and Contemporary Tendencies*, p. 6 s., in http://mail.geobiz.net/sr-www/files/Virtual%20library/Nation.pdf.

Congress (RNC) e l'*International Romani Union* (IRU). Il riferimento alla nazione possiede una particolare attrattiva per le comunità dell'Europa centro-orientale, in quanto nel periodo socialista i rom erano per lo più trattati come un gruppo sociale svantaggiato e non come una minoranza etnico-nazionale[21]. L'IRU sostiene lo sviluppo di una nazione unificata benché priva di territorio, fondata su aspetti culturali e linguistici comuni, rivendicando per i rom lo *status* di minoranza transnazionale con una doppia cittadinanza, europea e dello Stato di residenza. Le rivendicazioni del movimento RNC – istituito al fine di rappresentare gli interessi dei rom privati della cittadinanza[22] – sono rivolte principalmente a combattere il pregiudizio verso i rom e a ottenere diritto all'istruzione in romanes. A unire queste associazioni, ancor prima delle richieste di rappresentanza politica e del diritto di voto nelle sedi internazionali, sarebbe l'antiziganismo dei non rom, i quali incoraggerebbero la frammentazione dei gruppi rom[23].

La dimensione transnazionale è stata recepita dal Consiglio d'Europa e si rinviene sia nella Carta europea per le lingue minoritarie o regionali – così permettendo ai rom di ottenere il riconoscimento alla tutela del romanes inteso anche come lingua transnazionale – sia nella raccomandazione dell'Assemblea parlamentare nr. 1203 (1993) sui rom in Europa, laddove si afferma che essi sono una «vera minoranza europea», bisognosa di una protezione speciale che vada oltre quella prevista dai documenti europei di salvaguardia minoritaria: non la nazionalità o la lingua, bensì l'aspetto non-territoriale sarebbe l'elemento distintivo di tale gruppo. Da qualche anno si profila un approccio diverso, in quanto i gruppi di pressione rom e le organizzazioni europee hanno compreso l'effetto controproducente del richiamo alla nazione senza Stato, che può nuocere più che favorire le minoranze rom. La raccomandazione 1557 (2002) dell'Assemblea parlamentare dedicata alla condizione giuridica dei rom in Europa non accenna alla transnazionalità. L'esortazione agli Stati è quella di provvedere al loro riconoscimento interno come minoranza nazionale o etnica e di rivolgere attenzione particolare ai problemi patiti dai rom in relazione all'acquisto e alla perdita della cittadinanza[24]. La comunità etnoculturale pan-europea priva di Stato nazione è ora rinnegata

[21] Cfr. N. Trehan, *Identidad étnica y representación político-institucional de las comunidades romaníes en Europa*, in *Documentación Social*, 2005, p. 103. Sulla rivendicazione della transnazionalità da parte dei movimenti rom, v. M. Carrara Sutour, *Multicultura, antiziganismo e rappresentatività dei mondi rom*, in *Quad. di storia contemporanea*, 44, 2008, p. 22 ss.
[22] Cfr. I. Pogány, *Accommodating an Emergent National Identity*, cit., p. 157, nt. 5.
[23] Cfr. M. Goodwin, *The Romani claim to non-territorial nationhood: taking legitimacy-based claims seriously in international law*, EUI, Firenze, 2006, p. 48 s., 56 ss., 61; Project on Ethnic Relations, *Roma and the Question of Self-Determination: Fiction and Reality*, 2003, p. 4 ss., in www.per-usa.org; I. Klímová-Alexander, *Transnational Romani and Indigenous Non-territorial Self-determination Claims*, in *Ethnopolitics*, 3, 2007, p. 403.
[24] Reperibile in http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta02/erec1557.htm.

pure in seno all'Unione[25]. Nella risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2009 sulla situazione sociale dei rom si precisa che non si condivide il concetto secondo il quale i rom dovrebbero esser membri di una nazione europea senza Stato, poiché questo esimerebbe gli Stati membri dalle loro responsabilità e metterebbe in discussione le possibilità di integrazione. Tuttavia, l'Unione non ha abbandonato la dimensione transnazionale, sostenendo recentemente che lottare contro la discriminazione dei rom, i quali costituiscono una comunità pan-europea, richiede un approccio globale a livello europeo[26].

L'aspetto idiomatico[27] è essenziale per i movimenti rom rivendicanti l'autodeterminazione, un principio che assume primariamente due significati. Allo *status* ufficiale della nazione rom – con diritti analoghi agli altri Stati, incluso il controllo sui finanziamenti e sulle politiche di sostegno a questo gruppo – si affiancano altre pretese che fanno leva sul riconoscimento dei rom in qualità di minoranze all'interno dei singoli ordinamenti. Sotto questo profilo, essi rivendicano l'autonomia culturale – soluzione idonea a salvaguardare comunità geograficamente disperse all'interno di uno o più Stati[28] – e, in qualche caso, giungono sino alla richiesta di autogoverno[29]. Peraltro, le istanze di autonomia territoriale non sono portate avanti con convinzione dai movimenti internazionali dei rom. Diversamente, l'autonomia culturale, quale strumento di salvaguardia e promozione delle peculiarità tradizionali e di riconoscimento del diritto a partecipare alla vita pubblica, è appoggiata da varie

[25] L'espressione si rinviene nella risoluzione del Parlamento europeo del 10 luglio 2008 sul censimento dei rom su base etnica in Italia, in http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0361&language=IT.

[26] Risoluzione del 25 marzo 2010 del Parlamento europeo sul secondo vertice europeo sui rom, in http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0085+0+DOC+XML+V0//IT.

[27] Quantunque il romanes, standardizzato solo in alcuni Paesi, non sia (più) parlato da tutte le comunità, è un requisito fondamentale per i movimenti rom. Approssimativamente solo un quarto dei rom parla il romanes, articolato in 50-100 dialetti; così M. Kovats, *The emergence of European Roma policy*, in W. Guy (ed.), *op. cit.*, p. 97. In argomento, v. anche I. Pogány, *Minority rights and the Roma of Central and Eastern Europe*, in *Human Rights Law Rew.*, 2006, p. 17; M. Garo, *La langue rromani au coeur du processus d'affirmation de la nation rrom*, p. 161 ss., in www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=HER_105_0154.

[28] Questa modalità di espressione identitaria, affermatasi negli Stati baltici nel periodo a cavallo delle due guerre mondiali, viene ora riproposta quale *best practice* per accomodare gruppi specifici, quali minoranze nazionali, popolazioni indigene e rom. L'impossibilità di avanzare richieste di autogoverno territoriale viene controbilanciata dal riconoscimento di organizzazioni di diritto pubblico preposte alla gestione di attività culturali fondamentali per il mantenimento e lo sviluppo della identità collettiva. Dalla soggettività giuridica riconosciuta alla minoranza promana sia la pretesa di agire in nome e per conto dei suoi componenti sia la titolarità di diritti connessi, ad esempio alla cultura, alla lingua, all'educazione: temi sottratti alla politica nazionale per essere incanalati nell'alveo di competenze esercitate direttamente dagli enti esponenziali dei gruppi etnici. L'adesione volontaria all'organizzazione culturale, l'elezione dei rappresentanti in seno all'ente e la democraticità delle decisioni prese sono elementi che differenziano questo modello dal sistema ottomano del *millet*, anch'esso volto a mantenere la gestione separata e autonoma delle comunità, nel caso di specie quelle religiose. In argomento, v. A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 384 ss.; E. Nimni, *Introduction: The National Cultural Autonomy Model Revisited*, in *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, in E. Nimni (ed.), Routledge, London, 2005, p. 1 ss.; D.J. Smith, K. Cordell, *Introduction: The Theory and Practice of Cultural Autonomy in Central and Eastern Europe*, in D.J. Smith, K. Cordell (eds.), *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, Routledge, London, 2008, p. 3 ss.; E. Nimni, *National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism*, in D.J. Smith, K. Cordell (eds.), *op. cit.*, p. 11 ss.; W. Kymlicka, *National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms*, in D.J. Smith, K. Cordell (eds.), *op. cit.*, p. 48.

[29] Da molti attivisti viene assunto a esempio paradigmatico il quartiere rom di Šuto Orizari a Skopje in Macedonia, dove la comunità è organizzata a vari livelli politici e sociali. Cfr. Z. Lapov, *op. cit.*, p. 136.

organizzazioni, fra le quali l'*European Roma and Travellers Forum* (ERTF), una ong attiva presso il Consiglio d'Europa[30].

Di recente sono stati elaborati due manifesti politici provenienti dalle principali organizzazioni rom, le quali aspirerebbero a veder tradotti siffatti documenti in altrettante carte dei diritti giuridicamente vincolanti per i Paesi sottoscrittori. Lo Statuto-quadro del popolo rom nell'Unione europea (o *Moral Charter*) del 2000, aggiornato nel 2008, è un contributo del *Romani Activists' Network on Legal and Political Issues* fatto proprio dall'IRU, che promuove l'armonizzazione delle politiche relative ai rom nell'Unione europea. Lo Statuto si articola in un sintetico preambolo e dodici estesi capitoli[31]. Succintamente, le istanze rom che dovrebbero esser fatte proprie dai Paesi aderenti all'Unione riguardano la risoluzione dei casi di apolidia; l'istruzione scolastica in lingua romanes per i gruppi che l'utilizzano effettivamente; il riconoscimento dei diritti dei viaggianti; il finanziamento nei settori dell'occupazione, abitazione e salute per migliorare le condizioni di vita dei rom. Il capitolo undici è dedicato alla rappresentatività e alla partecipazione alla vita democratica, auspicando la selezione dei dirigenti rom per competenza e preparazione, la conformità del diritto consuetudinario rom ai diritti e alle libertà fondamentali, e incoraggiando la parità fra uomini e donne.

Nel 2009 è stata redatta dall'ERTF la *Charter of Rights for the Roma*, un manifesto che incorpora, rielaborandole, le raccomandazioni del Consiglio d'Europa dedicate alla condizione dei rom. In tal modo, se la Carta acquisisse valore giuridico vincolante, si ovvierebbe alla mancanza di effettività delle raccomandazioni e, provenendo direttamente dai rappresentanti dei rom, non sarebbe il risultato dei compromessi ai quali sono costrette ad addivenire le organizzazioni internazionali. Il documento si compone di un lungo preambolo suddiviso in trenta punti e in ventisette articoli[32]. Rispetto allo Statuto-quadro, la Carta si distingue per il forte accento sulla partecipazione e per la mancanza di riferimenti espressi alla

---

[30] Cfr. M. Goodwin, *op. cit.*, p. 50 ss.; E. Marushiakova, V. Popov, *The Roma*, cit., p. 10 ss. Sull'istituzione e il ruolo svolto dall'ERTF si rinvia a P. Thelen, *op. cit.*, p. 61 ss.

[31] Il primo capitolo introduce il concetto di identità nazionale senza territorio compatto, rinvenibile laddove non esista una regione di dimensioni superiori a un comune, in cui la popolazione che costituisce la suddetta identità rappresenti una parte considerevole della popolazione totale. Il secondo capitolo è dedicato all'identità nazionale rom, distinguendo gruppi di origine indiana – rappresentati dall'insieme dei rom, sinti e gitani, rispettivamente diffusi nell'area carpato-balcanica, nei territori di lingua tedesca e nella penisola iberica – da altre comunità di origine europea come, ad esempio, i caminanti siciliani e i travellers irlandesi, con i quali si solidarizza al fine del miglioramento delle condizioni di vita nell'Unione europea. Tuttavia, solo i primi appartengono alla c.d. nazione rom senza territorio compatto e senza pretesa di territorio. Il testo è reperibile all'url www.rroma-europa.eu.

[32] Il prologo espone le condizioni deplorevoli delle comunità rom, i soprusi e le discriminazioni patite in tutto il continente. L'auspicio è che l'Europa riconosca la posizione particolare dei rom – quale minoranza nazionale pan-europea priva di madrepatria – e che li includa nei processi decisionali. L'art. 4 si ribadisce che i rom vivono in tutti gli Stati europei e si dichiarano appartenenti a una minoranza nazionale senza Stato di riferimento che non rivendica un proprio territorio. Dall'essere una minoranza nazionale ne discende – all'art. 5 – che i rom godono dei diritti riconosciuti a livello internazionale, europeo e nazionale. Il testo è reperibile all'url www.ertf.org.

conservazione dello stile di vita nomadico, salvo volerlo ricomprendere nel diritto a praticare liberamente la propria cultura, *ex* art. 3. Ciò è spiegabile col fatto che i rom politicamente più attivi a livello internazionale non sono viaggianti e dunque la rivendicazione di diritti si focalizza soprattutto sul diritto alla partecipazione ai processi decisionali[33] e alla conservazione della lingua madre[34], oltre che sulla necessità di combattere l'antiziganismo[35].

Da quanto esposto, si evidenzia che le istanze di riconoscimento identitario dei rom si indirizzano su un duplice binario, internazionale e interno ai singoli Stati. A livello internazionale, l'impegno che si chiede al Consiglio d'Europa e all'Unione europea è principalmente politico-economico, predisponendo azioni per combattere la ziganofobia dilagante e per consentire l'inclusione sociale dei rom nei Paesi di residenza. A livello nazionale, si chiede il riconoscimento di uno *status* minoritario per tali gruppi, con un portato di diritti collettivi inerenti alla partecipazione ai processi decisionali nonché alla conservazione e allo sviluppo dei tratti identitari. Un aspetto cruciale per la salvaguardia dei rom è il rafforzamento del divieto di discriminazione, un prerequisito per il pieno godimento dei diritti fondamentali e dei diritti culturali in capo a quei gruppi che desiderino preservare la loro identità.

3. Quali diritti per i rom?

Il paradigma fondamentale della politica della differenza – riflesso delle società multietniche contemporanee che devono confrontarsi con un ampio spettro di problematiche legate alle diverse culture dei soggetti che vi aderiscono – è che ognuno dovrebbe essere riconosciuto per la sua identità, individuale e di gruppo. Ciò in quanto il mancato riconoscimento o il misconoscimento possono tradursi in forme di oppressione che imprigionano gli individui in

[33] L'art. 6 introduce il diritto di autodeterminazione, concetto impiegato nel senso del riconoscimento dell'autonomia culturale, della promozione dello sviluppo economico, sociale e culturale dei rom, del diritto di selezionare associazioni, progetti e programmi e, ove possibile, di gestirli direttamente. La partecipazione in tutti gli ambiti sociali e il contributo nei processi decisionali è uno dei principali obiettivi da raggiungere, come espressamente ribadito all'art. 9. A tal fine, l'ERTF invita i rom a partecipare ai processi politici nei rispettivi Paesi, sia in veste di elettori che di candidati in propri partiti (art. 20). L'art. 24 sollecita gli Stati e le organizzazioni internazionali a sostenere la formazione di associazioni rom a livello statale sul modello dell'ERTF, a cui garantire un seggio parlamentare. L'art. 17 si rivolge a partiti, istituzioni, università, servizi pubblici e governi affinché vi sia una rappresentanza proporzionata al numero di rom presenti negli Stati in seno a tali enti.

[34] Gli artt. 13, 14 e 15 sono dedicati alla promozione del romanes, secondo le indicazioni contenute nella Carta europea per le lingue regionali o minoritarie; all'utilizzo di tale idioma dei programmi radio-televisivi; all'inserimento della storia dei rom e delle persecuzioni da essi subite nei programmi scolastici.

[35] Agli artt. 11 e 12 si invitano gli Stati a prendere i provvedimenti adeguati per combattere l'incitamento all'odio e alla violenza contro i rom, e all'art. 18 a rimuovere qualsiasi tipo di segregazione, in particolare nel settore educativo; parimenti rinforzando le misure antidiscriminatorie in ambito lavorativo (art. 19), contemplando progetti a lungo termine al fine di ridurre drasticamente i tassi di disoccupazione, e chiedendo alla Commissione europea di mettere a disposizione fondi strutturali e sociali.

un modo di vivere falso e impoverito, producendo inferiorità e marginalità[36]. Se i presupposti culturali su cui si reggono gli ordinamenti non vengono esplicitati a livello normativo, da un lato si può fondare la presunzione che essi siano condivisi da tutti e, dall'altro lato, quanti non rientrano nello schema culturale maggioritario vengono estromessi dai benefici derivanti da tale riconoscimento. Si tratta di un processo all'apparenza neutrale e di fatto discriminante, basato sull'idea di un soggetto universale e decontestualizzato che non esiste, le sue caratteristiche corrispondendo a quelle del gruppo dominante[37].

Quando gli individui sono calati in una dimensione relazionale che si invera sino a comprendere anche la tutela dell'identità culturale del gruppo di appartenenza – visibile in special modo nelle Costituzioni di datazione più recente – il principio personalista trova un elevato punto di estrinsecazione, risolvendosi nel principio pluralista[38]. Da questo paradigma si inverano i diritti delle minoranze, meritevoli di tutela in quanto espressione di un preciso valore che permea il pluralismo, la diversità culturale, la cui garanzia è di beneficio per la società intera e non solo per le minoranze. Tale concetto, in origine legato alla nozione di eccezione culturale – quale possibilità di mantenere politiche di quote di programmazione pubblica e di aiuti finanziari statali in settori culturali significativi, così sottraendoli alle regole di mercato –, è ora impiegato anche per esprimere il valore che soggiace alle clausole di tutela minoritaria[39]. Il riconoscimento dei diritti collettivi ruota attorno a due impostazioni di fondo, dove l'una ammette limiti alle scelte individuali al fine di garantire la sopravvivenza della comunità, mentre l'altra, non riconoscendo valore al gruppo in sé bensì in quanto luogo di realizzazione dei singoli, intende garantire sia l'individuo sia la comunità[40]. Solitamente, la titolarità dei diritti collettivi non fa capo al gruppo stesso, ragion per cui, salvo qualche rara eccezione, si tratta in realtà di diritti individuali ad esercizio collettivo[41]. Un'ulteriore precisazione riguarda l'espressione diritti culturali, che sovente si ritrova nei discorsi sui

---

[36] In argomento, v. C. Taylor, *La politica del riconoscimento*, in J. Habermas, C. Taylor, *Multiculturalismo: lotte per il riconoscimento*, Feltrinelli, Milano, 2008, p. 9 ss.

[37] Cfr. A. Facchi, *I diritti nell'Europa multiculturale. Pluralismo normativo e immigrazione*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 5; W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 188; C. Taylor, *op. cit.*, p. 29 s.; C. Piciocchi, *La prescrittività culturale degli ordinamenti giuridici tra ordinamenti statali e Unione europea*, in R. Toniatti, F. Palermo (a cura di), *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi su valori e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2004, p. 216 ss.

[38] Sulla nozione di pluralismo connessa al carattere composito del corpo sociale, v. A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 176 s.

[39] Sul concetto di diversità culturale, con espresso riferimento alla giurisprudenza della Corte edu su casi relativi a *gypsies* inglesi, si v. A.O. Cozzi, *Il diritto al rispetto dello stile di vita tradizionale ai sensi dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *op. cit.*, p. 185 ss. In generale, v. D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 2008, p. 42 ss.; C. Piciocchi, *La libertà terapeutica come diritto culturale. Uno studio sul pluralismo nel diritto costituzionale comparato*, CEDAM, Padova, 2006, p. 14 ss.; L. Mormile, *Attuazione dei diritti fondamentali e multiculturalismo: il diritto all'identità culturale*, in *Familia*, 1, 2004, p. 57 ss.

[40] Si v. A. Facchi, *op. cit.*, p. 21 ss.

[41] Cfr. F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, CEDAM, Padova, 2008, p. 34 ss.

diritti di gruppo (o collettivi o comunitari). Essa rinvia al loro contenuto, laddove i diritti comunitari non hanno necessariamente un portato culturale, basti pensare ai diritti di rappresentanza politica[42].

Oggidì le principali direttrici di sostegno ai rom individuate dalle organizzazioni regionali europee fanno leva sul riconoscimento giuridico interno agli Stati: ai singoli, mediante la concessione della cittadinanza a quanti fra essi ne siano privi; al gruppo, mediante l'ottenimento dello *status* di minoranza. Il tutto, segnato dalla necessità di includere i soggetti emarginati – fra i quali i rom detengono il triste primato – nelle società di residenza. Studiosi ed attivisti rom osservano che il riconoscimento di diritti di gruppo non sarebbe così essenziale per le collettività in esame, essendo una costruzione artificiosa e inadeguata a risolvere i loro problemi, di natura economico-sociale. Si tratterebbe invece di una ricaduta indiretta di lotte portate avanti da altre minoranze storiche, laddove per i rom sarebbe invece ben più importante ottenere l'effettivo godimento di diritti fondamentali quali la tutela antidiscriminatoria, la libertà di movimento, il diritto all'abitazione e all'educazione. Questi stessi osservatori reputano tuttavia importante il riconoscimento dello *status* minoritario affinché i rom non siano più trattati come meri destinatari di politiche di sostegno, bensì in veste di soggetti attivi e partecipi della scelta delle misure loro destinate nei Paesi di residenza[43].

Altri ricollegano i diritti culturali alla realizzazione del principio personalista, reputando che la lotta per l'uguaglianza e la tutela dei diritti fondamentali dei rom potrà avere successo solo se accompagnata da un riconoscimento «simbolico» della loro specificità culturale[44]. Questo richiamo esemplifica bene la spinosità dell'argomento, lasciando intendere che le rivendicazioni collettive dei rom non siano solide al punto da meritare qualcosa di più di una forma blanda di riconoscimento, per lo meno in alcuni ordinamenti come l'Italia, dove i possibili risvolti del riconoscimento minoritario vengono ricondotti a una presa di coscienza viva e positiva dell'identità di gruppo[45]. Diversamente, la motivazione a sostegno di una

---

[42] A. Facchi, *op. cit.*, p. 23 s.; P. Parolari, *La tutela dei diritti fondamentali nelle società multiculturali*, in T. Mazzarese, P. Parolari (a cura di), *Diritti fondamentali. Le nuove sfide*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 101.

[43] Tali considerazioni, oltre a una approfondita ricostruzione delle problematiche dei rom, sono sviluppate da I. Pogány, *Minority rights and the Roma*, cit., p. 1 ss.; Id., *Refashioning Rights*, cit., p. 85 ss. Così anche N. Gheorghe, *Strategie di tutela dei rom e dei sinti in Europa*, intervento nell'ambito del convegno internazionale su "La condizione giuridica di rom e sinti in Italia", svoltosi a Milano il 16-18 giugno 2010; A. Mirga, *Crimini d'odio e sfide per gli Stati all'interno dell'OSCE*, intervento nell'ambito del convegno internazionale su "La condizione giuridica di rom e sinti in Italia", svoltosi a Milano il 16-18 giugno 2010.

[44] In questo senso, I. Riggiu, *La diversità come bene pubblico tra Europa e Stati costituzionali*, in R. Cherchi, G. Loy (a cura di), *op. cit.*, p. 96.

[45] Cfr. Z. Lapov, *op. cit.*, p. 142 s. D'altronde, pure la collocazione sociale stereotipata (es. il marocchino è solo lavavetri, la filippina è solo badante) può determinare una protesta fondata sull'appartenenza culturale, atta a chiedere visibilità, prima ancora che tutela; v. M. Ricca, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Edizioni Dedalo, Bari, 2008, p. 67.

proposta di legge per la tutela delle minoranze rom e sinte italiane redatta da insigni studiosi si fonda sulla nozione di sicurezza, declinata come insicurezza psicologica in cui versano questi gruppi, i quali non sono certi del proprio *status* giuridico, della propria cittadinanza, dell'accesso ai diritti sociali, e sono vittime di emarginazione e discriminazione. Questa circostanza riguarda un numero cospicuo di persone e implica di conseguenza che nessun individuo residente in Italia possa sentirsi sicuro, perché la società non è ben organizzata, contraddicendo i principi fondamentali personalisti che caratterizzano la forma di Stato[46].

La tesi minoritaria, sostenuta da O'Nions, parte dall'idea che i diritti collettivi siano un prerequisito per il godimento di quelli individuali, e dunque che dai primi possa conseguire l'attenuazione dei comportamenti discriminatori e l'effettiva garanzia dell'eguaglianza. Secondo questa impostazione, solo il riconoscimento della diversità potrebbe ad esempio consentire ai rom di incontrare l'assenso statale per introdurre l'istituto della discriminazione indiretta, che difetterebbe nell'alveo del Consiglio d'Europa (ora non più[47]), e misure affermative[48]. Come nota Ringelheim, tale approccio si rivela debole laddove si dimentichi, *inter alia*, che comunque in seno all'Unione europea (e di conseguenza negli Stati membri) vi sono già direttive che contemplano la nozione di discriminazione indiretta e che per ottenere il riconoscimento di azioni positive non è necessario godere dello *status* di minoranza[49]. Il punto sul quale sembrano convergere tutte le impostazioni è che la partecipazione alla vita pubblica e il contributo dei rom nei processi decisionali siano obiettivi prioritari al fine di combattere l'esclusione. Quello che si profila all'orizzonte è un approccio integrato che, contemplando il riconoscimento di diritti collettivi congiuntamente a politiche inclusive, auspica di venire incontro ai reali bisogni dei rom[50].

Non si tratta di una strategia nuova, essendo simile a quella posta in essere dagli afroamericani dalla metà degli anni cinquanta. L'esclusione sociale è sovente all'origine di richieste di riconoscimento minoritario, in quanto i pregiudizi e le discriminazioni subite da determinati gruppi rafforzano in essi l'identità collettiva, sviluppando forme di solidarietà basate su aspetti ascrittivi. L'eventuale riconoscimento giuridico, a sua volta, promuove tale

---

[46] P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale, *Bozza di proposta di legge. Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti*, 2010, in http://www.juragentium.unifi.it/forum/rom/it/pdl.pdf.

[47] Cfr. D. Strazzari, *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 S. Baldin, M. Zago (a cura di), *op. cit.*, p. 194 ss.

[48] Si v. H. O'Nions, *op. cit.*, p. 79 s., 95, 225.

[49] J. Ringelheim, *The Roma Minority and the Utility of Human Rights*, in *Int. J. Minority and Group Rights*, 16, 2009, p. 158 ss.

[50] In argomento v. N. Gheorghe, T. Acton, *Citizens of the world and nowhere: Minority, ethnic and human rights for Roma during the last hurrah of the nation-state*, in W. Guy (ed.), *op. cit.*, p. 65 ss.; E. Sobotka, *Human Rights and Roma Policy Formation in the Czech Republic, Slovakia and Poland*, in R. Stauber, R. Vago (eds.), *The Roma: A Minority in Europe: Historical, Political and Social Perspectives*, Central European University Press, Budapest-N.Y., 2007, p. 135 ss.

identità e consolida la percezione del gruppo all'esterno[51]. Queste considerazioni rispecchiano il dibattito affrontato dai teorici della politica riconducibile al rapporto fra redistribuzione socio-economica e riconoscimento collettivo alla base delle lotte sociali, un rapporto che, secondo Fraser, non è necessariamente antitetico, dato che le comunità distinte per il fattore etnico-razziale intersecano ambedue le direttrici. Vale a dire che l'appartenenza a un'etnia (e il discorso è estensibile anche al genere femminile) incide sulla condizione individuale sia all'interno delle relazioni socio-economiche che dell'opinione svalutativa della comunità. Tali gruppi «subiscono tanto la maldistribuzione quanto il misconoscimento in una maniera in cui nessuna delle due forme di ingiustizia è una conseguenza indiretta dell'altra, ma in cui entrambe sono primarie e cooriginarie». Pertanto, la discriminazione può sradicarsi solo con politiche in grado di cambiare entrambi gli schemi di riferimento[52].

Trovare il giusto equilibrio fra le due istanze di riscatto, oltre che una questione che rileva sul tipo di società che si vuole costruire, è però un'impresa che apre la strada a quesiti importanti, come evidenzia Piciocchi interrogandosi sull'introduzione del bilinguismo anglo-ispanico nelle scuole americane, questa decisione potendo rappresentare sia il mezzo per tutelare una cultura, sia un'arma a doppio taglio generatrice di esclusione sociale[53]. I rom corrono lo stesso rischio. Già ad ostacolare l'accesso all'istruzione dei bambini rom sovvengono motivi di sopravvivenza quotidiana, come il basso reddito familiare, l'assenza di mezzi di trasporto fino alla scuola, elementi che talvolta si sommano a un retaggio culturale che non sempre comprende il valore dell'istruzione – ritenendo preferibile trasmettere le conoscenze all'interno della cerchia familiare o comunitaria – e che penalizza le ragazze rispetto ai ragazzi. Oltre ai ripetuti sgomberi di accampamenti che, più dello stile di vita itinerante, incidono sulla possibilità di frequentare la scuola, un ulteriore veicolo di ghettizzazione discende dall'inserimento di fanciulli rom in classi separate[54]. È dunque fondato il timore che

---

[51] Si v. C. Piciocchi, *La libertà terapeutica come diritto culturale*, cit., p. 23 ss.; D. Strazzari, *Discriminazione razziale e diritto. Un'indagine comparata per un modello "europeo" dell'antidiscriminazione*, CEDAM, Padova, 2008, p. 5 ss.

[52] Cfr. N. Fraser, *Giustizia sociale nell'era della politica dell'identità: redistribuzione, riconoscimento e partecipazione*, in N. Fraser, A. Honneth, *Redistribuzione o riconoscimento? Una controversia politico-filosofica*, Meltemi, Roma, 2007, p. 20 ss., 30 ss.

[53] Così C. Piciocchi, *La libertà terapeutica*, cit., p. 22.

[54] Un fenomeno riscontrato in svariati ordinamenti europei; v. H. O'Nions, *op. cit.*, p. 135; R. Guglielmo, *Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslims in an Enlarging EU*, in G.N. Toggenburg (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, OSI, Budapest, 2004, p. 50 s.; L. Panzeri, *La condizione giuridica della comunità rom in Slovenia tra politiche di inclusione scolastica e valorizzazione del pluralismo culturale*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *op. cit.*, p. 224; E. Rizzin, *op. cit.*, p. 85; R. Spadaro, *Bambini e ragazzi rom sinti: vivere fra progetti di inclusione e scelte di esclusione*, in A.a.V.v., *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti rom e sinti*, Fondazione ISMU, Milano, 2009, p. 182, in www.orimregionelombardia.it/index.php?c=390. Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione alla ghettizzazione scolastica dei rom, v. D. Strazzari, *C'è un giudice a Strasburgo*, cit., p. 192 ss.; R. Medda-Windischer, *Dismantling Segregating Education and the European Court of Human Rights.* D.H. and Others vs. Czech Republic*: Towards an Inclusive Education?*, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2007/8, p. 19 ss.

ufficializzare percorsi scolastici differenziati per evitare l'assimilazione possa escluderli ulteriormente dalla società maggioritaria.

3. L'inclusione sociale e le attività dell'Unione europea nei riguardi dei rom

Come ora chiarito, la condizione dei rom è situabile nell'ambito di due strategie politiche intersecabili, che puntano all'inclusione e al riconoscimento di diritti collettivi. L'esclusione sociale, pur strettamente connessa alla povertà, da questa si distingue per un aspetto dinamico e una portata multidimensionale. Dinamico perché evidenzia i meccanismi che soggiacciono alla marginalizzazione, implicando un passaggio dalla logica distributiva a quella relazionale, di natura qualitativa e soggettiva, che implica il sentirsi esclusi o l'essere esclusi. Multidimensionale perché va oltre la mancanza di risorse, intesa come indigenza economica, estendendosi fino alla negazione dell'accesso ai diritti fondamentali[55]. Le politiche intraprese soprattutto nel passato da molti ordinamenti europei, rivolgendosi alla lotta alla disoccupazione e alla povertà, trascuravano la deprivazione sociale e culturale alla radice dell'esclusione.

L'inclusione sociale si incentra sull'assoluto svantaggio di gruppi target, come i bambini poveri, i giovani disoccupati, le minoranze etniche in quartieri deprivati, e non sullo svantaggio relativo fra i gruppi. L'obiettivo che si vuole perseguire è la garanzia di un minimo livello di *welfare* per ciascun individuo, una condizione di benessere che include sia beni materiali, come il vitto e un riparo sicuro, sia immateriali, al fine di interagire in maniera costruttiva in seno alla società. Ecco che un livello dignitoso di istruzione, il lavoro, la partecipazione politica e culturale assumono un rilievo significativo, in quanto rappresentano l'ambizione più profonda delle politiche inclusive, ossia il raggiungimento della coesione sociale, che va ben oltre l'obiettivo dell'integrazione individuale, ponendosi come traguardo l'effettiva trasformazione della società[56].

La coesione è contemplata fra i valori essenziali del modello sociale europeo. In tale quadro, va detto che le politiche europee di lotta all'esclusione sono più avanzate rispetto a quelle poste in essere dagli Stati membri, perché mentre gli ordinamenti devono badare con attenzione ai risvolti finanziari concreti di tali disegni, le prime gravitano sul piano degli

[55] Cfr. L. Trucco, *La nozione di "esclusione sociale" fra ordinamento interno e ordinamenti nazionali*, in P. Costanzo, S. Mordeglia (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 122 ss.; V. Federico, *Lotta alla povertà e all'esclusione sociale nelle politiche regionali*, in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. II, Jovene, Napoli, 2008, p. 483 s.

[56] H. Collins, *Discrimination, Equality and Social Inclusion*, in *Modern Law Rev.*, 66, 2003, p. 22 ss.

obiettivi astratti[57]. Gli obiettivi di politica sociale dell'UE sono esplicitati all'art. 3, par. 3, c. 2, TUE, dove si afferma che l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità fra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. L'art. 9 TFUE contiene poi una clausola sociale orizzontale secondo cui «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». In particolare, l'art. 34, c. 3, della Carta di Nizza chiama espressamente in causa il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa quali snodi fondamentali della lotta all'esclusione sociale e alla povertà, una lotta essenziale per raggiungere gli obiettivi di crescita economica e sociale[58].

Tali fini comportano la ricalibratura del *welfare* (affermatosi quale conquista dei lavoratori, esso ha dato risposte ai gruppi sociali più forti dimenticandosi dei più deboli, identificati nelle donne e nei minori), assegnando il maggior peso possibile al valore dell'equità dinamica, in modo da sostenere gli individui lungo l'intero ciclo di vita[59]. Esping-Andersen identifica come obiettivo primario la lotta all'ereditarietà sociale dello svantaggio, concentrandosi su politiche di formazione e di accrescimento del capitale umano, e avendo come obiettivo distributivo quello di investire sui minori in povertà[60]. La condizione disagiata dei minori comporta effetti negativi di lungo periodo in misura maggiore rispetto a quella da adulti, perché la carenza di un ambiente formativo nelle prime fasi di vita mina lo sviluppo del capitale umano, a partire da problemi di apprendimento e da elevati tassi di evasione scolastica[61]. Il Consiglio europeo svoltosi a Lisbona nel 2000, recependo le sollecitazioni dottrinali, ha puntato al rafforzamento del settore dell'istruzione primaria attraverso il metodo aperto di coordinamento (MAC). Congiuntamente a strumenti di *soft law*, il metodo aperto di coordinamento – metodo di c.d. *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 comuni – rappresenta la base privilegiata per le azioni inclusive[62]. Il MAC

---

[57] Si v. P. Costanzo, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in F. Facury Scaff, R. Romboli, M. Revenga (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 103.

[58] V. la Terza relazione sulla coesione economica e sociale del 2004, reperibile in http://europa.eu.

[59] Cfr. M. Ferrera, *Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, in *URGE Working Paper*, 7, 2004, p. 7.

[60] Cfr. G. Esping-Andersen, *Against Social Inheritance*, in A. Giddens (ed.), *The Progressive Manifesto: New Ideas for the Centre-Left*, Polity Press, London, 2003, p. 98 ss.

[61] M. Ferrera, *op. cit.*, p. 5.

[62] Il MAC venne formalizzato nel trattato di Amsterdam del 1997, quale metodo di cooperazione fra gli Stati nell'ambito delle politiche sociali che configura un modello di regolazione di tipo flessibile e differenziato, in ciò discostandosi dal tradizionale approccio comunitario, fondato sull'adozione di standard minimi uniformi e su norme di carattere vincolante.

occupazione e il MAC sociale, oltre al MAC istruzione, rappresentano gli ambiti di maggior rilevanza per cercare di migliorare le condizioni di vita dei rom[63].

L'inclusione sociale dei rom si invera in politiche che dovrebbero puntare a eliminare, già nel breve e medio periodo, i presupposti alla base dei problemi che affliggono gli individui facenti parte di queste collettività, onde favorire il loro pieno inserimento nei contesti sociali ed economici dei Paesi di residenza. Le strategie di lotta all'esclusione sociale dovrebbero essere multidimensionali e differenziate, ritagliate sulle singole specificità, diversi essendo i problemi che possono investire i soggetti deboli[64]. Nel corso del 2011, il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione sulla strategia dell'UE per l'inclusione dei rom, chiedendo alla Commissione di adottare provvedimenti urgenti per implementare le strategie inclusive nell'ambito educativo, sanitario, della cultura, dell'occupazione, e di definire degli obiettivi da perseguirsi negli Stati membri, al contempo elaborando un meccanismo di monitoraggio idoneo a supervisionare l'attuazione di tali politiche[65]. Nella successiva Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, la Commissione europea ha sottolineato che il miglioramento della situazione dei rom è un imperativo sociale ed economico per l'Unione e gli Stati membri, rimanendo però silente, come è stato notato, sulle rivendicazioni dei diritti collettivi per preservare la loro cultura[66].

Dal punto di vista giuridico, è noto che l'Unione europea, sorta con finalità essenzialmente economiche, in origine non aveva fra i suoi obiettivi quello di garantire la tutela dei diritti

---

Cfr. M. Barbera, *Introduzione. I problemi teorici e pratici posti dal Metodo di coordinamento aperto delle politiche sociali*, in M. Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2. Sulla strategia di Lisbona e l'applicazione del MAC, v. E. Ales, *La lotta all'esclusione sociale attraverso l'*open method of co-ordination*: prime riflessioni (2000-2002)*, in M. Barbera (a cura di), *op. cit.*, p. 183 ss.

[63] La lotta alla esclusione sociale dei soggetti svantaggiati è supportata da strumenti finanziari quali il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale e altri programmi e attività correlate. Il Fondo sociale europeo sostiene l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie sociali meno favorite, finanziando in particolare azioni di formazione. Il Fondo europeo di sviluppo regionale finanzia la realizzazione di infrastrutture e investe su imprese che possano generare occupazione. Cfr. D. Ferri, *L'Unione europea e l'inclusione sociale dei rom: priorità politica o retorica sovranazionale?*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *op. cit.*, p. 151 s.; M. Fornara, *I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei rom e dei sinti elaborati dagli organismi dell'Unione europea*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *op. cit.*, *paper*, in corso di pubblicazione; V. Riniolo, *L'inclusione sociale dei rom nel contesto europeo e nazionale*, in A.a.V.v., *Valore Lavoro. Integrazione e inserimento lavorativo di rom e sinti*, Fondazione ISMU, Milano, 2010, p. 19 ss., in www.orimregionelombardia.it.

[64] Cfr. A.a.V.v., *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, Policy Department Economic and Scientific Policy, 2008 p. V, in http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=23375cit. Nel 2008, la Commissione europea ha ideato una piattaforma integrata, una sorta di *network* fra diversi soggetti, con l'obiettivo di far circolare nei Paesi membri le buone pratiche e le esperienze riuscite di inclusione, nonché per stimolare la collaborazione fra tutte le parti interessate alla tutela dei rom. Cfr. *Vademecum. I 10 principi di base comuni sull'inclusione dei Rom*, in http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=761&langId=en.

[65] Risoluzione 2010/2276(INI), 9 marzo 2011, in http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0092+0+DOC+XML+V0//IT.

[66] La Comunicazione del 5 aprile 2011 è reperibile in http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=518&langId=it. Cfr. B. Vizi, *The Hungarian Presidency of the Council of the European Union: Focus on the Neighbourhood and on a European Roma Strategy*, in *JEMIE*, 1, 2011, p. 128.

fondamentali dei cittadini degli Stati membri. Nei trattati più risalenti, le uniche disposizioni a salvaguardia di alcuni diritti erano funzionali alla costruzione del mercato unico e perciò contemplavano, *inter alia*, il divieto di discriminazione per nazionalità e l'obbligo di pari retribuzione fra uomini e donne[67]. Col trattato di Amsterdam del 1997, i fattori sensibili vengono estesi alla razza e all'origine etnica[68], ai sensi dell'art. 13 (ora art. 19 TFUE), che conferisce al Consiglio dell'UE il potere di prendere provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni. Esso riflette la consapevolezza in seno all'Unione della recrudescenza di fenomeni xenofobici le cui vittime privilegiate sono, oltre ai rom, ebrei, islamici e immigrati in genere[69]. Il disposto funge da clausola di abilitazione normativa e da esso discende la direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica[70]. Pochi mesi più tardi verrà proclamata la Carta dei diritti fondamentali dove, oltre a riconoscere formalmente il principio di eguaglianza davanti alla legge nell'ordinamento dell'Unione (art. 20), viene ampliato il numero dei criteri soggettivi meritevoli di tutela antidiscriminatoria. L'art. 21 è finalizzato a vietare le discriminazioni ponendo una norma di carattere negativo, in ciò differenziandosi dalla disposizione del trattato che impegna gli organi dell'UE ad assumere azioni per contrastare le disparità di trattamento[71]. Ora, l'art. 2 TUE esplicita i valori fondativi dell'Unione ricomprendendovi il rispetto dei diritti umani e dei diritti delle persone appartenenti a minoranze.

È da rilevare che il divieto di disparità di trattamento, oltre a rappresentare il primo livello di protezione delle minoranze – in quanto il suo fondamento risiede nella valorizzazione della pari dignità sociale degli essere umani, che richiede una politica sensibile alle differenze[72] –, può contemplare l'obiettivo di includere gruppi svantaggiati attraverso l'elaborazione di una

---

[67] Sempre riconducibili alle competenze comunitarie sono, ad esempio, il divieto di discriminazione fra produttori e consumatori nell'ambito della politica agricola e il divieto di discriminazione fra merci nazionali e merci importate nell'ambito del sistema fiscale interno. *Amplius*, v. O. Pollicino, *Di cosa parliamo quando parliamo di uguaglianza? Un tentativo di problematizzazione del dibattito interno alla luce dell'esperienza sovranazionale*, in C. Calvieri (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 446 ss.

[68] E anche a religione, convinzioni personali, handicap, età e tendenze sessuali.

[69] Sulle origini della tutela antidiscriminatoria per motivi etnico-razziali nell'ambito comunitario, v. M. Bell, *Anti-Discrimination Law and the European Union*, OUP, Oxford, 2002, p. 54 ss.

[70] In GUCE, L 180 del 19 luglio 2000. Sulla rilevanza della direttiva in relazione ai rom, v. O. De Schutter, A. Verstichel, *Integrating the Roma into European Society: Time for a New Initiative*, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2004/2005, p. 411 ss.; M.H. Ram, *Anti-Discrimination Policy and the Roma: Assessing the Impact of EU Enlargement*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 3, 2007, p. 491 ss.

[71] L'art. 21 sancisce che «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Cfr. A. Celotto, *Articoli 21-22*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 172.

[72] Cfr. M. Barbera, *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 85 s., 96. V. altresì A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 324 s.

impostazione oggettiva della discriminazione, fondata sul riconoscimento della discriminazione indiretta e sulla previsione di azioni positive[73]. Il diritto antidiscriminatorio orientato alla giustizia sociale mira a rendere effettiva la garanzia dei diritti sociali e a rimuovere gli stereotipi e i pregiudizi legati alle minoranze etniche e agli immigrati. La normativa europea, sotto questo profilo, risulta fra le più evolute nel panorama mondiale. In essa rientra pure la succitata direttiva 2000/43/CE, la quale, facendo parte dell'*acquis*, deve essere attuata da tutti gli Stati membri e dagli aspiranti all'adesione.

La c.d. direttiva sulla razza – la cui trasposizione negli ordinamenti ha dato vita a svariate procedure di infrazione[74] – è reputata un elemento connotativo della dimensione sociale della cittadinanza europea, e non meramente funzionale agli scopi economici dell'UE. Questo in virtù del suo esteso ambito di applicazione – coprendo i settori dell'occupazione, formazione, istruzione, sicurezza sociale, assistenza sanitaria, accesso a beni e servizi e loro fornitura, incluso l'alloggio – e della previsione di nuove tipologie di discriminazione da salvaguardare: il diritto derivato europeo contempla difatti, oltre alla discriminazione diretta, anche ipotesi di discriminazione indiretta e di molestie[75]. Non è ambizione di questo lavoro valutare il possibile impatto della normativa negli ordinamenti. In merito si rileva solo che, mentre a livello europeo essa non ha dato innesco a rinvii pregiudiziali significativi, a livello statale ha prodotto un contenzioso di rilievo[76].

Le politiche inclusive e le norme antidiscriminatorie europee ambiscono a ricoprire un ruolo chiave nella lotta all'esclusione, essendo finalizzate a superare le barriere che impediscono ad

---

[73] *Amplius*, D. Strazzari, *Discriminazione razziale*, cit., p. 14 ss. Le misure rivolte agli individui che fanno parte di gruppi svantaggiati vittime di oppressione non possono consistere solo nel pagamento di eventuali indennizzi o nel dichiarare illegittimi gli atti compiuti in loro pregiudizio. Al fine di garantire l'eguaglianza di opportunità, ossia la parità dei punti di partenza, occorre puntare a un'opera di riqualificazione sociale, che si può ottenere, ad esempio, con l'introduzione di azioni positive nell'ambito educativo e in quello dell'aggiornamento professionale. Cfr. A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 342 ss.; S. Fredman, *Combating Racism with Human Rights: The Right to Equality*, in S. Fredman (ed.), *Discrimination and Human Rights. The Case of Racism*, OUP, Oxford, 2001, p. 20 s. V. altresì A. D'Aloia, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, CEDAM, Padova, 2002, p. 114 s., *passim*.

[74] L'UE ha aperto più di una ventina di procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri, che si focalizzano principalmente sullo scopo della direttiva, sui tipi di discriminazione, sul diritto delle associazioni ad avviare ricorsi giudiziali per conto delle parti lese, sulle competenze degli organismi nazionali per la promozione delle parità di trattamento. Cfr. Commission Staff Working Document, *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008-2010*, p. 15, in http://ec.europa.eu.

[75] V. D. Strazzari, *Discriminazione razziale*, cit., p. 244. La discriminazione diretta (ora comprensiva dell'ordine impartito al fine di discriminare, *ex* art. 2, c. 4), si ha «quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe stata un'altra in una situazione analoga» (art. 2, c. 2, lett. a). La discriminazione indiretta sussiste quando «una disposizione, un criterio o una prassi, apparentemente neutri, possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone» (art. 2, c. 2, lett. b). Si noti che l'effetto disparitario può essere meramente potenziale, ossia la misura può essere anche solo suscettibile di determinare uno svantaggio. Le molestie configurano una discriminazione «in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo» (art. 2, c. 3).

[76] Fra cui si segnala una sentenza della Corte costituzionale ceca del 2010 che ha riconosciuto una molestia ai danni dei rom: sent. cost. II ÚS 1147/09, 13 gennaio 2010. Cfr. L. Burgorgue-Larsen, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione. L'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero la rivoluzione silenziosa*, in *Ragion pratica*, 1, 2011, p. 70 ss.

alcune tipologie di soggetti di accedere al lavoro e ad altri ambiti di rilevanza sociale. Tuttavia, in considerazione del fatto che i rom patiscono una grave forma di marginalizzazione, alla Commissione sono giunte anche richieste di adottare una specifica direttiva sui rom. Secondo gli esperti, essa dovrebbe contemplare misure desegregative – in primo luogo in ambito educativo e abitativo, senza però trascurare anche gli altri settori dove essi sono più esposti a pratiche di segregazione, quali l'occupazione e l'assistenza sanitaria – e assicurare la conservazione dello stile di vita itinerante mediante appositi strumenti di accomodamento[77]. In dottrina si reputa che l'UE, per dare una forma più coerente alla propria politica di sostegno, dovrebbe adottare un quadro strutturato di misure *ad hoc* seguendo magari l'esempio della recente Strategia europea sulla disabilità 2010-2020. In essa si accoglie l'idea del *mainstreaming* – ossia di considerare la questione in oggetto in tutti i settori pertinenti[78] – in una visione prospettica multiforme e di lungo termine, per approntare piani di azione che, tenendo conto dei costanti mutamenti socio-economici, indichino le priorità da seguire fra le varie misure intraprese[79].

5. L'accomodamento delle istanze minoritarie

Esistono varie gradazioni nei livelli di accomodamento giuridico della differenza. Ad un livello che si potrebbe definire di base, in assenza di norme costituzionali di riconoscimento minoritario, la diversità può comunque inverarsi sul piano normativo primario e sub-primario, nel rispetto del principio di eguaglianza e del divieto di discriminazione. In un'ottica generale, l'accomodamento per via normativa permette ad esempio di accogliere le richieste avanzate da immigrati che, non potendo aspirare ai livelli di tutela garantiti alle minoranze forti,

---

[77] Sulle ipotesi di una direttiva desegregativa rivolta ai rom, v. EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and Its Member States in 2005: Conclusions and Recommendations*, p. 186 s., in http://www.aretusa.net/02areadocumenti/newdoc/report_eu_2005_en.pdf; A. Xanthaxi, *Hope Dies Last: An EU Directive on Roma Integration*, in *European Public Law*, 4, 2005, p. 515 ss. Va peraltro sottolineato che le misure positive non sono accette in svariati ordinamenti europei. Quanto agli Stati post-socialisti, essi hanno da poco iniziato a maturare una evoluzione del canone di eguaglianza, non solo formale ma anche sostanziale, simile a quella conosciuta in occidente. Di conseguenza, la previsione di misure percepite come discriminazioni alla rovescia, a favore di soggetti deboli o di minoranze, oltre a essere esplicitamente vietata in alcune Costituzioni (es. la Lituania e la Bulgaria non riconoscono privilegi sulla base dei tratti ascrittivi, rispettivamente *ex* art. 29, c. 2, e art. 6, c. 2), altrove può essere fonte di aspre controversie politiche, oltre a non trovare ancora giudici adeguatamente preparati a interpretare tali disposizioni. Cfr. W. Sadurski, *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, 2008, p. 195 ss. Sulle misure affermative in alcuni ordinamenti europei, v. M. Caielli, *Le azioni positive nel costituzionalismo contemporaneo*, Jovene, Napoli, 2008, p. 185 ss.

[78] Sui significati polisemici del concetto di *mainstreaming*, si v. D. Strazzari, *"*Gender mainstreaming*": genesi di un termine comunitario e le difficoltà della sua traduzione*, in http://ec.europa.eu/dgs/translation/rei///gruppi/pareremainstreaming.pdf.

[79] Cfr. D. Ferri, *L'Unione europea e l'inclusione sociale dei rom*, cit., p. 157 s.

incontrano tuttavia un *favor* nella disciplina delle istituzioni pubbliche[80]. Con riguardo ai rom, si pensi allo stile di vita dei viaggianti[81], per i quali il caravan è la casa per antonomasia, e che dunque potrebbe essere riconosciuta come tale ai fini della domiciliazione o della residenza[82]. Il rispetto di pratiche riferite al gruppo di appartenenza affiora anche nelle aule giudiziarie e per farvi fronte si sono sviluppati appositi test culturali[83]. L'argomento culturale solleva molte perplessità nell'ambito penalistico, laddove la giustizia si presti all'accettazione di comportamenti lesivi della dignità umana, e sovente anche discriminatori nei confronti dei soggetti maggiormente esposti a certe pratiche, ossia donne e bambini, in contrasto col diritto interno, avvalorando una visione della cultura minoritaria statica e immutabile, impermeabile alla rimodulazione dei confini nell'interazione con la società maggioritaria[84]. La difficoltà ad affrontare cause dove rilevi l'identità di gruppo si riscontra pure in relazione ai rom. I rischi di cadere in visioni stereotipate sono molto elevati, in quanto i giudici non possono contare su un *background* socio-antropologico che permetta loro di riconoscere la differenza fra un tratto culturale da un atteggiamento personale, come la richiesta di elemosina, considerata erroneamente dalla Corte di Cassazione italiana parte della cultura rom[85]. Al contrario, il percorso verso una sempre maggior consapevolezza di alcuni elementi culturali di tali gruppi è visibile nel filone giurisprudenziale della Corte europea dei diritti umani, secondo la quale la condizione di vulnerabilità dei rom richiede un'attenzione particolare. Le usanze, come un certo modo di interfacciarsi con le istituzioni pubbliche e le loro regole, vengono prese in

[80] Con particolare riguardo alla comprensione e traduzione delle norme cinesi e islamiche ai fini della loro incorporazione a livello locale, v. R. Scarciglia, *Il linguaggio del diritto. Regole e consuetudini nel diritto cinese e nel diritto islamico*, in Id. (a cura di), *Trieste multiculturale. Comunità e linguaggi di integrazione*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 65 ss.

[81] Quando si vuol enfatizzare la diversità sussistente fra comunità sedentarie e comunità girovaghe, vengono rispettivamente utilizzati i nomi di rom e di viaggianti. È opportuno chiarire che il nomadismo (che riguarda circa il 20% dei gruppi rom) non è un profilo né preponderante né immutabile nel tempo, in quanto le stesse famiglie possono convertire il loro stile di vita per motivi contingenti. La vita in roulotte o in caravan, un aspetto integrante della cultura dei viaggianti, non implica necessariamente una condizione di itineranza, quanto una potenzialità dell'individuo a mettersi in viaggio in qualsiasi momento, che chiama in causa l'aspetto psicologico, in ciò differenziandosi dai nomadi. Un nomade che smette di viaggiare non è più nomade, mentre un viaggiante può essere nomade o stanziale. Ci sono gruppi che alternano periodi di sedentarizzazione (che dunque sarebbero temporanei e volontari), ad altri di nomadismo. Cfr. J.-P. Liégeois, *op. cit.*, p. 65 ss.; L. Piasere, *I rom d'Europa*, cit., p. 14; E. dell'Agnese, T. Vitale, *Rom e sinti, una galassia di minoranze senza territorio*, in G. Amiotti, A. Rosina (a cura di), *Identità e integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 122.

[82] Cfr. J. Ringelheim, *Diritto e diversità culturale. La scienza giuridica di fronte alla sfida del pluralismo*, in *Ragion pratica*, 36, 2011, p. 106 s. L'A. presenta un approccio che distingue tre «momenti» in cui il diritto e la diversità culturale si incontrano, ossia nell'elaborazione delle leggi, nell'applicazione delle norme e nei rapporti fra il diritto statale e le norme religiose e tradizionali.

[83] In argomento, v. I. Riggiu, *Test e argomenti culturali nella giurisprudenza italiana e comparata*, in *Quad. cost.*, 3, 2010, p. 531 ss.

[84] Cfr. S. Benhabib, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 122 ss.; E. Olivito, *Primi spunti di riflessione su multiculturalismo e identità culturali nella prospettiva della vulnerabilità*, in *Pol. dir.*, 1, 2007, p. 101 ss.

[85] Corte di Cassazione, V sez. penale, sent. 44516/2008. Cfr. A. Simoni, *Appunti per una "lettura romanì" del "pacchetto sicurezza"*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 4, 2009, p. 225 s.

considerazione nel momento di rendere il giudizio[86], pena il perpetuare le discriminazioni e non comprendere appieno e non valorizzare la diversità culturale.

Un livello più intenso di riconoscimento della diversità culturale si registra negli ordinamenti che consacrano tale valore in Costituzione, ad esempio tutelando le minoranze linguistiche come accade in molti Paesi europei, e riconoscendo in capo ai componenti di tali gruppi un quadro di disposizioni *ad hoc*. Fra le pretese collettive si annoverano i diritti derogatori (si pensi al riconoscimento delle festività delle minoranze; al potere conferito alle autorità giurisdizionali dei gruppi di dirimere controversie in alcuni ambiti); i diritti promozionali (dove lo Stato sostiene e promuove la cultura dei gruppi; favorisce l'istruzione nella lingua minoritaria); i diritti alla rappresentanza etnica nelle istituzioni (in parlamento, governo, organi giudiziari, pubblica amministrazione); i diritti all'autogoverno (che assumono forme istituzionali diverse, quali la federazione, il regionalismo, l'autogoverno su una porzione di territorio)[87]. Pur essendo i rom riconosciuti come gruppo etnico o nazionale in svariati ordinamenti europei, il portato dei diritti linguistici in capo ad essi risulterebbe ridotto e l'autonomia culturale di scarso rilievo[88], come poco significativa sarebbe la loro rappresentanza in seno alle istituzioni nazionali e la loro partecipazione in organismi consultivi[89].

Questi esempi ricadono nella c.d. accezione prescrittiva del multiculturalismo, per cui la differenza fra culture diviene un valore da preservare. Al contrario, nella dimensione descrittiva rileva solo il dato fattuale, l'esistenza di una società multiculturale[90]. Il multiculturalismo prescrittivo è criticato perché alimenta la logica del separatismo etnico[91] e cristallizza *status* e modelli che non tengono conto dell'evoluzione della cultura. Per questo motivo, Benhabib propone una lettura in chiave dinamica delle identità dei gruppi, concentrandosi su ciò che reclamano i loro leader politici[92].

---

[86] Si vedano i casi *Oršuš and Others v. Croatia,* del 16 marzo 2010, e *Muñoz Díaz v. Spain*, dell'8 marzo 2010.

[87] Si v. E. Ceccherini, *Meccanismi istituzionali a garanzia delle identità culturali nelle recenti Costituzioni*, in *DPCE*, 4, 2001, p. 1698 ss.; F. Palermo, J. Woelk, *op. cit.*, p. 31 ss.

[88] Si consenta il rinvio a S. Baldin, *Le minoranze rom in Europa: proposte classificatorie e accomodamento delle istanze identitarie*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Atti del convegno internazionale svoltosi a Milano-Bicocca il 16-18 giugno 2010, Giuffrè, Milano, 2011, *paper*, in corso di pubblicazione.

[89] Cfr. A. Vatta, *I gruppi di interesse e la rappresentanza politica dei rom*, in S. Baldin, M. Zago (a cura di), *op. cit.*, p. 129 ss.; E. Sobotka, *Special Contact Mechanisms for Roma*, in M. Weller, K. Nobbs (eds.), *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, OUP, Oxford, 2010, p. 514 ss.

[90] Cfr. M. Ricca, *op. cit.*, p. 8.

[91] Si v. C. Di Martino, *La convivenza tra culture*, in M. Cartabia (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 492 s.

[92] Cfr. S. Benhabib, *op. cit*. Sul rapporto fra cristallizzazione delle identità etniche e interessi delle *élites*, e sulla necessità di concepire le identificazioni come un processo discorsivo in perenne mutamento, v. G. Baumann, *L'enigma multiculturale: Stati, etnie, religioni*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 143 ss. V. anche le considerazioni di F. Bilancia, *Paura dell'altro. Artificialità dell'identità e scelta dell'appartenenza*, in F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, F. Rimoli (a cura di), *Paura dell'Altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Carocci, Roma, 2008, p. 225 ss.

Quello che emerge, in parallelo alle teorie che legittimano i diritti collettivi sulla base del manifesto multiculturale, è la necessità di fondare un metodo che non si limiti a fotografare l'esistente o ciò che si suppone tale, bensì che intervenga sul piano delle interazioni tra gruppi ai fini del mutuo riconoscimento e della comprensione reciproca. Si tratta di una base di partenza per stipulare una piena convivenza intra-culturale, dove tutte le espressioni della diversità siano egualmente protette. Protezione, si badi, da non intendersi in senso assoluto. Essa rimanda al rispetto di un nucleo minimo di valori – che nell'alveo europeo si inverano nei principi di dignità umana, libertà ed eguaglianza –, tali da rendere compatibili le identità[93]. E dove anche la cultura maggioritaria deve mettersi in gioco, non potendosi erigere al di sopra delle altre, tutte modificandosi in virtù delle loro reciproche interazioni.

Il termine interculturalità esprime l'idea della cultura dei diritti orientata al dialogo, fondata su processi negoziali. È un passaggio ulteriore rispetto al multiculturalismo, quest'ultimo non cogliendo l'aspetto relazionale – e perciò intrinsecamente dinamico – che penetra qualsiasi cultura. L'approccio si fonda sulla necessità di non enfatizzare le differenze e di non perdere di vista le convergenze fra culture. La condizione della sua validità è data dal superamento della discriminazione e della segregazione, o di altre pratiche che precludano il processo dialogale[94]. Anche l'interculturalismo è passibile di due letture, una descrittiva e l'altra prescrittiva. Nella prima accezione, esso denota l'inevitabilità della relativizzazione delle culture, che diviene il mezzo per coinvolgere l'altro in una prassi comunicativa orientata al perseguimento di fini pratici. Nella seconda dimensione, interculturale è un termine-progetto, che indica la creazione di un codice comunicativo per la gestione delle relazioni, l'elaborazione di contesti di senso condivisi[95].

A rendere tale approccio fruibile sul piano concreto è il dialogo interculturale. Esso ambisce a contrastare lo sviluppo d'immagini stereotipate dell'altro, le quali favoriscono l'intolleranza e la discriminazione. Si tratta di uno scambio di vedute aperto, fondato su un paradigma di valori condivisi, al fine di consentire la reciproca comprensione fra individui e gruppi che hanno origini e tradizioni differenti, con l'obiettivo di contribuire alla integrazione politica, sociale ed economica, nonché alla coesione di società culturalmente diverse. Il dialogo interculturale è un metodo utilizzato per integrare gli immigrati, creando un ambiente ricettivo allo scambio di esperienze, quelle della cultura di provenienza e di accoglienza. Esso è, al

[93] In argomento, A. Spadaro, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006, p. 46 s.

[94] Per una ricostruzione delle origini e del significato del concetto, v. G. Bouchard, *What is Interculturalism?*, in *McGill Law J.*, 2, 2010, p. 437 ss.; C. Giménez Romero, *Interculturalismo. La proposta teorica di un'equipe universitaria spagnola*, in http://www.fttr.it/fttr/allegati/396/INTERCULTURALISMO%20-%20Gimenez.pdf.

[95] M. Ricca, *op. cit.*, p. 8 ss.

contempo, il presupposto per edificare un diritto interculturale, uno strumento di interazione fra gruppi che non punta ad assimilare la cultura dei più deboli, bensì a valorizzare ciascuna dimensione, ai fini di una convivenza improntata alla reciproca tolleranza, e che trova terreno privilegiato nell'ambito religioso. Il diritto interculturale gestisce in modo coerente la diversità di pratiche sociali giuridicamente rilevanti, disciplinando le differenze senza rinforzare una posizione unica e rigida, ed evitando nel contempo il caos normativo che porta all'incertezza giuridica[96]. I giuristi sono qui chiamati a un'opera di comprensione del significato delle parole usate dalle varie comunità per evidenziare le loro reciproche caratteristiche trasformative, badando anche ai problemi che il linguaggio giuridico pone nel momento di tradurre tali espressioni in regole di diritto[97].

Il dialogo interculturale è contemplato all'art. 6 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali in vigore dal 1998 e ora oggetto di un apposito Libro bianco del Consiglio d'Europa, pubblicato nel 2008. Nell'ambito dell'Unione europea, l'interesse per questo strumento di dialogo e di conciliazione atto a promuovere la diversità culturale si sostanzia, nel 2002, con una conferenza internazionale organizzata dalla Commissione europea, poi seguita dalla decisione 2006/1983/CE che proclamò il 2008 Anno europeo per il dialogo interculturale. Fra gli obiettivi dell'Anno, si segnala in particolare il ruolo dell'istruzione, inteso come un vettore fondamentale per l'apprendimento della diversità e di una maggior comprensione delle altre culture. È noto che l'approccio interculturale è particolarmente significativo nell'ambito scolastico, puntando a una educazione che stabilisca valori, principi e orientamenti finalizzati alla comprensione e interazione fra gruppi, affinché assieme trasformino la realtà percepita in un dato contesto temporale e spaziale[98]. In tale prospettiva, l'educazione interculturale diviene area privilegiata di intervento strategico ai fini dell'inclusione delle minoranze, ivi compresi rom e viaggianti[99]. Essa può assumere varie forme, spaziando dai corsi di formazione per insegnanti sul tema della diversità, alle attività culturali da svolgersi nell'ambito scolastico ed extrascolastico, a riferimenti alla storia e alla cultura dei rom nei libri di testo. Sebbene sia agevole rinvenire tali programmi per

---

[96] Cfr. G. Drosterij, M. Hildebrandt, L. Huppes-Cluysenaer, *Introduction. The Possibility of Intercultural Law*, in G. Drosterij, M. Hildebrandt, L. Huppes-Cluysenaer (eds.), *The Possibility of Intercultural Law*, in *R&R*, 3, 2006, p. 215 s., in http://www.verenigingrechtsfilosofie.nl/Documents/R&R%202006-3.pdf. V. altresì i contributi dedicati all'argomento in *Daimon. Annuario di diritto comparato delle religioni*, 8, 2008.

[97] Si v. C. Pinelli, *Società multiculturale e Stato costituzionale*, p. 12, in http://www.astrid-online.it/Immigrazio/Studi--ric/Pinelli_AIC_16.12.09.pdf.

[98] G. Di Cristofaro Longo, *Cultura, culture, dialogo interculturale*, in G. Spagnuolo (a cura di), *Il magico mosaico dell'intercultura. Teorie, mondi, esperienze*, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 27 ss.

[99] Si v. P. Thornberry, *Article 12*, in M. Weller (ed.), *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, OUP, Oxford, 2005, p. 373; J. Ringelheim, *Minority Rights in a Time of Multiculturalism – The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities*, in *Human Rights Law Review*, 1, 2010, p. 119 ss.

l'inclusione dei rom in diversi ordinamenti[100], questi possono rimanere inattuati o non bastare da soli a modificare lo stereotipo negativo e a veicolare una cultura della conoscenza e della tolleranza reciproca fra gruppi. Si tratta di un traguardo ambizioso che coinvolge la società intera e che richiede un significativo cambio di mentalità nell'opinione pubblica. Il dialogo interculturale dovrebbe informare anche e soprattutto le condotte dei mass media e dei politici, i quali non di rado alimentano pregiudizi e veicolano provvedimenti anti-rom[101].

Il dialogo interculturale e la partecipazione alla vita pubblica – che produce emancipazione e concorre al perfezionamento della persona[102] – rappresentano il segnale di un significativo mutamento nei riguardi della salvaguardia dei gruppi rispetto al tradizionale approccio internazionalistico, un cambiamento riscontrabile nella Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali[103]. Tali elementi sono delle precondizioni per qualsiasi strategia di pacifica convivenza fra gruppi, dei principi impiegabili sia nell'ottica inclusiva che nella prospettiva di tutela minoritaria.

---

[100] Cfr. V. Piergigli, *I diritti culturali e dell'istruzione delle persone rom e sinte*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *op. cit.*, *paper*, in corso di pubblicazione; L. Panzeri, *Minoranze nazionali e sistema formativo pubblico: l'esperienza della Slovenia nel contesto europeo*, in *DPCE*, 1, 2009, p. 145 ss.; H. O'Nions, *op. cit.*, p. 131 ss.

[101] Sulla propaganda di idee razziste e l'incitamento a compiere atti di discriminazione ai danni della comunità sinta di Verona da parte di alcuni politici locali e la successiva condanna penale, v. L. Scaffardi, *Oltre i confini della libertà di espressione. L'istigazione all'odio razziale*, CEDAM, Padova, 2009, p. 217 ss.; C. Caruso, *Dialettica della libertà di espressione: il "caso Tosi" e la propaganda di idee razziste*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazione razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando Editore, Roma, 2011, p. 133 ss. Sulla nascita e la crescita in Europa dei movimenti xenofobici affiliati a partiti di estrema destra che individuano nei rom il "nemico" contro cui scagliarsi, v. N. Sigona, N. Trehan, *Introduction: Romani Politics in Neoliberal Europe*, in N. Sigona, N. Trehan (eds.), *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neoliberal Order*, Palgrave, Basingstoke-N.Y., 2009, p. 1 ss.

[102] Sebbene sia dubitabile che, in assenza di condizioni di sviluppo e di dignità personale già realizzatesi, si possa veramente partecipare. Cfr. A. D'Aloia, *op. cit.*, p. 95.

[103] Così J. Ringelheim, *Minority Rights in a Time of Multiculturalism*, cit., p. 101.