

## LA MINORANZA ROM NELL'UNIONE EUROPEA UN QUADRO D'INSIEME

GRAZIA ALESSANDRA SIINO

This article investigates the situation of Roma people in the European context. It has been calculated that nowadays around 10-12 millions of Roma live within European borders. Given that most of them are European citizens, they benefit from the rights which are recognized to every citizen of the Union: from the right of free movement to the right to work, from the right to property to the right to healthcare. On the other hand, as a minority, they are also protected by the European Union Treaty, article 2, and the European Council Convention on minorities. Nevertheless, it is a statutory context that sometimes does not guarantee an effective integration and trusteeship.

Il presente articolo intende analizzare la situazione della popolazione Rom nella realtà europea. E' stato calcolato che, al giorno d'oggi, circa 10-12 milioni di Rom vivono all'interno dei confini del vecchio continente. Tra questi, coloro che sono cittadini di uno Stato membro, godono dei diritti che sono riconosciuti ad ogni cittadino europeo: dal diritto alla libertà di circolazione al diritto al lavoro, dal diritto di proprietà al diritto alla salute. D'altra parte, in quanto minoranza, la popolazione Rom è tutelata anche dal diritto dei trattati, in particolare dall'art. 2 TUE, e dalla Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa in materia di minoranze. Nonostante ciò, il tema merita ampia attenzione poiché le norme

disposte continuano a non garantire appieno un'effettiva integrazione e tutela.

## 1. Introduzione

Il termine "Rom" (dal romani, l'originaria lingua indiana, «Uomo») è generalmente usato in riferimento a quella minoranza<sup>1</sup> della popolazione europea legata da comuni caratteristiche linguistiche e culturali e riconducibile ai gruppi costituiti da Sinti, Travellers, Ashkali e Kalè. Si tratta di una popolazione, piuttosto eterogenea al suo interno<sup>2</sup>, in origine proveniente dalle Regioni situate tra il nordest dell'India e l'altopiano iraniano, giunta in Europa dell'Est intorno al XIV secolo e nell'Europa Occidentale, soprattutto in Spagna, nel corso dei secoli successivi.

Ad oggi, la minoranza Rom in Europa è costituita da circa 10-12 milioni di persone, venendo così a formare la minoranza

<sup>1</sup> La stessa nozione di "minoranza" è stata oggetto di profonde discussioni e divisioni all'interno della dottrina e in sede di elaborazione dei principali atti internazionali posti a tutela dei diritti di tale categoria. La definizione più nota e ricorrente – seppur non condivisa da tutta la dottrina – è stata fornita negli anni '70 da un autorevole studioso italiano, F. Capotorti, secondo il quale una minoranza è "un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – essendo di nazionalità dello Stato – possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà, diretta a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua" in F. Capotorti, *The protection of minorities under multilateral agreements on human rights*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1976, II, pp. 14 ss. Più in generale, sulla definizione del concetto di minoranza, si veda anche F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, 2008, pp. 7 e ss.

<sup>2</sup> Si consideri che gli appartenenti al gruppo etnico denominato Rom differiscono al loro interno per lingua, cittadinanza e religione. Per esempio, non tutti parlano il romani, molti - ma non tutti - sono cittadini europei. Esistono Rom e Sinti di religione-cristiana ortodossa ma anche di religione musulmana. Si tratta, semmai, di un "mondo di mondi", di un gruppo non omogeneo sia per provenienza sia per condizione sociale.

più numerosa presente nell'intero territorio europeo<sup>3</sup>. Le stime, purtroppo, non sono esatte perché non è facile censire una popolazione di tal tipo che, sebbene abbia abbandonato il nomadismo già da tempo<sup>4</sup>, si sottrae ad ogni forma di controllo in ragione dello stile di vita e della scarsa integrazione con la parte maggioritaria della popolazione.

In ogni caso, le stime che possediamo, seppur non puntuali, ci permettono di comprendere che si tratta di un fenomeno di non poco conto. E ciò è a maggior ragione vero se consideriamo che ben 14 dei 27 Paesi Membri dell'Unione ospitano una popolazione inferiore ai 10 mln di abitanti<sup>5</sup> e che la presenza della popolazione Rom in Europa equivale a quella del popolo greco o di quello portoghese.

Per quanto riguarda l'Italia, si stima che la popolazione Rom ivi residente si attesti tra le 120.000 e le 170.000 unità di cui circa la metà è proveniente dalla Romania e dai Balcani mentre la restante parte, formata dai Rom di seconda e terza generazione, ha già acquisito la cittadinanza italiana<sup>6</sup>. Nella

---

<sup>3</sup> Dati forniti dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali. Si vedano, a riguardo, [www.fra.europa.eu/fra](http://www.fra.europa.eu/fra) nonché le statistiche fornite dal Consiglio d'Europa in [www.coe.int](http://www.coe.int). Secondo il rapporto «*No data - No progress*», del giugno 2010, elaborato nell'ambito della «*Decade of Roma inclusion 2005-2015*», progetto per l'integrazione dei Rom cui partecipano dodici paesi europei (Albania, Bosnia Erezegovina, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia, Slovacchia e Spagna), «*la carenza di dati sulle comunità Rom rimane il maggiore ostacolo*» per valutare condizioni di vita e costituisce un limite, per i Governi, alla messa in atto di politiche appropriate e alla possibilità di valutarne l'impatto. È, infatti, ampiamente accertato che i Rom in Europa sono sottostimati (o non tenuti in considerazione) nelle statistiche ufficiali, come i censimenti nazionali.

<sup>4</sup> Si conta che, ad oggi, l'85-90% dei Rom presenti in Europa svolge una vita sedentaria.

<sup>5</sup> Si tratta di Austria, Bulgaria, Danimarca, Cipro, Estonia, Finlandia Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

<sup>6</sup> Dati forniti dal Rapporto della Commissione straordinaria per la promozione e tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica italiana del 9.02.2011.

sola Roma la popolazione Rom censita è pari a circa 6.000 unità<sup>7</sup> mentre la presenza di tale minoranza su tutto il territorio italiano è pari a circa lo 0,2-0,3% della popolazione totale. Si tratta di una presenza esigua soprattutto se confrontata a quella di altri Paesi membri dell'Unione europea.

Peraltro, è bene notare che la maggior parte dei Rom che vive all'interno dell'Unione Europea gode dello *status* di cittadini europei poiché già cittadini di uno Stato membro<sup>8</sup>. In quanto cittadini della UE<sup>9</sup>, i Rom hanno diritto a godere di pari trattamento rispetto a tutti gli altri cittadini dell'Unione.

Queste stime, nonché la presenza diffusa su tutto il territorio europeo<sup>10</sup>, ci portano a considerare come il fenomeno vada ormai considerato a livello sovranazionale, giacché risulta ormai insufficiente una trattazione sul piano meramente nazionale.

<sup>7</sup> Questi dati sono il frutto del censimento avviato, dal Governo italiano, alla fine del mese di maggio del 2008. Le stime, in ogni caso, non possono dirsi certe, giacché si calcola che una parte consistente della popolazione Rom possa essere sfuggita alla registrazione.

<sup>8</sup> Art. 9 TUE e artt. 20-25 TFUE

<sup>9</sup> E' in ogni caso opportuno ricordare che una piccola parte del gruppo Rom presente all'interno dell'Unione europea è dato da extracomunitari provenienti dai territori della ex Jugoslavia a cui si aggiungano gli apolidi e i rifugiati. In particolare, la posizione degli extracomunitari è molto più complicata: una parte di essi è presente sul territorio dell'Unione con regolare permesso di soggiorno, altra parte è rappresentata dai "richiedenti asilo", la restante parte è irregolare, cioè priva di permesso di soggiorno. Si veda G. Loy, *Violino tzigano. La condizione dei Rom in Italia tra stereotipi e diritti negati in Rom e Sinti in Italia*, Ediesse, 2009 nonché la Risoluzione del Parlamento europeo del 23 gennaio 2008 relativa a una strategia europea sui Rom P6\_TA(2008)0035.

<sup>10</sup> Si considera che gruppi Rom sono presenti in Germania, Francia, Italia, Spagna, Regno Unito, Polonia, Portogallo, Belgio e Repubblica Ceca. La presenza più importante in Europa è in Romania, 2,5 milioni, il 10% della popolazione totale. Qui, in Bulgaria, Ungheria, Slovacchia, Serbia e Macedonia vive il 61,5% dei Rom europei. Più numerosi che in Italia i Rom in Spagna (800 mila, l'1,6%) Francia (280 mila, lo 0,5%) e Gran Bretagna (250 mila). Cfr. L. Piasere, *I Rom d'Europa. Una storia moderna*, Laterza, 2004.

Di ciò sembrano essere consapevoli sia l'Unione Europea sia i singoli Stati.

Viviane Reding, Vice-Presidente della Commissione Europea nonché Commissario per Giustizia, Diritti fondamentali e cittadinanza ha avuto modo di dichiarare che

“the Roma are an important part of the population of the European Union, and that it is of paramount importance that they are well integrated into the societies of our Member States”<sup>11</sup>.

La discussione a livello europeo, relativamente alle problematiche delle popolazioni Rom e nomadi, si è intensificata dal 2008, anno a partire dal quale le istituzioni comunitarie si sono dotate di strumenti più incisivi per l'inclusione delle minoranze in Europa. Dall'estate del 2008, il Consiglio, il Parlamento Europeo e la Commissione hanno posto questi temi nella propria “agenda”, definendo in maniera più dettagliata le proprie politiche<sup>12</sup>. Negli ultimi tre anni le iniziative per l'inclusione dei Rom sono diventate parte di un più ampio lavoro della Commissione per l'attuazione del principio di uguaglianza in Europa. Tale impegno si è concretizzato in una

---

<sup>11</sup> “La popolazione Rom costituisce una parte importante della popolazione dell'Unione Europea, ed è di primaria importanza che sia ben integrata nella società dei nostri Stati Membri”.

<sup>12</sup> Si vedano, in tal senso, la Comunicazione della Commissione del 2 luglio 2008 intitolata “Non discriminazione e pari opportunità: un impegno rinnovato” COM(2008)420 e il documento del Consiglio 15976/1/08 REV 1 “Inclusion of the Roma”, dell'8 dicembre 2008. Due Vertici europei, riguardanti i Rom, si sono svolti a Bruxelles nel 2008 e a Cordova nel 2010, mentre nell'aprile 2009 si è riunito a Praga l'*European Platform for Roma Inclusion*, vertice che si è svolto in collaborazione tra la Commissione e la Presidenza di turno dell'Unione Europea della Repubblica Ceca. A ciò si aggiunga che, nel 2009, il Parlamento europeo ha stanziato 5 milioni di Euro per il progetto “*Pan-European Coordination of Roma Integration Methods*”, con l'intenzione di rafforzare le politiche in tema di istruzione, microcredito, informazione e sensibilizzazione, strumenti e metodo per la valutazione ed elaborazione di dati statistici.

più stretta cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione e anche il Parlamento europeo si è spinto ad affermare la centralità del tema e la necessità di procedere ad una vera integrazione nella sue più recenti risoluzioni in materia<sup>13</sup>.

Nonostante l'impegno evidente e costante delle istituzioni europee è il caso di interrogarsi sull'efficacia che tali azioni abbiano avuto o stiano avendo. C'è, infatti, da chiedersi se quanto intrapreso sinora possa ritenersi. Sufficiente o se il problema non costituisca ad oggi un nodo centrale dello sviluppo della UE in termini di integrazione e accettazione delle diversità.

## **2. Il quadro normativo di riferimento: la tutela dei diritti delle minoranze all'interno dei Trattati istitutivi dell'Unione Europea.**

Come premesso, non tutti i Rom presenti all'interno dei territori dell'Unione europea sono anche cittadini europei ed è per questo che si rende necessario tracciare una distinzione circa le misure adottate a tutela della minoranza Rom presente nei territori dell'Unione.

A tal riguardo, mentre i cittadini europei, in quanto tali, godono di un più ampio ventaglio di tutele, ai Rom non cittadini europei è riservato un grado di tutela differente che si esplica, innanzitutto, nella normativa in materia di tutela delle minoranze.

E' per questo che risulta opportuno premettere alcuni cenni circa la tutela che, in generale, l'Unione europea appronta in materia di diritti delle minoranze.

Mentre nell'arco dei primi decenni di vita l'Unione non aveva disposto alcuna forma di tutela per la protezione e

---

<sup>13</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei Rom e sulla libertà di circolazione nell'Unione Europea. B7-0493/2010 del 7 settembre 2010 consultabile sul sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) nonché la risoluzione della Commissione parlamentare Libertà civili del 14 febbraio 2011.

promozione dei diritti fondamentali, e quindi anche dei diritti delle minoranze, a partire dagli ultimi decenni del XX secolo si è assistito ad un'inversione di tendenza grazie a progetti e proposte concrete.

In ragione della natura prettamente economica delle Comunità europee, il Trattato di Roma del 1957 conteneva solo un marginale riferimento di carattere programmatico ai diritti dell'uomo con riguardo

“alla difesa della pace e della libertà...alla pace mondiale...all'innalzamento del tenore di vita”, ecc.  
 “come a voler rinvenire nell'integrazione economica uno strumento per il tramite del quale garantire la pace e assicurare più saldi vincoli fra popoli per lungo tempo divisi in sanguinosi conflitti e migliorare le condizioni di vita di questi ultimi”<sup>14</sup>.

Dopo alcuni timidi segnali di interessamento dell'Unione europea verso queste tematiche<sup>15</sup>, nonché a seguito di un intervento costante e determinante della Corte di Giustizia<sup>16</sup>, una svolta decisiva verso una maggiore attenzione nei confronti di tali problematiche si manifesta all'atto della formulazione del Trattato di Maastricht del 1992.

All'interno di quest'ultimo si rinviene sia un passo avanti nel riconoscimento dei diritti umani in generale, attraverso un esplicito riferimento ai diritti garantiti dalla CEDU<sup>17</sup>

<sup>14</sup> A.L. Valvo, *L'Unione Europea dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Le istituzioni, la politica estera e di difesa, i diritti umani* Aracne, 2008, p. 307.

<sup>15</sup> Si veda, in tal senso, la Dichiarazione di Copenhagen del 1973 dei Capi di Stato e di Governo sull'identità europea nonché la prima proposta della Commissione del 1979 circa l'adesione della Comunità alla Convenzione di Roma del 1950.

<sup>16</sup> Cfr. sent.29/69, Stauder c. Città di Ulm – Sozialamt del 12 novembre del 1969; sent. 4/73, Nold c. Commissione del 14 maggio 1974, sent. 36/75, Rutili c. Ministre de l'Interieur del 28 ottobre 1975.

<sup>17</sup> Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre del 1950.

quali principi generali del diritto dell'Unione Europea e alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (art. 6 TUE), sia un' espressa attenzione verso il tema delle minoranze. In tal senso, l'allora art. 128, 1 (oggi 167 TFUE) recita:

“l'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune”.

Sebbene il termine minoranza non sia espressamente formulato, non si dubita dell'importanza dell'inserimento di tale articolo che risiede nel riconoscimento, da parte dell'Unione, della non omogeneità degli Stati membri, sotto l'aspetto regionale e culturale<sup>18</sup>.

In tal senso, le norme del Trattato invitano i Paesi membri a sviluppare e rafforzare la diversità culturale e regionale: *in primis* quella indicata al par. 4 dello stesso art. 128 (oggi 167 TFUE) il quale, nell'indicare che la Comunità deve tenere conto degli aspetti culturali nelle azioni che svolge ai sensi delle altre disposizioni del presente Trattato, “*in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture*”, legittima eventuali supporti finanziari della Comunità concessi agli stessi fini<sup>19</sup>.

Nonsi dimentichi, peraltro, che il Trattato sul funzionamento

<sup>18</sup> Così, De Witte, *The European Community and its Minorities*, in Brolmann-Lefebvre-Zieck (eds.), *Peoples and Minorities in international law*, Dordrecht, Boston, London, 1993, p. 179 nonché R. La Rosa, *Evoluzione e prospettive delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Milano, 2006, p. 253.

<sup>19</sup> Sulla base dell'art. 167 TFUE sono stati avviati numerosi programmi. Tra questi si ricordi “Raffaello” nel campo della conservazione del patrimonio culturale, “Euromosaic” relativamente alle lingue minoritarie dell'Unione Europea, “INTERREG III” per rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione Europea, “EQUAL” per combattere le ineguaglianze e le discriminazioni di qualsiasi natura in rapporto con il mercato del lavoro.

dell'Unione Europea (art. 107 par. 3, lettera d), in tema di aiuti di Stato, ritiene compatibili con il mercato comune, nella misura in cui non alterano la concorrenza ed il commercio tra gli Stati in modo contrario all'interesse comune, *"gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio"* e, pertanto, anche gli aiuti concessi per la conservazione delle lingue regionali e minoritarie o del patrimonio culturale delle minoranze.

Il Trattato di Amsterdam, nel 1997, ha, per un verso, confermato i contenuti del Trattato di Maastricht in materia di diritti umani e delle minoranze<sup>20</sup> e, per altro verso, ha predisposto un rafforzamento delle garanzie in questo delicato settore. In particolare, l'art. 7 par. 2<sup>21</sup> TUE ha disposto l'attivazione di una procedura politica sanzionatoria ai danni dello Stato che violi in maniera "grave e persistente" i principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto mentre l'art. 29 TCE (oggi 67 TFUE) ha introdotto la previsione di un'azione di prevenzione e repressione dei fenomeni del razzismo, della xenofobia e della tratta degli esseri umani.

Il quadro si completa con l'introduzione all'interno dell'art. 2 NTUE del rispetto dei *"diritti delle persone appartenenti alle minoranze"* quale valore fondante dell'Unione Europea. Infatti, a seguito di un lungo dibattito che ha, tra gli altri, visto protagonisti l'Ungheria favorevole e la Slovenia contraria, prima il Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Si noti in ogni caso che bisognerà aspettare il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e il Trattato di Lisbona per ritrovare nel testo dei Trattati il termine "minoranze".

<sup>21</sup> *"Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri e della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2, dopo avere invitato tale Stato membro a presentare osservazioni"*.

<sup>22</sup> Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stato firmato a Roma il 29 ottobre del 2004 (GUUE C310 del 16 dicembre 2004) ma non è mai entrato in vigore.

e dopo il Trattato di Lisbona<sup>23</sup> colmano un'importante lacuna in tema di tutela delle minoranze nell'Unione europea. Si evidenzia, in tal senso, che un generico richiamo al rispetto dei diritti dell'uomo, contenuto nei precedenti trattati, non è più considerato sufficiente per garantire un'adeguata protezione delle minoranze.

Pertanto, se prima del Trattato di Lisbona i diritti delle minoranze erano tutelati dall'Unione più sul piano culturale o in via indiretta, grazie all'inclusione di tale categoria all'interno di quella più generica dei diritti umani, ad oggi la tutela disposta risulta godere di maggiore efficacia grazie ad un esplicito riferimento ai diritti delle minoranze all'interno dell'art. 2 TUE e grazie alla possibilità di imporre il rispetto di tali diritti quale requisito per l'ingresso all'interno dell'Unione nonché grazie alla possibilità di attivare il meccanismo sanzionatorio di cui all'art. 7 TUE, nell'ipotesi in cui uno Stato membro violi, in modo grave e persistente, i valori di cui all'art. 2 sopra citato<sup>24</sup>.

Peraltro, l'obbligo del rispetto dei valori comuni di cui all'art. 2 grava anche sulle istituzioni dell'Unione le quali saranno tenute a considerare il rispetto dei diritti delle minoranze anche nell'emanazione delle disposizioni normative, nella formulazione dei programmi e nella suddivisione dei fondi.

---

<sup>23</sup> Il Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre del 2007 (GUUE C306 del 17 dicembre 2007), è entrato in vigore il 1° dicembre del 2009.

<sup>24</sup> Si nota, peraltro, che il Trattato di Nizza del 2001 ha introdotto la discussa procedura di pre-allarme in seno all'art. 7, par 1 secondo il quale *“su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura”*.

Quanto, invece, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione<sup>25</sup>, è il caso di notare che non contiene una norma a tutela delle minoranze, limitandosi ad un vago riferimento, incluso nell'art. 21, circa un generale divieto di discriminazione, anche in ragione dell'appartenenza ad una minoranza nazionale.

Questa assenza può considerarsi un'anomalia nella prospettiva di costituire un "quadro" di tutela per le minoranze in Europa ma va probabilmente giustificata alla luce della difficoltà di modificare il testo della suddetta Carta, faticosamente approvato nel 2000.

### **3. Segue: la tutela dei diritti delle minoranze all'interno della CEDU e della Convenzione quadro per la tutela delle minoranze adottate dal Consiglio d'Europa.**

Il nuovo testo dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, così come modificato a seguito dell'approvazione ed entrata in vigore del Trattato di Lisbona, afferma, al par. 2<sup>26</sup>, che l'Unione aderirà alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali elaborata in seno al Consiglio d'Europa<sup>27</sup> e firmata a Roma il 4 novembre del 1950<sup>28</sup>.

La procedura di adesione, disciplinata all'art. 218, paragrafi

---

<sup>25</sup> La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nota come Carta di Nizza, è stata proclamata dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione a nome delle rispettive istituzioni a Nizza il 7 dicembre del 2000. A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha assunto valore giuridico vincolante (art. 6 TUE).

<sup>26</sup> *"L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei Trattati"*.

<sup>27</sup> Il Consiglio d'Europa è la più antica organizzazione europea di carattere intergovernativo ed interparlamentare, istituita a Londra il 5 maggio del 1949. Ad oggi conta tra i suoi membri ben 57 Stati.

<sup>28</sup> La CEDU è entrata in vigore il 3 settembre del 1953 ed è stata successivamente completata da 14 protocolli aggiuntivi che hanno modificato ed integrato il suo contenuto.

6 e 8 del TFUE, dispone che l'accordo di adesione richiede una decisione unanime del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, e che tale decisione entra in vigore solo a seguito di approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Solo qualora fosse concluso questo lungo procedimento potranno dispiegarsi gli effetti positivi discendenti dall'adesione alla Convenzione. Infatti, in virtù dell'adesione, l'Unione europea potrà essere sottoposta al controllo, da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, relativamente ai propri atti, eventualmente lesivi dei diritti ivi riconosciuti. Per tale via potrà operare, nei confronti dell'Unione, quel meccanismo di controllo giudiziario che rappresenta l'aspetto più qualificante e garantista dei diritti umani della Convenzione europea<sup>29</sup>. Se, poi, si considera che il *deficit* più grave in ambito di diritti fondamentali riguarda essenzialmente e primariamente una mancanza di tutela dei diritti verso gli atti delle istituzioni europee, con l'adesione dell'Unione alla Convenzione, le istituzioni europee si qualificherebbero come istituzioni "osservate", da vigilare, quanto al rispetto dei diritti enunciati nella Convenzione<sup>30</sup>. Nonostante ciò, non mancano riserve circa i problemi tecnici che l'adesione dell'Unione potrà comportare<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. U. Villani, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2010, p. 48.

<sup>30</sup> M. Cartabia, E. Lamarque, D. Tega, *L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti*, in *Il diritto dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Giuffrè, 3/2009, pp. 534-535.

<sup>31</sup> A riguardo risulta illuminante A.L. Valvo, "L'Unione Europea dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Le istituzioni, la politica estera e di difesa, i diritti umani", cit., p. 351-360 che, tra le altre, fa riferimento alle problematiche relative a quegli Stati membri dell'UE che non abbiano ratificato taluni protocolli alla Convenzione europea o abbiano adottato misure di deroga o abbiano formulato riserve; il problema del rapporto tra la Corte europea e la Corte di giustizia; il problema relativo all'organo cui ricorrere in caso non venisse data

E' bene, in ogni caso, ricordare che i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea già rivestono nel diritto dell'Unione europea un importante valore giuridico, in virtù del disposto dell'art. 6 par. 3 TUE<sup>32</sup>.

Quanto alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e alla tutela che quest'ultima ha approntato in tema di minoranze, è bene notare che il testo definitivo della Convenzione di Roma del 1950 non contiene un'esplicita norma a tutela delle minoranze ma si limita ad enunciare un generale principio di non discriminazione all'art. 14, in base al quale

“il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione”.

In tal senso, finiscono con l'essere vietate quelle distinzioni, poste in essere da leggi o da prassi, che possano causare una discriminazione in quanto non sorrette da giustificazione obiettiva e ragionevole. Grazie a questo e ad altri articoli della Convenzione<sup>33</sup>, la Corte europea dei diritti dell'uomo è stata in grado di garantire una tutela indiretta delle minoranze<sup>34</sup>.

---

spontanea esecuzione alle sentenze della Corte europea; la problematica della legittimazione a resistere in giudizio, etc...

<sup>32</sup> Così recita l'art. 6 par. 3: “I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.

<sup>33</sup> Si veda, per esempio, l'art 9 che tutela la libertà di pensiero, espressione e di opinione nonché l'art. 11 in materia di libertà di riunione o associazione.

<sup>34</sup> V. *Caso Sidiropoulos c. Grecia* del 10.7.1998 nonché *caso Freedom and Democracy party (OZDEP) c. Turchia* dell'8.12.1999 in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

Nonostante ciò, al fine di garantire una più adeguata tutela delle minoranze nell'ambito del Consiglio d'Europa, si è avvertita l'esigenza di predisporre ulteriori strumenti convenzionali che potessero meglio raggiungere lo scopo indicato. All'inadeguatezza della Convenzione del 1950 si è, inoltre, affiancata la necessità di prevedere un diritto positivo atto a creare le condizioni per consentire alle minoranze di sviluppare la loro identità, pur nel rispetto dell'integrità territoriale degli Stati<sup>35</sup>. E' per questo che, dopo vari tentativi in tal senso, il Comitato dei Ministri ha adottato, il 1 febbraio del 1995, la *Convenzione quadro a tutela delle minoranze*<sup>36</sup>. Si tratta del primo documento multilaterale vincolante sul tema della protezione delle minoranze etniche il quale contiene non solo un elenco di obblighi a carico degli Stati, ma anche una serie di disposizioni programmatiche che fissano gli obiettivi da perseguire in materia<sup>37</sup>.

Purtroppo, al fine di preservare la sovranità degli Stati e di ridurre le incertezze degli Stati dell'Europa centrale ed orientale, si è disposto che l'obbligatorietà della Convenzione-quadro fosse limitata ai principi e alle disposizioni programmatiche che definiscono gli obiettivi che gli Stati si impegnano a perseguire<sup>38</sup>. Ne deriva che sarà la legislazione interna di attuazione che determinerà l'efficacia della

---

<sup>35</sup> R. La Rosa, *Evoluzione e prospettive delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, cit. p. 129.

<sup>36</sup> La Convenzione in questione è entrata in vigore il 1 febbraio del 1998 e vincola attualmente trentanove Stati che l'hanno firmata e ratificata. Tra i membri del Consiglio d'Europa a non aver proceduto a firma e ratifica spicca la posizione di Francia e Turchia. Per un quadro completo vedasi [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int)

<sup>37</sup> La suddetta Convenzione è formata da un preambolo e da 32 articoli divisi in cinque titoli in materia di principi fondamentali, diritti delle minoranze e obblighi per gli Stati, modalità di interpretazione e applicazione della Convenzione, meccanismo di controllo e clausole finali.

<sup>38</sup> V. Rapporto esplicativo della Convenzione quadro a tutela delle minoranze, par. 11 in <http://conventions.coe.int>.

Convenzione nei singoli ordinamenti statali non essendo all'uopo sufficiente né la ratifica, né l'ordine di esecuzione. Nonostante ciò, sullo Stato che si vincola alla Convenzione-quadro grava un obbligo di risultato espressamente dichiarato nel preambolo: il mantenimento dell'esistenza delle minoranze sul loro territorio.

Peraltro, la futura adesione dell'Unione europea alla sola CEDU e non alla Convenzione quadro a tutela delle minoranze potrebbe creare non pochi problemi di coordinamento, giacché l'Unione nel suo complesso si vedrebbe vincolata solo dalla prima e non dalla seconda, mentre i singoli Stati che abbiano firmato e ratificato la Convenzione in tema di tutela delle minoranze si vedrebbero comunque obbligati da entrambe.

E' evidente che ne potrebbero scaturire non pochi problemi applicativi ma sarà il tempo a chiarire quali possano essere le conseguenze di questo complesso quadro normativo.

#### **4. I Rom cittadini europei: la direttiva 2000/43/CE e le principali discriminazioni subite dalla minoranza Rom.**

Di fondamentale importanza per la tutela dei diritti degli appartenenti alla minoranza Rom che siano, al contempo, cittadini europei è la direttiva del Consiglio 2000/43 la quale ha costituito una svolta nel panorama europeo<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000 in GUUE L 180 del 19.7.2000. Si ricorda che la direttiva in esame è frutto delle attribuzioni conferite al Consiglio dall'art. 19 TFUE nel quale si legge che *"Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale."*

L'Italia ha dato luogo al recepimento della direttiva 2000/43/CE grazie alla legge delega n. 39 del 2002 e al successivo D. Lgs. n. 215 del 2003.

La direttiva in questione, insieme con la direttiva 2000/78, intende tutelare tutti i cittadini europei da ogni forma di discriminazione, diretta o indiretta, causata da motivi di origine etnica o razziale e che influiscano nell'ambito lavorativo e formativo, dell'istruzione, della previdenza sociale, dell'appartenenza a organizzazioni e dell'accesso a beni e servizi.

A ciò si aggiunga la decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia (2008/913/GAI). La citata decisione fornisce le linee guida per le disposizioni legislative e regolamentari che gli Stati membri devono applicare allo scopo di evitare reati di stampo razzista e xenofobo.

Per espresso riconoscimento della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>40</sup>, la popolazione Rom è da tempo oggetto di persecuzioni che hanno trovato il loro culmine nello sterminio operato dai Nazisti durante la seconda guerra mondiale.

Recenti studi dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali rilevano che, anche attualmente, le popolazioni Rom sono soggette ad un ampio ventaglio di discriminazioni<sup>41</sup>: da quelle relative all'accesso al lavoro, all'istruzione, all'alloggio e all'assistenza sanitaria a forme di discriminazione che si manifestano con atti di violenza e criminalità in senso razzista.

Tutte queste forme di discriminazione risultano essere tra loro connesse<sup>42</sup> giacché coloro che non possono accedere ad un

---

<sup>40</sup> Cfr. Corte dir. uomo, 13 novembre 2007, D.H. e altri c. Rep. Ceca, 12, 13 e 14.

<sup>41</sup> In particolare, relativamente alle discriminazioni subite dai Rom si è cominciato a parlare di "discriminazione multipla" intendendosi per tale quella discriminazione che si realizzi per più motivi e rispetto a più caratteristiche. Si tratta di un fenomeno legato al concetto di pluriappartenenza ovvero al fatto che lo stesso soggetto viene osservato come appartenente a più gruppi sociali: per esempio sia perché appartenente a un certo gruppo di origine sia perché di genere femminile. European Roma Rights Center, *Multiple Discrimination*, Roma Rights, numero 2, aprile 2010.

<sup>42</sup> "Since housing is intertwined with the general quality of life, it is

alloggio stabile e si ritrovano relegati in zone emarginate e scarsamente collegate subiscono ulteriori discriminazioni per la scarsa possibilità di frequentare le scuole pubbliche o per la scarsa facilità a ricercare occupazione e a recarsi presso i luoghi di lavoro<sup>43</sup>.

A ciò si aggiunga che le condizioni di vita inferiori agli standard medi provocano gravi conseguenze in tema di salute, soprattutto per donne e bambini in ragione del maggior rischio di malattie a cui si ricollega una difficoltà ad accedere alle cure mediche necessarie.

La sola esistenza di una normativa europea in tema di discriminazione, seppur accompagnata dalle relative normative nazionali, si è pertanto rivelata insufficiente a garantire una lotta effettiva alla discriminazione stessa<sup>44</sup>. Uno dei passi avanti da compiere, a riguardo, sarebbe quello di garantire una maggiore conoscenza dell'esistenza di una tutela in materia nonché delle modalità di accesso ai meccanismi di protezione.

---

*necessary to appreciate that combating housing discrimination involves much more than merely providing shelter. Rather, it requires a holistic approach that facilitates access to education, health care, the labour market and social integration more broadly, while at the same time also addressing prejudice against Roma and Travellers*" dal Rapporto della FRA in materia di alloggi per le popolazioni Rom nell'Unione europea, marzo 2010, reperibile in [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

<sup>43</sup> In Italia, si conta che circa 40 mila Rom – tra un quarto e un quinto della popolazione complessiva- vivono nei campi. A riguardo, così si esprime il rapporto della Commissione straordinaria per la promozione e tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica italiana del 9.02.2011 in merito alla situazione nazionale: *"Si tratta di una realtà che, con pochissime eccezioni, non esiste in altri Paesi europei. E si tratta di una realtà caratterizzata, per usare il linguaggio delle convenzioni internazionali, da condizioni inumane e degradanti. Si tratta di realtà incompatibili con qualsiasi progetto di inclusione e integrazione dove si riproducono quelle condizioni di crudele emarginazione i cui effetti si riversano poi nella vita delle città"*.

<sup>44</sup> E' attualmente in corso di analisi la possibilità di adottare una nuova direttiva antidiscriminazione che possa colmare le mancanze della normativa attualmente in vigore.

In merito alla discriminazione nei confronti della minoranza Rom, è il caso di notare che, sebbene la discriminazione nei loro confronti sia ben documentata e generalizzata<sup>45</sup>, molto scarsa risulta la consapevolezza dei diritti di cui godono i Rom nonché dei meccanismi di protezione atti a tutelarli. In tal senso è il caso di rilevare che, per esempio in materia di alloggio, tra il 2000 e il 2009, sono state presentate solo 550 denunce dinanzi alle autorità nazionali competenti e al Difensore civico dell'Unione europea. Questa cifra bassa evidenzia come vi sia un generale disconoscimento dei diritti e delle modalità di tutela nonché una generalizzata sfiducia verso queste ultime.

## 5. Segue: il diritto ad un alloggio

Tra i problemi maggiormente sentiti in tema di discriminazione della minoranza Rom, si riscontra quello relativo all'accesso ad un alloggio dignitoso.

Oltre agli strumenti internazionali in materia, che non è il caso di analizzare nello specifico<sup>46</sup>, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 34,

“riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali”.

---

<sup>45</sup> A tal proposito EU-MIDIS Fundamental Rights Agency, *Data in Focus Report 1: The Roma*, aprile 2009.

<sup>46</sup> Il diritto ad un alloggio adeguato è affermato dall'art. 25 par 1 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e dall'art. 11 par. 1 del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e da altri trattati internazionali e regionali in tema di diritti umani. Come ha sottolineato il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, “*Il diritto alla casa non deve essere interpretato in un senso restrittivo che lo equipara, per esempio, al riparo fornito dall'avere semplicemente un tetto sopra la testa ...piuttosto dovrebbe essere visto come il diritto a vivere in sicurezza, pace e dignità, in ogni luogo*”.

Sussiste, peraltro, un più generale divieto di discriminazione nell'accesso e godimento di un alloggio, in ragione della sopra menzionata direttiva in materia di discriminazione 2000/43/CE del Consiglio dell'Unione europea<sup>47</sup>.

Il fatto stesso che le condizioni di vita di buona parte della minoranza Rom siano visibilmente inadeguate<sup>48</sup>, rispetto a quelle di cui gode la maggior parte della popolazione, indica una violazione della Direttiva suddetta relativa all'uguaglianza razziale così come delle norme in materia di diritti umani in generale.

Gli studi condotti dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) evidenziano come, in molti Paesi europei, tra cui anche l'Italia, le popolazioni Rom vivano in zone lontane dai centri abitati<sup>49</sup> mentre in altri Paesi vivono insieme con immigranti e in zone socialmente degradate.

Le condizioni di vita sono generalmente inferiori per coloro che, pur all'interno della minoranza Rom, siano extracomunitari o comunque provenienti da altri Paesi

---

<sup>47</sup> In tal senso si veda anche la norma di cui all'art. 3 della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969. A norma di quest'ultima, gli Stati parte condannano, in particolare, la segregazione razziale e l'apartheid e si compromettono a prevenire ed eliminare, nei territori di loro giurisdizione, tutte le pratiche di questa natura.

<sup>48</sup> Si noti che la maggior parte della popolazione Rom non ha accesso ai servizi pubblici, all'acqua potabile, ai servizi igienico-sanitari, alla raccolta di rifiuti, alla connessione alla rete elettrica e del gas.

<sup>49</sup> Il problema dei campi nomadi si manifesta soprattutto in Italia che è tristemente diventata il "Paese dei campi". Una volta giunti nei territori della penisola, molti Rom, da secoli sedentari nella ex Jugoslavia, devono "riorganizzarsi alla occidentale" e devono, se non diventare nomadi, vivere comunque in un campo senza fognature, in abitazioni con ruote o baracche. In ogni caso, la gran parte della popolazione Rom in Italia, che spesso non ha mai abitato in abitazioni mobili né in un "campo" – termine che neppure esiste nella loro lingua -, sperano che *o kampo* sia un momento transitorio della loro vita di profughi. L. Piasere, *I Rom in Europa*, cit., p. 86. Si veda anche il rapporto del 2010 di Amnesty International, intitolato "Lasciati fuori. Violazione dei diritti dei Rom in Europa."

membri, giacché frequentemente, solo i cittadini hanno diritto all'assistenza sociale.

Non esiste prova del fatto che queste condizioni di vita siano il frutto di leggi specifiche che impongano una separazione razziale ma è certo che queste discriminazioni siano favorite da consolidate prassi amministrative. A riguardo, si manifesta come indispensabile il coinvolgimento delle autorità locali nonché un'azione di sensibilizzazione al problema nei confronti dell'opinione pubblica che spesso esercita una forte influenza sulle scelte di pianificazione urbanistica.

## 6. Segue: la libertà di circolazione

La libertà di circolare e soggiornare liberamente nei territori dell'Unione europea rappresenta uno dei pilastri fondamentali sui quali si basa il processo di integrazione europea.

Secondo l'ultima relazione dell'Eurobarometro dell'Agosto 2010, interrogati sul significato dell'Unione europea, il 45 per cento dei cittadini europei ha risposto che significa, prima di tutto, *"libertà di viaggiare, studiare e lavorare ovunque nell'UE"*<sup>50</sup>.

Sebbene, inizialmente, il diritto alla libera circolazione fosse strettamente relazionato agli spostamenti economicamente rilevanti, l'evoluzione normativa ha sancito una progressiva estensione di tale diritto permettendone il godimento da parte di tutti coloro che siano in possesso del requisito della cittadinanza. E' stato, nello specifico, il Trattato di Maastricht a rendere tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea cittadini dell'Unione europea. I diritti connessi a questa cittadinanza sono stati confermati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea firmata e proclamata a Nizza nel 2000<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> EUROBAROMETRO 71 (2009) Opinione pubblica nell'Unione europea, disponibile alla pagina web [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>51</sup> Si veda l'art. 45 della Carta di Nizza.

Ad oggi, tale diritto è sancito agli articoli 20 par. 2<sup>52</sup> e 21<sup>53</sup> del TFUE ed attuato grazie alla direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004 (applicabile dal 1 maggio 2006)<sup>54</sup>.

Quest'ultima ha varato una sorta di testo unico in materia di diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

In base alla suddetta direttiva, al cittadino dell'Unione europea è riconosciuto e garantito il diritto di ingresso, in qualsiasi Stato membro, richiedendosi, come unico adempimento la presentazione di una carta d'identità o di un passaporto valido<sup>55</sup>.

L'intento che si prefigge la suddetta normativa è quello di incoraggiare i cittadini europei ad esercitare il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ridurre al minimo le formalità amministrative, definire chiaramente le categorie di familiari cui si applica e limitare i casi di diniego del permesso di ingresso o dell'estinzione del diritto di soggiorno.

---

<sup>52</sup> *"I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro: a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; ..."*

<sup>53</sup> *"Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi"*.

<sup>54</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

<sup>55</sup> Per di più, l'obbligo di presentare una carta di identità o passaporto validi non si applica ai cittadini degli Stati che hanno aderito agli Accordi di Schengen e per i quali il territorio dell'Unione è totalmente equiparato a quello nazionale. Negli ultimi anni all'allargamento dell'Unione Europea verso est a Paesi che tradizionalmente ospitavano numerose comunità Rom, è seguita l'estensione dell'area Schengen e la rimozione dei controlli alle frontiere interne, permettendosi, all'interno dei territori dell'Unione, la libera circolazione delle numerose comunità Rom. Si rammenti che agli accordi di Schengen, firmati il 14 giugno del 1985 ed entrati in vigore nel 1995, non aderiscono la Gran Bretagna, la Romania, la Bulgaria e Cipro.

Per quanto riguarda, nello specifico, il diritto di soggiorno, la direttiva permette a tutti i cittadini europei di soggiornare nel territorio di uno Stato che non è il loro, senza limiti, per un periodo fino a tre mesi. Nell'ipotesi in cui il periodo sia superiore a tre mesi il diritto di soggiorno viene garantito sebbene sia assoggettato a limitazioni.

Questa Direttiva, molto importante sotto il punto di vista dell'integrazione, ha però avuto significativi problemi in termini di trasposizione nelle normative nazionali degli Stati membri. Secondo la valutazione della Commissione europea, in tutte le legislazioni nazionali, l'adattamento ai contenuti della Direttiva è stato parziale od omissivo, volto più che altro a complicare le procedure amministrative necessarie per garantire il diritto di soggiorno ai cittadini stranieri comunitari e il conseguente accesso ai servizi sociali nazionali<sup>56</sup>.

In particolare, ha fatto luce sull'argomento il report dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) riguardante *"La situazione dei cittadini comunitari Rom che circolano e soggiornano in altri Stati membri dell'UE"*<sup>57</sup>.

La ricerca della FRA rileva, innanzitutto, che l'allargamento dell'Unione a Est ha creato un contesto per la mobilità dei Rom all'interno dell'UE basato sulla cittadinanza europea, che ha disegnato e trasformato i vecchi modelli di migrazione.

In secondo luogo, la ricerca evidenzia come numerosi cittadini comunitari Rom che si stabiliscono in un altro Stato membro siano soggetti ad atti di discriminazione ed esclusione sociale, specialmente in conseguenza del fatto che non viene loro garantito il diritto di soggiorno, come previsto per i

---

<sup>56</sup> Rapporto della Commissione straordinaria per la promozione e tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica italiana del 9.02.2011 nonché Commissione Europea, *"Report on the application of Directive 2004/38 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territories of the Member States"*, COM(2008)840 final, Bruxelles, 10 dicembre 2008.

<sup>57</sup> Report *"La situazione dei cittadini comunitari Rom che circolano e soggiornano in altri Stati membri dell'UE"*, Relazione comparata, novembre 2009, reperibile in [www.europa.fra.eu](http://www.europa.fra.eu)

cittadini europei. In tutti i Paesi oggetto dello studio, molti cittadini intervistati hanno segnalato principalmente due problemi: le difficoltà connesse alla registrazione ai fini del soggiorno e la difficoltà di trovare un'occupazione sul mercato del lavoro ufficiale del paese di destinazione.

## 7. Segue: il diritto all'istruzione e al lavoro

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce, all'art. 14, un diritto all'istruzione per i cittadini europei<sup>58</sup>.

I cittadini europei di etnia Rom che risiedono legalmente all'interno dei territori dell'Unione hanno il diritto di accedere all'istruzione e alla formazione alle stesse condizioni dei cittadini nazionali. Nonostante ciò, si registra un forte ritardo e una realtà fortemente penalizzante.

In Europa, i Rom hanno un livello di istruzione più basso rispetto alla media della popolazione. Milioni di essi subiscono discriminazioni a causa di un basso, se non addirittura inesistente livello di alfabetizzazione<sup>59</sup>.

Inevitabilmente, dall'emarginazione nel mondo dell'istruzione deriva anche una discriminazione in tema di accesso al lavoro.

L'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che, alle condizioni e ai limiti applicabili al diritto dell'Unione su cui si fondano e per i quali esistono specifiche disposizioni nei trattati,

“ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. Ogni

---

<sup>58</sup> A livello internazionale si vedano l'art. 26 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e la Convenzione contro la discriminazione nell'istruzione, adottata nel dicembre 1960.

<sup>59</sup> Per dati statistici più specifici si veda il rapporto del 2010 di Amnesty International, intitolato “*Lasciati fuori. Violazione dei diritti dei Rom in Europa*”, pp. 17 e ss.

cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro”.

E' il caso, poi, di richiamare la citata direttiva in materia di circolazione 2004/38/CE che, all'art. 7, afferma il diritto di ciascun cittadino dell'Unione

“di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione [...] di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante”.

Ancora una volta allo *status* di cittadino europeo si ricollegano particolari diritti nonché i conseguenti vantaggi economici e sociali.

La Corte di giustizia delle Comunità europee ha confermato che i cittadini dell'UE beneficiano anche del diritto di soggiorno per un periodo di almeno sei mesi, se “*possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo*”<sup>60</sup>. La stessa direttiva sulla libertà di circolazione stabilisce chiaramente che un cittadino dell'Unione che sia entrato nel territorio dello Stato membro ospitante “per cercare un posto di lavoro” non può, “in nessun caso”, essere allontanato fino a quando possa dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere “buone possibilità di trovarlo”<sup>61</sup>.

E' opinione condivisa quella per cui si ritiene che uno dei fattori in base ai quali valutare l'avvenuta o meno integrazione di una minoranza è proprio il fattore lavoro.

<sup>60</sup> CGE, C-292/89, *Antonissen*, sentenza del 26.02.1991.

<sup>61</sup> Cfr. art. 14, par 4, direttiva 2004/38/CE.

## 8. L'operato dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali

Circa gli strumenti che l'Unione Europea ha predisposto per garantire una effettiva tutela dei diritti fondamentali e, quindi, implicitamente, anche dei diritti delle minoranze, ricordiamo l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA)<sup>62</sup>.

Sebbene si tratti di un organismo di recente istituzione, la suddetta Agenzia svolge un importante ruolo di coordinamento e di supporto per le politiche dell'Unione, potendo essere considerata l'organismo di riferimento per la tutela e la promozione dei diritti fondamentali nella UE.

In particolare, l'Agenzia, con sede a Vienna, svolge un ruolo decisivo per l'integrazione della comunità Rom, anche grazie a un rapporto di collaborazione costante con le autorità locali nonché con le istituzioni europee, le organizzazioni internazionali e il Consiglio d'Europa. Il suo compito consiste nell'effettuare analisi e ricerche, nonché nell'individuare quelle *good practices* che possano valere da esempio per il miglioramento dell'azione europea.

Nello specifico, la FRA ha condotto ricerche riguardanti la qualità degli alloggi, dell'assistenza sanitaria, della libertà di circolazione nonché dell'accesso all'istruzione di cui godono i membri della suddetta minoranza. A riguardo, ha elaborato diversi rapporti che hanno permesso di effettuare una comparazione tra l'operato dei diversi Stati Membri nonché un'analisi circa il rispetto delle norme di diritto originario e di diritto derivato dell'Unione Europea che si occupano della tutela dei diritti umani.

La suddetta Agenzia ha avuto modo in più occasioni di indicare la popolazione Rom come la minoranza etnica più

---

<sup>62</sup> L'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali è stata istituita con regolamento CE n. 168/2007 del 15 febbraio 2007.

vulnerabile alla discriminazione e alla violazione dei diritti umani nella UE.

A ben vedere l'operato dell'Agenzia potrà determinare un significativo passo avanti nel riconoscimento e nella protezione dei diritti fondamentali all'interno della UE attraverso una preziosa attività di omogeneizzazione e razionalizzazione del complesso degli standard sui diritti fondamentali risultanti da un amplissimo corpo di atti pattizi (convenzioni e patti), atti di indirizzo (dichiarazioni, raccomandazioni), pronunce giurisprudenziali, decisioni amministrative (risoluzioni, rapporti), documenti riepilogativi; contribuendo in tal modo ad una migliore comprensione e ad una maggiore diffusione degli stessi. Non si dimentichi, peraltro, l'importante ruolo in materia di sensibilizzazione della società civile su queste tematiche<sup>63</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Capotorti F., (1976), "The protection of minorities under multilateral agreements on human rights", *The Italian Yearbook of International Law*, II, p. 14 e ss.
- Cartabia M., Lamarque E., Tega D., (2009), "L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti", *Il diritto dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Giuffrè, n. 3, pp. 534-535.
- De Witte, (1993), *The European Community and its Minorities*, in Brolmann-Lefebvre-Zieck (eds.), *Peoples and Minorities in international law*, Dordrecht, Boston, London, p. 179.

<sup>63</sup> Si rammenti, in ogni caso, che l'Agenzia suddetta è stata privata, fin dalla sua costituzione, di ogni potere sanzionatorio, decisionale o di intervento diretto di fronte alla violazione dei diritti. In tal senso non manca chi critica l'efficacia della sua attività. Cfr. M. Cartabia, E. Lamarque, D. Tega, *L'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Uno sguardo all'origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti*, in *Il diritto dell'Unione europea*, cit., p. 536.

- La Rosa R. (2006), *Evoluzione e prospettive delle minoranze nel diritto internazionale e nel diritto europeo*, Milano, p. 253.
- Loy G., (2009), *Violino tzigano. La condizione dei Rom in Italia tra stereotipi e diritti negati* in *Rom e Sinti in Italia*, Ediesse.
- Palermo F., Woelk J., (2008), *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, pp. 7 e ss.
- Piasere L., (2004), *I Rom d'Europa. Una storia moderna*, Laterza.
- Valvo A.L., (2008), *L'Unione Europea dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Le istituzioni, la politica estera e di difesa, i diritti umani*, Aracne, p. 307.
- Valvo A.L., (2011), *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Amon.
- Villani U., (2010), *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Bari, p. 48.