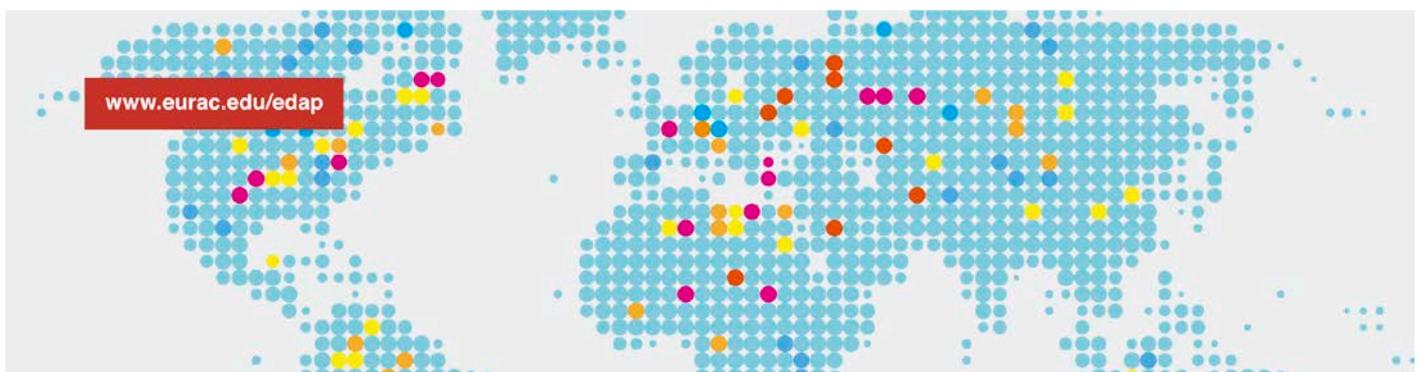


La protezione delle minoranze in Italia e il mancato riconoscimento della minoranza rom: ragioni e conseguenze

Claudia Tavani



Managing editors:

Emma Lantschner / Francesco Palermo / Gabriel N. Toggenburg

Editorial Board:

In alphabetical order:

Florian Bieber (University of Graz, A)

Craufurd Smith Rachel (University of Edinburgh, UK)
Dani Marco (Università di Trento, I)
De Witte Bruno (European University Institute, I)
Gamper Anna (Universität Innsbruck, A)
Henrard Kristin (University of Rotterdam, NL)
Hoffmeister Frank (Free University of Brussels, BE)
Kujovich Gil (Vermont Law School, US)
Kymlicka Will (Queens University, CAN)
Marko Joseph (Universität Graz, A)
Nic Shuibhne Niamh (University of Edinburgh, UK)
Packer John (United Nations Department of Political Affairs)
Pallaver Günther (Universität Innsbruck, A)
Poggeschi Giovanni (Università di Lecce, I)
Sasse Gwendolyn (London School of Economics, UK)
Tarr G. Alan (Rutgers University, US)
Teachout Peter (Vermont Law School, US)
Toniatti Roberto (Università di Trento, I)
Williams Robert F. (Rutgers University, US)
Woelk Jens (Università di Trento, I)

Assistant to the Managing editors:

Verena Wisthaler

Europäische Akademie Bozen
Drususallee, 1
39100 Bozen - Italien
Tel. +39 0471 055200
Fax +39 0471 055299
edap@eurac.edu
www.eurac.edu/edap

Accademia Europea Bolzano
Viale Druso, 1
39100 Bolzano - Italia
Tel. +39 0471 055200
Fax +39 0471 055299
edap@eurac.edu
www.eurac.edu/edap

Copyright Information:

Any sort of reproduction - including excerpts - is permitted only when indicating the exact EDAP source. Please quote EDAP as indicated in the following example: Gabriel N. Toggenburg, "The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity", 1 *European Diversity and Autonomy Papers- EDAP* (2004), 10, at www.eurac.edu/edap.

Abstract

Questo articolo descrive le condizioni in cui vive la minoranza rom in Italia, fornisce un quadro dettagliato del sistema normativo italiano in materia di non-discriminazione e protezione delle minoranze, inserendolo nel contesto del diritto internazionale. Esamina a fondo la legge quadro 482 del 1999 che ha portato al riconoscimento di dodici minoranze linguistiche in Italia tuttavia escludendo dal riconoscimento proprio la minoranza rom, e alla luce di questa legge rivede lo status giuridico dei Rom nel Paese. L'articolo analizza l'ascesa dei sentimenti anti-rom e le successive prese di posizione del governo, con l'adozione di decreti d'emergenza discriminatori nei confronti della minoranza rom, fino alla recente sentenza del Consiglio di Stato che ha sancito l'illegalità dello stato d'emergenza decretato a partire dal 2008 e all'adozione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti del 2012. Suggerisce infine delle strategie per porre fine alla discriminazione e assicurare l'integrazione dei Rom e la piena applicazione della normativa internazionale in materia di diritti umani.

Author

Claudia Tavani ha ottenuto un Ph.D presso la School of Law, University of Essex. Attualmente, svolge la sua attività di ricerca presso l'Università di Cagliari, Dipartimento di Diritto Pubblico e Studi Sociali, e lavora come ricercatrice presso l'Associazione 21 Luglio. Tra i suoi lavori più recenti ci sono *The Protection of the Cultural Identity of Minorities in International Law: Individual versus Collective Rights*, *European Yearbook of Minority Issues* volume 9 (2010) e il libro *Collective rights and the cultural identity of the Roma: A case study of Italy* (Martinus Nijhoff Publishers: Rotterdam, 2012). Questa ricerca è stata finanziata dalla Regione Autonoma della Sardegna grazie alla 'Borsa Giovani Ricercatori,' legge 7/2007.

The author can be reached at: taffani@hotmail.com

Key words

Rom - nomadi - discriminazione - minoranze - decreti d'emergenza - integrazione - inclusione.

Table of contents

1. Introduzione	5
2. I Rom in Italia	6
3. Il sistema normativo italiano	8
3.1. La protezione delle minoranze e la non-discriminazione	8
3.2. La legge quadro del 15 Dicembre 1999	10
4. I Rom come minoranza	11
4.1. Gli ultimi sviluppi	15
4.2. La Strategia Nazionale d'Inclusione	20
5. Conclusioni	22
6. Bibliografia	26

La protezione delle minoranze in Italia e il mancato riconoscimento della minoranza rom: ragioni e conseguenze

Claudia Tavani

1. Introduzione

L'Italia ha ratificato gran parte dei trattati in materia di diritti umani, tra cui il Patto internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale; il Patto internazionale per i diritti civili e politici; la Convenzione europea dei diritti umani; la Carta sociale europea e la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (Convenzione Quadro). In qualità di membro dell'Unione Europea (UE) l'Italia è membro della Carta dei Diritti Fondamentali¹ di Nizza, e del Trattato sull'Unione Europea e pertanto impegnata nell'applicazione della Direttiva 2000/43 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Recentemente, l'Italia ha anche preso l'impegno di attuare la Comunicazione della Commissione Europea 173/2011 tramite la Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti del 2012 (Strategia Nazionale). Tuttavia i Rom² sono fortemente discriminati, nè sono stati riconosciuti come minoranza.

Le comunità rom in Italia sono molto eterogenee, ma tutte ugualmente vittime di pregiudizi, isolate e discriminate. Le condizioni di degrado sono indipendenti dallo status giuridico, che in questo saggio verrà preso in considerazione solo quando vi fanno riferimento le norme vigenti. Peraltro, la maggior parte dei rapporti delle Organizzazioni Non-Governative (ONG) e dei documenti di organizzazioni internazionali consultati fanno riferimento ai Rom in generale, senza distinguere tra cittadini, immigrati dell'UE e extra-comunitari.

Dopo aver brevemente descritto le condizioni dei Rom in Italia, questo articolo analizza la normativa italiana in materia di protezione delle minoranze e discriminazione razziale. Esamina poi la legge quadro del 15 Dicembre 1999, che ha riconosciuto dodici minoranze linguistiche e storiche, ma non i Rom. Successivamente, analizza l'ascesa dei sentimenti anti-Rom

¹ Questa, all'articolo 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, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale."

² Il termine 'Rom' verrà usato in maniera generica per indicare Rom, Sinti e Caminanti. Userò i termini 'nomadi' o 'zingari' solo se utilizzati in documenti ufficiali.

che hanno portato alla violenza e alle contromisure del governo a partire dal Luglio 2008, e la preoccupazione espressa da organismi europei e internazionali per il trattamento dei Rom e infine all'adozione della Strategia Nazionale nel quadro della Cornice Comunitaria per le Strategie di Integrazione Nazionale dei Rom del 5 Aprile 2012. Vengono infine suggerite strategie per porre fine alla discriminazione, assicurare l'integrazione dei Rom e la piena applicazione degli standard internazionali per la protezione dei diritti umani.

2. I Rom in Italia

Non esistono dati precisi sulla presenza dei Rom in Italia, perché i censimenti nazionali non danno informazioni sull'appartenenza a minoranze linguistiche o gruppi etnici, e perché non ci sono criteri fissi per classificare persone o gruppi come 'zingari'.³ Statistiche ufficiali contano 110.000-120.000 Rom, di cui circa 70.000 cittadini italiani,⁴ ma nel 1995 Minority Rights Group International ne ha stimato 90.000-110.000. Nel 2012 il documento della Strategia Nazionale ha indicato una presenza di 170.000-180.000 unità.⁵ La maggior parte dei Rom stranieri viene dalla Romania, membro dell'UE dal 2007⁶ e dalla Bulgaria. Ci sono poi gli extra-comunitari, ovvero i circa 90.000 Rom balcanici arrivati in Italia negli anni '90 in seguito alla disgregazione dell'ex-Jugoslavia.⁷ Ci sono diversi dubbi circa l'accuratezza dei dati numerici sulla presenza dei Rom in Italia, che sarebbero il risultato di progressive aggiunte fatte da autorità, attivisti e studiosi che hanno seguito i più grandi arrivi di Rom nel Paese. OsservAzione fa notare che le autorità spesso fanno riferimento a questi dati: ciò non è prova della loro oggettività, ma li rende socialmente e politicamente rilevanti.⁸

Senza voler scendere in troppi dettagli, va puntualizzato che la distinzione principale tra i gruppi di Rom presenti in Italia si basa su criteri di natura giuridica, ovvero sulla cittadinanza italiana. Parte dei Rom extra-comunitari, provenienti solitamente dall'ex-Jugoslavia, è di fatto apolide, perché priva di documenti validi che dimostrino la loro identità. Difficilmente questi possono

³ Giuseppe Mario Scalia, *Le Comunità "sprovviste di territorio." I Rom, i Sinti e i Camminanti in Italia* (Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Italia, 2006), 21

⁴ Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Secondo Rapporto sull'Integrazione degli Immigrati in Italia* (Dipartimento per gli Affari Sociali, Roma, 13 Dicembre 2000). Anche secondo il documento della Strategia Nazionale i Rom di cittadinanza italiana sono circa 70.000. Vedi Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011, 28 Febbraio 2012, 13.

⁵ *Ibid.*

⁶ I Romeni sono circa 560000, di cui 50000 Rom. Vedi <http://hrw.org/english/docs/2007/11/08/italy17280.htm>, ultimo accesso: 27 Ottobre 2012.

⁷ *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, 13.

⁸ OsservAzione, *Cittadinanze Imperfette* (Edizioni Spartaco, Italia, 2006), 26. Il più recente studio nazionale "ufficiale" su Rom, Sinti e Caminanti è il Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, della Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato della Repubblica, che tuttavia si avvale di fonti quali esperti, e dati rilevati da ONG, pertanto non avendo utilizzato dati proprio.

diventare apolidi anche di diritto, perché al momento della presentazione della domanda per ottenere il riconoscimento dello status di apolidia dovrebbero esibire il certificato di residenza ed il permesso di soggiorno, che spesso non hanno. Alcuni sono riusciti ad ottenere il diritto d'asilo o il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Ci sono poi i Rom nati in Italia, vissuti nei campi, ma che non riescono ad ottenere la cittadinanza italiana al compimento dei 18 anni perché privi di documenti che certificano la loro residenza in Italia per tutti i 18 anni.⁹

I Rom sono comunemente chiamati 'zingari' o 'nomadi.' Il primo termine ha chiare connotazioni negative, mentre il secondo - applicato indifferentemente a tutti i Rom - si basa sulla presupposizione erronea che siano nomadi. Storicamente il nomadismo era speculare alla sopravvivenza economica del gruppo e meccanismo di difesa contro l'ostilità dei non-Rom, tuttavia già nel 1994 le autorità riportavano che ben oltre il 51,4% era sedentario.¹⁰

L'etichetta 'nomadi' è usata per legittimare la marginalizzazione: le autorità, mantengono il nomadismo come immagine di riferimento e lo riconoscono come tratto fondamentale della cultura rom,¹¹ supportando pertanto la costruzione di campi. Così la percezione dei Rom come nomadi è approvata ufficialmente,¹² contribuendo a rafforzare l'idea che non siano Italiani e che non avrebbero diritto a stare in Italia. Che solitamente e socialmente i Rom siano percepiti come stranieri è mostrato anche dall'esistenza, in passato, di una serie di uffici amministrativi 'per i nomadi e non-Europei.'¹³ Va comunque sottolineato che, nel documento della Strategia Nazionale, sono le stesse autorità italiane a riconoscere che individuare nel nomadismo un tratto culturale saliente delle comunità rom è ormai superato ed erroneo, e che il termine "nomadismo" non fotografa correttamente la situazione attuale.¹⁴

Nelle sue Osservazioni conclusive sull'Italia, il Comitato per i diritti umani dell'ONU ha dichiarato la sua preoccupazione per la politica dei campi.¹⁵ Il Comitato Consultivo per la Convenzione Quadro ha espresso perplessità per il

⁹ Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, 15-17. Le autorità italiane riconoscono l'esistenza di una problematica inerente i diritti fondamentali riconosciuti a membri della comunità rom che sono nati e cresciuti in Italia ma privi di cittadinanza, e a quelli che sono apolidi di fatto. Nel documento della Strategia Nazionale, viene indicato tra gli obiettivi per il biennio 2012-2013 quello di esaminare le problematiche inerenti il riconoscimento giuridico dei Rom provenienti dalla ex Jugoslavia e la definizione di percorsi e soluzioni di natura amministrativa e diplomatica per superare il problema dell'apolidia di fatto. Vedi Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, 99.

¹⁰ Ministero dell'Interno, Ufficio centrale per i problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche, Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Italia, 1994, 374

¹¹ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention (ACFC), Second report submitted by Italy, ACFC/SR/II(2004)006, 14 May 2004, 12

¹² Ferdinando Sigona, "Locating 'The Gypsy Problem'. The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'" 31(4) *Journal of Ethnic and Migration studies* 2005, 741-756, at 746.

¹³ Leonardo Piasere, *Popoli delle Discariche. Saggi di antropologia zingari* (CISU, Roma, 1991).

¹⁴ Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, 4

¹⁵ U.N. Human Rights Committee, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Italy, CCPR/C/ITA/CO/5, 24 Aprile 2006

fatto che “il modello di integrazione prevalentemente invocato dalle autorità si basi ancora sul tipo di vita che si conduce nei campi ... isolati dal resto della società italiana.”¹⁶ Anche il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha notato che l'Italia non prende “misure adeguate per assicurarsi che ai rom ... vengano offerte abitazioni in quantità e di qualità sufficiente ai loro bisogni particolari” e ha condannato gli sgomberi forzati di cui spesso i Rom che abitano nei campi sono vittima.¹⁷ Simili preoccupazioni sono state espresse dal Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, che ha invitato l'Italia ad agire in maniera ferma contro misure che negano la residenza, e ad evitare la sistemazione in campi isolati dalle aree abitate,¹⁸ così come dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa.¹⁹

3. Il sistema normativo italiano

3.1. La protezione delle minoranze e la non-discriminazione

L'articolo 3 della Costituzione sancisce l'uguaglianza di tutti i cittadini, “senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.”

La base d'implementazione del principio di uguaglianza è il capitolo IV del Testo Unico sull'Immigrazione (T.U.), che regola e consolida in un unico testo l'immigrazione, lo status e il trattamento degli stranieri. Sebbene rivolto soprattutto agli immigrati, la sezione sulla discriminazione è applicabile anche agli Italiani. L'articolo 43 definisce la discriminazione come ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, causa una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata su razza, colore, nazionalità o etnia, religione e che ha lo scopo o l'effetto di compromettere il riconoscimento, il godimento e l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel campo politico, economico, sociale, culturale e in ogni altro campo della vita pubblica. L'articolo 44 stabilisce che le vittime di discriminazione possono fare ricorso per porre fine al comportamento vietato ed essere compensate per i danni subiti, ma l'onere della prova resta a carico della vittima.²⁰ La discriminazione e l'odio su base razziale ed etnica,

¹⁶ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Second Opinion on Italy, ACFC/INF/OP/II(2005)003, 24 Febbraio 2005

¹⁷ Appendix to Resolution ResChS(2006)4 Information provided by the Permanent Representative of Italy during consideration by the Committee of Ministers of the report transmitted by the European Committee of Social Rights concerning Collective complaint No. 27/2004

¹⁸ U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations: Italy, CERD/C/304/Add.68, 7 Aprile 1999, par. 11 e U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations: Italy, CERD/C/ITA/CO/15, 16 Maggio 2008, par. 14

¹⁹ Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, On his visit to Italy, 10-17 June 2005, for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, CommDH(2005)9, Strasbourg 14 Dicembre 2005, par. 210-212

²⁰ L'intenzione espressa nella direttiva UE 2000/43 di spostare l'onere della prova dalla vittima all'accusato non si è trasformata in legge. Il Codice Civile vi fa riferimento solo all'articolo 2729, in base al quale nei casi in cui la normativa non stabilisca regole precise per l'assunzione di prove, il giudice può usare la sua discrezione. In pratica, l'onere della prova resta interamente sulla vittima.

nazionalità e religione sono condannati anche dalla legge 205/93 (Legge Mancino), che li riconosce come una speciale aggravante nei reati.

La protezione garantita è rafforzata dalla direttiva UE 2000/43, che ribadisce il principio di uguaglianza a prescindere da razza ed etnia e che è stata recepita in Italia con decreto legislativo 215/2003. Il decreto non prevede nessuna forma di azione positiva (*'affirmative action'*), legittima secondo il sistema costituzionale italiano, in vista del principio di uguaglianza effettiva stabilito dall'articolo 3(2) della Costituzione. L'*affirmative action* è in ogni caso prevista dall'articolo 5 della direttiva.

L'articolo 6 della Costituzione stabilisce che "la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche," ma non specifica se questa protezione dovrebbe essere concessa tramite una legge quadro o misure diverse per ogni minoranza. Il diritto italiano, incluso quello costituzionale, non fa menzione di minoranze etniche o religiose.

La Costituzione adotta come criterio principale di protezione l'autonomia territoriale delle regioni dove risiedono minoranze. In altre parole, l'autonomia è considerata uno dei migliori strumenti di protezione: più potere hanno le autorità regionali e locali, e più sviluppato è il governo autonomo, più protezione hanno le minoranze, perchè piccoli gruppi a livello nazionale possono avere un impatto maggiore a livello locale, dove diventano numericamente significativi.²¹ La protezione è quindi solitamente più efficace per minoranze territorialmente compatte, specialmente se vivono in aree di confine con altri Stati, mentre è inadeguata per gruppi sparsi nel territorio nazionale²² (come i Rom).

Le differenze tra le varie minoranze sono particolarmente evidenti: l'Italia è allo stesso tempo un Paese con un sistema molto avanzato di protezione di (alcune) minoranze e uno in cui altre rischiano di essere completamente assimilate e scomparire.²³ Le ragioni di ciò sono soprattutto di natura economica: alcuni diritti positivi come quelli di natura linguistica sono molto onerosi per lo Stato. In termini di diritto, alcune regioni hanno norme a più ampio spettro. In termini di protezione effettivamente garantita, alcune minoranze godono di maggiore protezione (e si può pertanto parlare di minoranze 'forti' o 'deboli'). La Corte Costituzionale ha così sottolineato, nella sentenza 312 del 1983, la necessità di una legge quadro, in particolare per assicurare uno standard minimo di protezione alle minoranze più piccole.

Vedi Alessandro Simoni, "Sicurezza, legalità e lo spettro degli "zingari," *Reset* 107 (2008), pp. 28-29. Vedi anche Centre on Housing Rights and Evictions, European Roma Rights Centre, Open Society Institute et. al, *Security a la Italiana*, Luglio 2008, p. 9

²¹ Francesco Palermo, "Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela," 23 *Quo vadis Romania? - Zeitschrift für eine aktuelle Romanistik* 2004, 35-46, at 37

²² *Ibid.*

²³ Francesco Palermo, "A Never-Ending Story? The Italian Draft Bill on the Protection of Linguistic Minorities," in Snezana Trifunovska (a cura di), *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages* (The Hague, Asser Press, 2000), 55-66, at 56

3.2. La legge quadro del 15 Dicembre 1999

La legge 482 'Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche' (o legge quadro) è stata adottata nel 1999 come pre-requisito per l'implementazione della Convenzione Quadro.²⁴ Lo scopo è di mettere in pratica il quadro normativo stabilito dall'articolo 6 della Costituzione e da altri strumenti internazionali in materia di protezione delle minoranze, inclusa la Convenzione Quadro. L'articolo 2 infatti sottolinea che

“in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali,²⁵ la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.”

Sono quindi protette tutte le minoranze linguistiche storicamente presenti sul territorio italiano, ma non le nuove (ovvero i gruppi di immigrati), la cui protezione continua ad essere un problema. Infatti, la legge del 22 Luglio 1998 (norme in materia di immigrati) non stabilisce che gli immigrati possano avere diritti che spettano alle minoranze.²⁶ In aggiunta, non viene protetta la minoranza rom, sebbene sia presente in Italia dal XV secolo.

Le minoranze protette sono identificate con il territorio. I diritti legati allo status di minoranza non sono considerati personali ma 'territoriali.' Pertanto l'appartenenza di una persona ad una minoranza linguistica può risultare in diritti speciali solo in connessione con il territorio in cui abita la minoranza e solo previo riconoscimento ufficiale dello status di minoranza da parte dello Stato.²⁷ In realtà l'articolo 6 della Costituzione non fa differenza tra minoranze territoriali e minoranze sparse sul territorio dello Stato o minoranze 'nuove' risultato dell'immigrazione.²⁸

After a series of consultations, also with experts of the Council of Europe (CoE),²⁹ and further debate, on 23 December 1994 the Moldovan parliament passed the Law on the Special Juridical Status of Gagauzia (Gagauz Yeri) - "Autonomy Statute". Two safeguarding measures were introduced: any changes to the law would require a three-fifth's majority vote in the parliament in Chisinau, and any enactments infringing on the powers of Gagauzia should be annulled by the Moldovan Constitutional Court. On the

²⁴ ACFC Second report submitted by Italy, 4

²⁵ Il riferimento ai principi stabiliti dalle istituzioni internazionali ed europee è generico e nessuno strumento in particolare è citato.

²⁶ Palermo fa notare che "protezione delle minoranze [dovrebbe significare] protezione di quelli che non riescono ad integrarsi per motivi economici, linguistici, e culturali." Vedi Palermo (2000), p. 65

²⁷ Ibid., p. 55. Vedi anche Palermo (2004), p. 27

²⁸ La questione della costituzionalità della legge quadro verrà analizzata in seguito. Vedi infra.

²⁹ The role of the then OSCE High Commissioner on National Minorities, Max van der Stoep, should be highlighted as well. See, e.g., Stefan Troebst, "A Tribute to Max van der Stoep", 6 July 2012, at www.ecmi.de/about/about-ecmi/a-tribute-to-max-von-der-stoel/.

same day, the parliament of Moldova also passed a resolution calling on the government to bring its own enactments into accord with the law.³⁰

On 5 March 1995, a referendum was held in 36 localities where the Gagauz either comprised more than 50 per cent of the population or where one-third of the locals initiated it. This led to the current structure of Gagauzia, which is comprised of 3 towns and 29 villages, altogether covering 1,848 km². According to the latest census in 2004, Gagauz represent 82.1 per cent of the 155,646 inhabitants of Gagauz Yeri, Bulgarians make up 5.1 per cent, Moldovans 4.8 per cent, Russians 3.8 per cent and Ukrainians 3.2 per cent.³¹ After the referendum, the original administrative infrastructure changed and the administration of this now dispersed 'autonomous territory' became difficult.³² This also had an effect on the Taraclia district, which hosts the Bulgarian minority, as Bulgarian-dominated villages chose not to join the autonomy, except for the ethnically mixed village of Kirsovo.³³ On 28 May 1995, Georgi Tabunshik was elected Gagauzia's first official leader, and in August of the same year Moldova granted amnesty to Gagauz movement activists.³⁴

4. I Rom come minoranza

Dato che non esiste una definizione di minoranza nel diritto internazionale,³⁵ quando il parlamento italiano ha adottato la legge quadro ha applicato i criteri ritenuti al momento appropriati per determinare i gruppi da riconoscere, primo fra tutti il legame con un territorio specifico, cosa che ha determinato l'esclusione dei Rom dalla rosa delle minoranze riconosciute. Pertanto, parlare del loro status giuridico in qualità di minoranza non è facile, dato che non esiste autorità specifica in materia nonostante la loro lunga presenza sul territorio dello Stato. *De facto*, i Rom non hanno uno status giuridico specifico. Inoltre non hanno alcun legame particolare con il territorio o con la società italiani, dalla quale sono spesso respinti e da cui sono sottoposti a pregiudizi di ogni genere - sia a livello istituzionale che non. Eppure sono presenti in Italia da oltre 600 anni; come gruppo condividono le stesse origini etniche; parlano tutti Romanes, riconosciuto da diverse organizzazioni internazionali e dai linguisti come una lingua minoritaria; hanno una forte identità culturale, e sono quindi riconoscibili per la loro

³⁰ Neukirch, "Autonomy and Conflict Transformation ...", 109.

³¹ National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova, Population by Main Nationalities, in Territorial Aspect, at <http://www.statistica.md/pageview.php?l=en&idc=295&id=2234>.

³² Neukirch, "Autonomy and Conflict Transformation ...", 110.

³³ Claus Neukirch, "National Minorities in the Republic of Moldova: Some Lessons Learned, Some Not?", 2(3) *South East Europe Review* (1999), 45-63, at 59. The author mentions certain tensions and elite behaviour as reasons for this. He repeated in an expert talk in Chisinau in July 2011 that the Bulgarians simply did not want to play a secondary role in the autonomy and so decided not to join.

³⁴ Christopher Hewitt, "Gagauzia", in Christopher Hewitt and Tom Cheetham (eds.), *Encyclopedia of Modern Separatist Movements* (ABC-Clio, Oxford, 2000), 108-110, at 109.

³⁵ Non esiste una definizione giuridicamente vincolante di minoranza a livello internazionale. Per una digressione sull'argomento, vedi John Packer, "On the Definition of Minorities," in John Packer e Kristian Myntti (a cura di), *The Protection of Ethnic and Linguistic minorities in Europe* (Institute for Human Rights, Ebo/Turku, 1993), 23-65.

cultura (che in realtà può variare profondamente tra i vari gruppi, ma che ha alcune caratteristiche comuni tanto da permettere l'identificazione del gruppo in termini di omogeneità), per i loro canoni sociali e per il loro background storico, ma non per le origini geografiche e la cittadinanza.

Nonostante queste caratteristiche facilmente riconoscibili, il governo che si è trovato a discutere la legge quadro nel 1999 non ha ritenuto opportuno includere i Rom nel campo di applicazione della legge quadro. Infatti, contrariamente a precedenti proposte di legge come quella del 1992, e contrariamente alla proposta della stessa legge quadro,³⁶ questa non riconosce minoranze linguistiche e storiche non collegabili ad un territorio specifico.

Sebbene le autorità abbiano ammesso la necessità di una politica comprensiva che permetta la piena integrazione dei Rom, quando la legge quadro veniva discussa, davanti al dilemma se riconoscerli come minoranza, sono stati sollevati diversi dubbi. La questione principale riguardava il tipo di minoranza che avrebbero costituito, e l'identificazione dei singoli beneficiari dei diritti specifici che dovrebbero essere garantiti e protetti in qualità di membri.³⁷ In aggiunta, i Rom che vivono in Italia non sempre soddisfano gli elementi necessari per la cittadinanza e hanno spesso difficoltà a dimostrare una residenza stabile, fattori che in ogni caso sarebbero insufficienti per riconoscere ai singoli lo status di membri di una minoranza protetta ai sensi dell'articolo 6 della Costituzione. Infine, i Rom in Italia sono raramente collegati ad un territorio, inteso nel senso di spazio in cui agiscono in maniera unitaria, specialmente dal punto di vista politico: così non soddisfano il criterio della territorialità richiesto per garantire la protezione delle minoranze: in mancanza di un riconoscimento come minoranza, che garantirebbe loro dei diritti speciali, i Rom hanno diritti in qualità di singoli individui e cittadini.³⁸

Va comunque sottolineato che l'articolo 6 della Costituzione non fa differenza tra minoranze territoriali e non, e che il principio di territorialità è tipico della legge quadro. La questione è, allora, se la legge quadro possa essere considerata incostituzionale. La Corte Costituzionale non si è mai pronunciata in materia. A mio avviso l'articolo 6, dal carattere piuttosto vago e che si limita a dire che la Repubblica protegge le minoranze linguistiche con norme appropriate, lascia ampio spazio per ogni genere di interpretazione. Un'interpretazione letterale permetterebbe il riconoscimento della minoranza, dato che manca il riferimento al criterio della territorialità. La

³⁶ Citata nel primo rapporto sullo status delle minoranze in Italia, che sottolinea anche che " ... l'inserimento degli zingari nella comunità nazionale ... non ha finora funzionato, nè ha grandi possibilità di riuscita perchè ci si trova di fronte a un gruppo con caratteristiche di comportamento e di cultura del tutto diverse rispetto ad altre minoranze" Vedi Primo Rapporto sulle Minoranze in Italia (1994), 361.

³⁷ U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Thirteenth periodic reports, Italy, CERD/C/406/ADD.1, 17 Ottobre 2000, par. 232.

³⁸ Vedi, tra l'altro, anche la Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, p. 18. Altri Stati, come l'Ungheria, li hanno inclusi tra le minoranze riconosciute sebbene siano sparsi nel territorio - vedi l'Hungarian Minority Act del 1993.

costituzionalità della legge quadro va valutata anche alla luce dell'articolo 117 della Costituzione, che richiama ai trattati internazionali in vigore. Diversi organi di tutela internazionali hanno più volte indicato che i Rom vanno riconosciuti come minoranza. Ad esempio, il Comitato per i diritti umani, facendo riferimento proprio al caso dei Rom, ha sottolineato che "l'assenza di una connessione con un territorio specifico non impedisce ad una comunità di essere riconosciuta come minoranza...."³⁹

Il fatto che i Rom non siano stati inclusi tra le minoranze riconosciute e che il Romanes sia stato escluso dall'applicazione dell'articolo 2 della legge quadro ha causato ampio dibattito al momento della ratifica della Convenzione Quadro.⁴⁰ Nel suo primo rapporto al Comitato Consultivo l'Italia cita gli 'zingari' come minoranza senza connessione ad alcun territorio in particolare e sottolinea l'esistenza di varie leggi regionali volte alla loro protezione.⁴¹ Ma le leggi regionali non bastano a garantire la piena protezione dei gruppi rom. Inoltre, il loro obiettivo principale è la creazione di aree per i campi nomadi.⁴² La necessità di una normativa e, in generale, di un sistema di protezione che siano meno frammentari e localizzati è peraltro ammessa dalle stesse autorità nazionali, come emerge dal documento della Strategia Nazionale.

Il Comitato Consultivo ha osservato che,

" ... specialmente sulla base dell'attestata presenza storica in Italia, i Rom abbiano i requisiti per ottenere la protezione garantita dalla Convenzione Quadro. Per questa ragione il Comitato accoglie il chiarimento, ... che i Rom ... siano comunque protetti dalla Convenzione Quadro. ... tuttavia, che ad oggi non vi sono strumenti legali a livello nazionale che garantiscano ai Rom una completa protezione. I numerosi strumenti legislativi sui Rom che sono stati adottati a livello regionale potrebbero non essere sufficienti; spesso limitati alla promozione di aspetti culturali o finalizzati a scopi sociali, sono molto eterogenei e sono significativamente carenti in termini di coerenza."⁴³

Ha successivamente aggiunto che

" ... Questa legislazione regionale spesso riduce la cultura di Rom, Sinti e Caminanti unicamente ad uno stile di vita ritenuto nomade,

³⁹ HRC (2006), par. 22.

⁴⁰ La maggior parte degli stati che ha ratificato la Convenzione Quadro - e la stessa Italia - include i Rom nell'ambito di applicazione. Vedi CoE, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Legal Situation of the Roma in Europe, Report, 19 Aprile 2002.

⁴¹ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Report submitted by Italy, ACFC/SR(1999)007, 3 Maggio 1999, 34. Il Comitato Consultivo ha notato che successivi rapporti non includevano informazioni dettagliate sulla minoranza rom. Vedi Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Opinion on Italy, ACFC/INF/OP/I(2002)007, 14 Settembre 2001, par. 12.

⁴² Claudio Marta, "Le Politiche per i Rom e Sinti in Italia," in Commissione per le Politiche di Integrazione, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rom e Sinti: un'integrazione possibile. Italia ed Europa a confronto, Napoli, 23-24 Giugno 2000, 43-49, p. 48

⁴³ ACFC (2001), par. 16.

che si tende a trattare come un problema. Anche quando queste leggi regionali contengono utili elementi per la promozione della lingua e della cultura Rom, questi non vengono ritenuti prioritari nelle politiche statali né a livello nazionale né a livello regionale ...

„⁴⁴

L'esclusione dei Rom dalla legge quadro e l'assenza di una normativa specifica che protegga la loro identità e cultura a livello nazionale hanno avuto come ulteriore conseguenza la mancata partecipazione alla vita politica e sociale del Paese.⁴⁵

Dal punto di vista storico, l'esclusione dei Rom dal gruppo di minoranze ufficialmente riconosciute è errata, perchè sono presenti sul territorio italiano dal XV secolo. Varie ONG sottolineano che

“ ... due sono le questioni degne di nota: 1) i funzionari italiani hanno creato uno status speciale e hanno intenzionalmente rifiutato di concederlo a persone di un gruppo etnico; siffatte azioni sono state intraprese per esigenze puramente discriminatorie, motivate dal disprezzo per i Rom quale gruppo etnico e celate dietro il pretesto che 'i Rom mancano di legami storici con l'Italia;' 2) il fatto stesso che tale status sia stato, durante il dibattito parlamentare, dapprima discusso e in seguito deliberatamente ritirato dalla proposta, ha prodotto un effetto dannoso e degradante sull'opinione pubblica verso i Rom in Italia.”⁴⁶

In passato la camera dei deputati ha proposto una norma specifica separata, 'Norme in materia di tutela della minoranza zingara,' che tratta direttamente di questioni legate ai gruppi rom. Questa garantirebbe un numero di diritti, come la protezione dell'identità culturale.⁴⁷ L'intenzione di includere i Rom tra le minoranze riconosciute dalla legge quadro è stata espressa nel Maggio 2006, quando è stato detto che

“... un disegno di legge per una strategia comprensiva a livello nazionale su tutte le questioni che riguardano Rom, Sinti e Caminanti è in fase di preparazione dai ministeri competenti e si spera che verrà approvata entro breve tempo Di conseguenza, anche la comunità di Rom, Sinti e Caminanti verrà inclusa, ... tra le minoranze storiche”⁴⁸

⁴⁴ ACFC (2005), par. 11 e 33.

⁴⁵ Ibid., par. 142.

⁴⁶ European Roma Rights Centre (ERRC), Centre On Housing Rights and Evictions (COHRE) and Osservazione, Written Comments Concerning Italy for Consideration by the U.N. CERD at its 72nd Session, 2008, 8.

⁴⁷ U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Fifteenth periodic reports, Italy, CERD/C/ITA/15, 29 Marzo 2006, par. 172.

⁴⁸ Appendix to Resolution ResChS(2006)4.

Intenzioni simili sono state manifestate nei commenti del governo italiano dopo le osservazioni conclusive del Comitato per i diritti umani dell'ONU al rapporto periodico presentato dall'Italia.⁴⁹

Ebbene, svariati anni e governi più tardi questo impegno non è stato ancora mantenuto,⁵⁰ perché

“ ... non appare esservi una reale volontà tra le principali forze politiche [...] di elaborare uno specifico strumento normativo per tutelare la lingua, la cultura e l'identità di queste persone, come dimostrato dal fatto che le citate proposte di legge non sono state adottate dal Parlamento.”⁵¹

Il risultato di questa situazione è un accrescersi del rifiuto di riconoscere ai Rom italiani quei diritti che normalmente sono garantiti ai cittadini, o, nel caso di Rom stranieri, i diritti normalmente garantiti ai cittadini stranieri. A soffrire di più di questa 'indifferenza politica'⁵² sono, appunto, gli stranieri.

4.1. Gli ultimi sviluppi

Secondo il quindicesimo rapporto dell'Italia al Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale

“Le popolazioni rom non possono considerarsi come gruppo praticamente segregato dal resto della popolazione, dato che la normativa italiana prevede misure specifiche in loro favore [...]. In pratica, la normativa italiana non prevede nessuna distinzione tra i cittadini su basi etniche, linguistiche o religiose.”⁵³

Le autorità italiane affermano che i Rom di cittadinanza italiana godono degli stessi diritti e doveri di cui godono tutti gli altri cittadini, mentre i cittadini di altri Paesi dell'UE godono del pieno diritto alla libertà di movimento, e gli extra-comunitari sono soggetti alle norme che governano la residenza dei cittadini stranieri. Aggiungono inoltre che

“Le popolazioni rom che non hanno cittadinanza italiana incontrano diverse difficoltà quando fanno domanda per il permesso di soggiorno o per la naturalizzazione. ... per ottenere il permesso di soggiorno, è necessario avere un lavoro. Perciò, quando le popolazioni rom hanno difficoltà ad ottenere il permesso

⁴⁹ U.N. Human Rights Committee, Comments by the Government of Italy, CCPR/C/ITA/CO/5/Add.1, 19 Febbraio 2007, p. 7.

⁵⁰ Diverse proposte di legge sono state presentate al parlamento dal 2001 ad oggi. Queste sono riportate sul rapporto UNAR del 2007. Vedi Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità, UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, L'efficacia degli strumenti di tutela nel contrasto alle discriminazioni razziali, Relazione 2007, p. 63. Vedi anche la Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, 7.

⁵¹ ACFC (2005), par. 31. Preoccupazione in tal senso è stata anche espressa dal Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD). Vedi CERD (2008), par. 12. È interessante osservare come le opinioni del CERD siano state pubblicate pochi giorni prima dell'emanazione dei decreti legislativi di emergenza che hanno colpito in maniera particolare i Rom.

⁵² Nazzarena Zorzella, “Gli 'zingari' stranieri e i meandri del diritto italiano,” in Alessandro Simoni (a cura di), Stato di Diritto e Identità Rom (Torino, L'Harmattan, 2005), 140-166, at 141.

⁵³ CERD, Fifteenth periodic reports, Italy, par. 171.

di soggiorno, ciò non è dovuto a discriminazione ma alla mancanza di una condizione di base"54

Il 31 Ottobre 2007, il governo ha adottato il decreto d'emergenza 181/2007, 'Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza.' Entrato in forza il 2 Novembre 2007, e abrogato il 2 Gennaio 2008, questo prevedeva la possibilità di praticare l'espulsione immediata di cittadini dei Paesi dell'UE. Seguito ad un brutale omicidio commesso da un Rom romeno, il decreto dava ai prefetti locali l'autorità per espellere cittadini comunitari considerati una minaccia all'ordine pubblico, anche in assenza di un'indagine approfondita. Sebbene inteso per tutti i cittadini comunitari, era evidente che il target principale del decreto fossero i Rom romeni. Il 29 Dicembre 2007, il governo emanava il decreto 249, 'Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza,' il quale, secondo ONG che impegnate nel campo della tutela dei diritti dei Rom "distorce ulteriormente le percezioni pubbliche ... confondendo l'immigrazione con il terrorismo internazionale e altre minacce estreme alla pubblica sicurezza."55

Una serie di 'Patti per la Sicurezza' firmati a partire dal Novembre 2007 a Napoli, Roma, Milano e in altre grandi città prevedevano l'espulsione forzata di migliaia di Rom dalle loro case56 e la creazione di una task force di ufficiali di polizia per limitare i rischi alla sicurezza per gli abitanti (da intendersi come 'non-Rom') delle aree attorno ai nuovi campi e quindi 'riabilitarle'.

Nel Maggio 2008, a seguito di elezioni anticipate, entrava in carica il governo guidato da Silvio Berlusconi. Per la prima volta in Italia, durante la campagna elettorale una delle coalizioni in competizione inseriva nel suo programma politico la repressione della presenza di 'nomadi non autorizzati'.57 Il governo incentrava la sua linea politica nei confronti dei Rom

54 CERD, Fifteenth periodic reports, Italy, par. 173-174. Il rapporto non parla della discriminazione di cui sono vittime i Rom nel campo del lavoro, che siano cittadini italiani o meno.

55 ERRC 2008, 12.

56 Con sentenza 16571/05 la Corte di Cassazione ha respinto l'ordine della corte di Milano che aveva annullato l'espulsione di vari Rom romeni, ricordando che, secondo l'articolo 4 del Protocollo 4 alla Convenzione Europea per i Diritti Umani, il termine "espulsione collettiva" indica espulsioni contro un gruppo di stranieri senza esame oggettivo e ragionevole dei motivi e osservando che nel diritto italiano un'espulsione può essere revocata per ragioni umanitarie o di coesione familiare. La Corte di Cassazione ha fatto notare che il solo fatto che i decreti d'espulsione in questione fossero stati adottati allo stesso tempo e usando linguaggio e ragionamenti simili contro persone della stessa origine etnica non fosse di per sè contrario all'articolo 4 del Protocollo 4. Vedi Council of Europe Commissioner for Human Rights, Memorandum by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Italy on 19-20 June 2008, Strasbourg, 28 Luglio 2008 CommDH(2008)18, par. 39. Vedi anche Corte Europea dei Diritti Umani, ricorsi 57574/00 e 57575/00, Sulejmanovic & others and Sejdovic & Sulejmanovic v. Italy, sentenze dell'8 Novembre 2002, nel cui caso, a seguito di un accordo amichevole, il governo italiano ha revocato il decreto di espulsione emesso nei confronti di alcuni Rom bosniaci residenti nel campo Casilino 700 a Roma.

57 Vedi i vari passaggi citati da Simoni. Il 14 Settembre 2008, durante l'incontro annuale della Lega Nord, Giancarlo Gentilini, ex-sindaco di Treviso, annunciava con orgoglio lo smantellamento di due campi nomadi, e suggeriva l'uccisione di "tutti i bambini dei Rom che rubano dagli anziani." Il video è disponibile su <http://www.youtube.com/watch?v=5sH84Ne3jCA>, ultimo accesso: 27 Ottobre 2012. Gentilini è stato successivamente condannato dal Tribunale di Venezia ad una multa di € 4000 e al divieto di partecipare a comizi politici per tre anni.

sulla paura degli Italiani nei loro confronti e nei confronti degli immigrati in generale, e sulla sicurezza, esasperando gli animi con costanti affermazioni anti-Rom che ricevevano ampio spazio sui media nazionali,⁵⁸ e che hanno contribuito a riprodurre stereotipi negativi. Poco è stato fatto anche contro gli episodi di hate speech.⁵⁹ Il pacchetto sicurezza approvato poco dopo l'elezione era inteso a diminuire l'immigrazione clandestina e ad allontanare gli stranieri indesiderati⁶⁰ anche tramite lo smantellamento dei campi.⁶¹

Il 21 Maggio 2008 veniva approvato il decreto 'Dichiarazione dello stato d'emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia.' Lo stato di emergenza era dovuto alla presenza di nomadi residenti nelle aree urbane e al fatto che la loro residenza, per le condizioni precarie, fosse causa di serio allarme sociale con ripercussioni sull'ordine pubblico e sulla sicurezza dei residenti. Sebbene inizialmente il decreto facesse riferimento agli immigrati clandestini extracomunitari in generale, anche in questo caso era chiaro che il target principale fossero i Rom, visto il riferimento, nel testo del decreto, ai soli 'nomadi.' Non si manifestava solo il rifiuto di ammettere che le comunità rom non sono nomadi, ma si puntava il dito contro loro come causa di serio allarme sociale.⁶²

Lo stato d'emergenza sarebbe dovuto durare sino al 31 Maggio 2009, ma successivamente veniva esteso sino al 31 Dicembre 2010 e anche alle regioni di Piemonte e Veneto e poi nuovamente sino al 31 Dicembre 2011. Per poter adottare il decreto, il governo Berlusconi si era basato sulla legge 225/92 che si occupa di situazioni d'emergenza causate da disastri naturali, e permette alle autorità pubbliche di derogare da norme e regolamenti applicati in condizioni normali, ma che non fa menzione di situazioni scaturite dalla coesistenza tra diversi gruppi etnici: in pratica, i Rom venivano equiparati ad una calamità naturale, e la loro mera presenza veniva indicata come causa d'emergenza.⁶³

Il 6 Giugno 2008 il governo annunciava l'intenzione di condurre un censimento nei campi, con tanto di raccolta delle impronte digitali degli abitanti. Era subito chiaro che non si sarebbe trattato di un classico censimento, perché sarebbe stato portato avanti da forze di polizia e non dall'ISTAT. Inoltre, i censiti venivano invitati a dichiarare nazionalità, religione ed etnia, come appare dai documenti ufficiali del censimento a Napoli.⁶⁴ L'articolo 8(1) della Direttiva del Consiglio 95/46/EC sulla protezione dei dati personali dice che, in assenza di norme specifiche che lo

⁵⁸ ERRC 2008, 15.

⁵⁹ CERD 2008, par. 15 e 22. Vedi anche ACFC 2005, par. 80-81

⁶⁰ Lucia Kubosova, "EU gives blessing for Italy's Roma fingerprint scheme," EU Observer, 5 Settembre 2008

⁶¹ COHRE et al. 2008, 16.

⁶² COHRE et al. 2008, 17.

⁶³ Ibid., p. 18. Anche il Parlamento UE si è mostrato preoccupato per il riferimento alla legge 225/92. Vedi Risoluzione del Parlamento europeo sul censimento dei rom su base etnica in Italia, P6_TA(2008)0361, 10 Luglio 2008.

⁶⁴ Tali documenti sono visibili, tra l'altro, nel rapporto Security A la Italiana.

permettono e indicano gli obiettivi specifici, i procedimenti e le garanzie per evitare un uso inappropriato dei dati, "Gli Stati membri vietano il trattamento di dati personali che rivelano l'origine razziale o etnica ... [e] le convinzioni religiose...." Il Parlamento UE inizialmente esprimeva preoccupazione per questa misura, e esortava

"le autorità italiane ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali ... e dall'utilizzare [quelle] già raccolte, ... in quanto ciò costituirebbe chiaramente un atto di discriminazione diretta fondata sulla razza e sull'origine etnica" ⁶⁵

Tuttavia, il 4 Settembre 2008, un portavoce della Commissione asseriva che tale pratica aveva il solo scopo di identificare persone che non potevano essere identificate in altro modo. Inoltre aggiungeva che il rapporto presentato dalle autorità italiane all'inizio dell'Agosto 2008 dimostrava che nessun principio di protezione dei diritti umani o non-discriminazione dell'UE era stato violato. Infatti, secondo le linee guida del ministero dell'interno per l'attuazione delle ordinanze, i decreti avevano lo scopo di porre fine alle condizioni di vita degradanti e salvaguardare i residenti nei campi nomadi oggetto di attacchi violenti e manifestazioni di razzismo e xenofobia. ⁶⁶ Inoltre, alcune misure discutibili erano state cambiate in fieri. ⁶⁷ Venivano così censiti 167 campi, di cui 43 autorizzati e 124 abusivi. Secondo il censimento, 12346 Rom - inclusi 5436 minori - vivevano nei campi attorno a Roma, Napoli e Milano. Davanti ai dati numerici del censimento, l'ex ministro dell'interno Roberto Maroni, che aveva precedentemente stimato la presenza di almeno 10000 Rom nei campi attorno a Milano, giustificava il numero molto più esiguo di presenze rilevate rispetto a quello stimato parlando di una vera e propria fuga di almeno 12000 Rom prima che il censimento avesse luogo. ⁶⁸

Seri dubbi possono essere espressi circa la legalità delle misure del governo, e sulle basi giuridiche per la dichiarazione dello stato d'emergenza. Infatti, secondo l'articolo 15 della CEDU, perché si possa dichiarare uno stato d'emergenza che permetta la deroga di norme di diritto interno ed internazionale è fondamentale che ci sia un serio rischio per la vita della nazione (o anche solo di parti di essa), cosa che nel caso in questione è opinabile.

Tra i vari avvenimenti, sono degni di nota quelli svoltisi a Verona tra il 2001 e il 2008, che hanno portato alla condanna definitiva dell'attuale sindaco Flavio Tosi. Questi, insieme ad altri cinque militanti della Lega Nord, è stato condannato nel 2004 ⁶⁹ e successivamente in sede d'appello nel 2007, ⁷⁰ per la propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, avendo partecipato alla distribuzione di volantini elettorali e manifesti che

⁶⁵ Risoluzione sul censimento dei rom.

⁶⁶ Tra questi si ricorda, ad esempio, la violenza contro il campo di Ponticelli a Napoli.

⁶⁷ Lucia Kubosova, "EU gives blessing for Italy's Roma fingerprint scheme," ...

⁶⁸ http://www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/index.html, ultimo accesso: 27 Ottobre 2012

⁶⁹ Tribunale di Verona, sentenza n. 2203, 2 Dicembre 2004

⁷⁰ Corte di Appello di Venezia, sez. IV- penale, sentenza n. 186/2007, depositata il 2 Aprile 2007

invitavano gli abitanti a firmare “per mandare via gli zingari” e avendo detto che la città doveva essere “inospitale nei confronti degli zingari, perchè dove arrivavano c’erano furti.” Con sentenza 13234/2008 la Corte di Cassazione ha fatto notare che l’“avversione non superficiale” manifestata nei confronti dei Rom

“non era stata ... determinata dalla qualità di zingari delle persone discriminate ma dal fatto⁷¹ che tutti gli zingari erano ladri. Non si fondava cioè su un concetto di superiorità o di odio razziale, ma su un pregiudizio razziale.”

Al contrario, secondo la Corte di Cassazione la discriminazione si fonda

“sulla qualità del soggetto (zingaro, nero, ebreo, ecc) e non sui comportamenti. La discriminazione per l’altrui diversità è cosa diversa dalla discriminazione per l’altrui criminalità. In definitiva un soggetto può anche essere legittimamente discriminato per il suo comportamento ma non per la sua qualità di essere diverso.”⁷²

La Corte ha anche chiarito che quando si trattano temi scottanti come quello della sicurezza dei cittadini, è importante non accusare la classe politica di incitamento all’odio razziale estrapolando frasi poco opportune dal proprio contesto, quando in realtà si vogliono solo portare avanti iniziative discriminatorie sulla base di attività criminali di certi gruppi e non sulla base di differenze razziali. Trovando carenze motivazionali nella sentenza della Corte d’Appello di Venezia, che assolveva gli imputati dal delitto di istigazione a commettere atti discriminatori ma li riteneva responsabili di propaganda di idee di superiorità ed odio razziale, la Cassazione ha quindi annullato con rinvio la sentenza 186/2007.

Il 20 Ottobre 2008 Tosi e gli altri altri 5 imputati sono stati definitivamente condannati per il reato di propaganda discriminatoria dalla Corte d’Appello di Venezia, che ha concluso che l’intento desumibile dai manifesti era l’allontanamento di tutti gli zingari da Verona, e non il ripristino della legalità. Il successivo ricorso in Cassazione è stato respinto.⁷³

I commenti discriminatori e xenofobici nei discorsi politici non sono mai terminati. Durante le elezioni amministrative del 2011 a Milano, volantini e poster elettorali allarmavano gli elettori contro il rischio di trasformare la città in una ‘zingaropoli.’ Ma i politici usano toni anti-rom anche al di fuori delle campagne elettorali.⁷⁴ Ad esempio, durante le espulsioni dei Rom bulgari e romeni dalla Francia nell’estate 2010, l’ex ministro dell’interno ha

⁷¹ Ovvero dalla ‘convinzione’.

⁷² Corte di Cassazione, sez. III penale, sentenza 13234/08 depositata il 28 Marzo 2008, 6. Vedi anche European Roma Rights Centre, Centre On Housing Rights and Evictions, Osservazione et al., Memorandum: Request for Expedited Engagement of Follow-Up Procedure and/or Urgent Action/Early Warning Procedure Concerning Italy ICERD Compliance, 9-10.

⁷³ Corte di Cassazione, sez. IV penale, sentenza 41819/2009 depositata il 30 Ottobre 2009.

⁷⁴ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Third Opinion on Italy, ACFC/OP/III(2010)008, 30 Maggio 2011, par. 87.

espresso rammarico per il fatto che in Italia molti rom abbiano la cittadinanza italiana, perché così niente può essere fatto contro di loro.⁷⁵

Nel Giugno 2010 il Comitato europeo per i diritti sociali, valutando un ricorso collettivo contro l'Italia, ha stabilito che i toni razzisti e xenofobi contro i Rom da parte dei politici causano una violazione dell'articolo E (non-discriminazione) e dell'articolo 19(1) della Carta.⁷⁶

Infine, il 16 Novembre 2011, il Consiglio di Stato con sentenza 6050 ha dichiarato illegittimo il decreto del 2008 che stabiliva lo stato d'emergenza precedentemente dichiarato, rendendo pertanto invalide le nomine dei commissari speciali per l'emergenza e gli atti da essi adottati. La sentenza inoltre conferma l'illegittimità del potere di procedere all'identificazione degli abitanti dei campi. In pratica, la sentenza del Consiglio di Stato conclude il ciclo di eventi degli ultimi anni. I fatti degli ultimi anni dimostrano come l'Italia abbia disatteso i suoi impegni internazionali in materia di protezione di minoranze e protezione contro la discriminazione, sia attraverso la mancata applicazione della normativa nazionale ed internazionale vigente, sia attraverso l'adozione di decreti dal carattere fortemente discriminatorio e l'adozione di pratiche sicuramente contrarie al diritto interno ed internazionale. Va tuttavia sottolineato che l'attuale governo presieduto da Mario Monti ha presentato ricorso in Cassazione contro la sentenza del Consiglio di Stato - ironia della sorte, proprio nel periodo in cui, nell'Unione Europea, gli Stati membri erano impegnati ad adottare una Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom.

4.2. La Strategia Nazionale d'Inclusione

Il 5 Aprile 2011 la Commissione Europea ha adottato la Comunicazione 173, che costituisce un Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, in cui gli Stati membri sono invitati a rivedere le loro strategie nazionali d'inclusione. Viene così confermato che l'inclusione dei Rom rappresenta una priorità importante dell'Unione Europea, nonostante la crisi economica e finanziaria.⁷⁷ La Commissione ha ritenuto infatti che l'adozione di strategie nazionali (che variano a seconda delle dimensioni di ogni Paese e della consistenza della popolazione rom che vi risiede) d'inclusione possa contribuire in maniera efficace a cambiare le condizioni di vita delle popolazioni rom.⁷⁸ Ha sottolineato inoltre l'importanza della lotta alla discriminazione e della protezione dei diritti fondamentali e la necessità di creare dei Punti di Contatto Nazionali che coordinino lo sviluppo e

⁷⁵ Lorenzo Salvia, "Maroni: giusto espellere i Rom. Saremo più duri di Sarkozy," *Corriere della Sera*, 21 Agosto 2010.

⁷⁶ European Committee of Social Rights, Decision on the merits, *COHRE v. Italy*, Complaint 58/2009, 25 Giugno 2010, par. 136-140.

⁷⁷ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione, Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, COM(2011) 173, 5 Aprile 2011. Si veda anche Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE, COM(2012) 226, 21 Maggio 2012

⁷⁸ UE COM(2011) 173, 4

l'attuazione della strategia. In particolar modo, la Commissione ha indicato come settori chiave su cui intervenire per favorire la piena inclusione dei Rom quelli dell'istruzione, dell'occupazione, dell'assistenza sanitaria e dell'alloggio e dei servizi essenziali.

Il 28 Febbraio 2012, a seguito della mancanza di una strategia globale a livello normativo, politico e amministrativo che permetta la piena integrazione dei Rom, l'Italia ha finalmente adottato la sua Strategia Nazionale d'Inclusione in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea 173/2011. Nel documento, le autorità riconoscono la necessità di adottare un approccio che sia interministeriale e che permetta di superare definitivamente la fase emergenziale che ha finora caratterizzato le politiche e le normative rivolte ai Rom.⁷⁹ Obiettivo generale della Strategia Nazionale è quello di promuovere "la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle comunità Rom, Sinti e Caminanti nella società, assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita," renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione e la partecipazione alla vita politica e sociale del Paese nonché il godimento dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia.

Nell'adottare la Strategia Nazionale d'Inclusione, il Governo ha riconosciuto tra gli obiettivi di breve termine, ovvero quelli per il biennio 2012-2013: lo studio della condizione giuridica dei Rom e la definizione di un disegno di legge che porti al loro riconoscimento come minoranza nazionale; l'attivazione di nuovi piani d'inclusione, anche a livello locale e regionale; la creazione di un gruppo di lavoro che permetta di superare il gap informativo e statistico⁸⁰ che, in concertazione con la Fundamental Rights Agency,⁸¹ realizzi uno studio (da replicare periodicamente) sulle condizioni delle comunità rom in Italia; la creazione di un gruppo di lavoro congiunto (che coinvolga anche rappresentanti di ONG operative nel campo dei diritti umani e rappresentanti della comunità Rom) con l'obiettivo di esaminare le problematiche relative al riconoscimento giuridico dei Rom provenienti dall'ex Jugoslavia e degli apolidi di fatto; l'attivazione, tramite l'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali, che in Italia svolge la funzione di Punto di Contatto Nazionale), di una rete di osservatori e di centri

⁷⁹ Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, 3.

⁸⁰ Già il Comitato per i Diritti Umani ha spesso ribadito l'importanza di avere dati numerici precisi che indichino gli effettivi progressi nell'implementazione e applicazione della normativa in materia di diritti umani. A questo proposito, si vedano i testi delle varie Osservazioni Conclusive a seguito dell'analisi dei rapporti periodici presentati dagli Stati membri del Patto Internazionale per i Diritti Civili e Politici. L'importanza di raccogliere dati oggettivi è sottolineata anche dalla Fundamental Rights Agency, che indica come i dati possano aiutare i soggetti politici a prendere decisioni e mettere in atto politiche che siano realmente efficaci nonché utilizzare al meglio le risorse economiche. Vedi Fundamental Rights Agency, *The situation of Roma in 11 EU member states. Survey results at a glance.*

⁸¹ La Fundamental Rights Agency è un'agenzia specializzata dell'Unione Europea che ha il compito di monitorare l'effettiva protezione dei diritti fondamentali dei cittadini membri dell'Unione Europea. Questa ha raccolto e pubblicato una prima parte della sua inchiesta sull'inclusione dei Rom già nel 2012, quando ha svolto un'indagine sulle condizioni dei Rom in 11 Stati membri, che testimoniano in maniera chiara e dettagliata le condizioni di svantaggio reale in cui si trovano i Rom in campi quali istruzione, lavoro, casa e salute.

territoriali antidiscriminazione e di un sistema informatico di monitoraggio dei media che permetta di individuare ed isolare i fenomeni di discriminazione nelle testate giornalistiche;⁸² e la sperimentazione di un modello di partecipazione delle comunità rom ai processi decisionali che le riguardano.⁸³

Davanti alla Commissione Europea, le autorità italiane hanno ammesso che la questione dell'inclusione dei Rom non si può di certo affrontare con un sistema normativo frammentario quale quello vigente e tramite l'adozione di decreti emergenza che di fatto provocano violazioni del diritto nazionale ed internazionale, specialmente in materia di diritti umani; nè senza un'azione politica concertata e lungimirante che preveda anche il dialogo con le comunità rom, e tra queste e la società maggioritaria. Sono le stesse autorità che esprimono l'intenzione d'impegnarsi a riconoscere ufficialmente la minoranza rom, per poter quindi garantire una serie di diritti speciali di cui normalmente godono le minoranze, e a sottolineare che in ogni caso è imprescindibile garantire la piena implementazione e applicazione dei diritti fondamentali, senza alcuna discriminazione, anche per i membri della comunità rom residenti in Italia. Resta da vedere se gli obiettivi minimi che l'Italia si è posta per il primo biennio verranno raggiunti.

5. Conclusioni

La società italiana affronta un trend preoccupante di xenofobia e manifestazioni di razzismo che hanno come target anche le comunità rom.⁸⁴ I governi che si sono succeduti hanno fatto ben poco per cambiare questa situazione: i partiti del centro destra continuano a promuovere e implementare le loro piattaforme razziste e xenofobe e ben poco viene fatto anche dal centro-sinistra.⁸⁵ Parandosi dietro il diritto alla libertà d'espressione ed informazione, i media spesso fomentano l'odio razziale. Troppo frequentemente riportano casi di crimini in cui nazionalità o etnia sono enfatizzati seppur irrilevanti alla notizia, quasi a voler trovare un nesso

⁸² Come riconosciuto dal documento stesso, ove possibile ci si vuole avvalere delle ONG e delle reti locali che già svolgono attività di controllo dei media e si occupano di monitorare e segnalare articoli, servizi televisivi, interviste, comizi e dichiarazioni che potrebbero ascrivere come incitanti all'odio razziale e alla discriminazione e, se necessario, intraprendono azioni legali a tutela delle minoranze, tra cui quella rom. Esempi di ONG che svolgono tali attività sono l'Associazione 21 Luglio e Articolo 3.

⁸³ Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, pp. 98-99. Trovo la scelta delle parole usate in questo caso un po' infelice. Parlare di "sperimentazione di un modello di partecipazione" è quasi paternalistico, dato che il diritto a partecipare alla vita politica e ai processi decisionali che strettamente la riguarda dovrebbe essere un dato di fatto per ogni minoranza.

⁸⁴ U.N. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène. Mission to Italy, A/HRC/4/19/Add.4, 27 Febbraio, 2007, par. 58.

⁸⁵ Human Rights Council, par. 60.

tra reato ed etnia⁸⁶ e raramente danno voce ai Rom, che hanno quindi ben poche possibilità di far sentire la loro opinione.⁸⁷

Questo trend xenofobico è in parte una manifestazione di paura per la perdita d'identità della società italiana e la sfida del multiculturalismo. L'identità nazionale, costruita storicamente per promuovere lo Stato nazionale, caratterizzata dallo Stato fascista e impregnata di connotazioni etniche e religiose, non corrisponde più alle dinamiche multiculturali della società moderna.⁸⁸ Non esiste inoltre la reale comprensione del concetto di responsabilità giuridica personale per cui è il singolo che va ritenuto responsabile per i suoi reati e non tutte le persone del suo gruppo etnico.

Razzismo, discriminazione e xenofobia hanno una profonda dimensione culturale. C'è scarsa conoscenza e comprensione di cultura, valori e religione di minoranze e migranti, in particolare dell'Islam e dei Rom.⁸⁹ Gli Italiani difficilmente distinguono tra integrazione e assimilazione, per cui è facile sentirli dire: "gli immigrati devono accettare e adattarsi ai nostri valori" e rispettare le nostre leggi.⁹⁰ Tanti non sono nemmeno a conoscenza del genocidio di cui anche i Rom sono stati vittime durante la seconda guerra mondiale. A questo proposito va quindi visto in maniera certamente positiva l'inserimento del genocidio dei Rom nelle iniziative pubbliche dedicate alla memoria dell'Olocausto durante il Giorno della Memoria (27 Gennaio), che permetterà di venire a conoscenza di una parte drammatica della storia recente dei Rom.⁹¹

L'analisi di normativa, politiche e pratica in questo saggio rivela che troppo spesso è mancata una reale volontà di integrare pienamente i Rom. Questi sono scarsamente rappresentati e spesso scoraggiati, direttamente o indirettamente, a partecipare alla vita politica, sia a livello locale e regionale che nazionale.⁹²

Una proposta di riconoscimento della minoranza rom (la 2858) è stata presentata al ministro dell'interno il 3 Luglio 2007. Questa sottolinea il pregiudizio alla base del non riconoscimento della minoranza, e che ha causato l'adozione di misure - come la creazione di campi nomadi - che non garantiscono la piena integrazione. Non riconoscere i Rom e la specificità della loro cultura, secondo la proposta, implica una continua discriminazione. Il riconoscimento porterebbe ad una rivalutazione della loro cultura e favorirebbe la loro integrazione.

La proposta mira ad aggiungere all'articolo 1 della legge 482/1999 un paragrafo 2(b), che dice che

⁸⁶ *Ibid.*, par. 57.

⁸⁷ Ferdinando Sigona et al., "Political Participation and Media Representation of Roma and Sinti in Italy", *Osservazione*, 26 Luglio 2006, 41-42.

⁸⁸ Human Rights Council, par. 60.

⁸⁹ *Ibid.*, par. 64.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Vedi il documento della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti.

⁹² Sigona et al., 41-42.

“La Repubblica promuove ... la valorizzazione delle lingue e delle culture tutelate ... anche quando queste sono diffuse in aree del Paese in cui la presenza minoritaria è tale da non poter essere inquadrata nell'ambito della disciplina prevista dalla presente legge.”

Ci sarebbe poi l'aggiunta, all'articolo 2(1), delle parole “rom e sinte” dopo la parola ‘croate’ così da includere la lingua romanes tra le lingue minoritarie riconosciute.

Recentemente, è stato lo stesso Governo ad ammettere la necessità di provvedere con urgenza a rivedere lo status giuridico dei Rom in Italia e a riconoscerli come minoranza nazionale, così come indicato anche nel documento della Strategia Nazionale dove il riconoscimento giuridico, sia della minoranza che dello status di quei Rom che non sono cittadini italiani è posto tra gli obiettivi principali del biennio 2012-2013. Va tuttavia sottolineato che, a Gennaio 2013, con le nuove elezioni politiche sempre più vicine, non è stata ancora adottata nessuna legge che riconosca ufficialmente la minoranza rom o che preveda il riconoscimento giuridico dei Rom che sono apolidi di fatto. Inoltre, l'UNAR, che riveste la funzione di Punto di Contatto Nazionale per le attività e gli organismi impegnati nella Strategia Nazionale, ha visto l'insediamento di un nuovo direttore, Marco De Giorgi, nel 2012 (questi aveva già rivestito l'incarico tra il 2004 e il 2008). Questi nel suo primo editoriale in qualità di direttore sulla rivista NEAR (periodico d'informazione dell'UNAR) del Novembre/Dicembre 2012, non cita in alcun modo la Strategia Nazionale, nè parla dell'UNAR come Punto di Contatto Nazionale della Strategia d'Inclusione; anzi parla della lotta alla discriminazione in tempi di crisi come di “un lusso che non ci si può permettere.”⁹³ Di fatto, si può affermare che gli obiettivi della Strategia Nazionale per il biennio 2012-2013 allo stato attuale non siano ancora stati raggiunti e anzi si sia ben lontani dal loro raggiungimento.

Per garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali dei Rom è certamente necessario abbandonare le politiche di differenziazione e usare normali politiche di scambio e riconoscimento culturale, che permettano la partecipazione dei Rom nei progetti che li riguardano.⁹⁴ Ritengo comunque che, dato che le opinioni della società impiegano molto tempo per cambiare, sia a livello normativo e politico che debbano avvenire i primi cambiamenti, con l'adozione di politiche nazionali per l'integrazione efficaci. In questo modo ‘la questione zingara’ non verrebbe più vista come un problema di ordine pubblico ma come una questione da affrontare con gli strumenti adatti. L'Italia ha un sistema di protezione avanzato per le minoranze riconosciute. Tuttavia, il sistema normativo ha deluso profondamente i Rom,

⁹³ Marco de Giorgi, Direttore UNAR, “Editoriale: Raccontare Insieme la Società che Cambia,” NEAR, Anno 1, n. 4, Novembre/Dicembre 2012, 2.

⁹⁴ Vedi per esempio l'intervista per OsservAzione, disponibile su http://www.OsservAzione.org/chefare_rizzin.htm, ultimo accesso: 27 Ottobre 2012, e quella sul settimanale Vita, ‘Minoranze. Parla Eva Rizzin della neonata Federazione Rom e Sinti Insieme. Rom, adesso per noi parliamo solo noi,’ Vita, 29 Agosto 2008.

perchè non li ha riconosciuti come minoranza protetta, e perchè le norme vigenti in materia di discriminazione non sono applicate a dovere. Va quindi vista positivamente l'adozione di una strategia nazionale d'inclusione, nel più ampio quadro europeo d'inclusione dei Rom, anche se resta da vedere se questa verrà effettivamente implementata.

Il primo passo verso la risoluzione dell'emarginazione, secondo la tabella di marcia della strategia nazionale, dovrebbe essere quello del riconoscimento della minoranza Rom, che del resto è stato richiesto più volte da vari organismi internazionali.⁹⁵ Si dovrebbero poi adottare politiche di affirmative action e misure speciali - da estendere non solo ai Rom di cittadinanza italiana ma anche agli stranieri.

Gli standard internazionali in materia di proibizione della discriminazione, che l'Italia spesso viola, andrebbero applicati a dovere. Un possibile modello da adottare potrebbe essere quello raccomandato dal Comitato per i Diritti Umani nel General Comment 23(50), secondo cui anche gli immigrati ricadrebbero nella sfera di protezione dell'articolo 27 del Patto internazionale per i diritti civili e politici.⁹⁶ In aggiunta, ritengo che, dato che la maggioranza dei Rom che abita in Italia è comunque cittadino dell'Unione Europea, e visto l'approccio del Comitato Consultivo per la Convenzione Quadro che non fa differenza tra cittadini e non-cittadini, anche i Rom stranieri dovrebbero essere considerati membri della minoranza riconosciuta, in linea con il principio espresso dal Consiglio d'Europa secondo cui i Rom sono una vera minoranza europea.

⁹⁵ Non da ultimo il Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU, che nelle raccomandazioni finali a seguito della Revisione Periodica Universale, sottolinea la necessità di includere al più presto i Rom tra le minoranze ufficialmente riconosciute e pertanto assicurare loro i diritti garantiti dall'Articolo 27 del Patto internazionale per i diritti civili e politici. Vedi U.N. General Assembly, Human Rights Council, Fourteenth Session, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, A/HRC/14/4, 18 Marzo 2010, 18-19.

⁹⁶ U.N. Human Rights Committee, General Comment 23(50), Article 27, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 1994.

6. Bibliografia

6.1. Libri, Articoli, Capitoli in Libri e Saggi

"Cassazione, se i nomadi sono ladri è legittima la discriminazione," *La Repubblica*, 29 Luglio 2008.

Kubosova, Ludica "EU gives blessing for Italy's Roma fingerprint scheme," *EU Observer*, 5 Settembre 2008.

"Minoranze. Parla Eva Rizzin della neonata Federazione Rom e Sinti Insieme. Rom, adesso per noi parliamo solo noi," *Vita*, 29 Agosto 2008.

Packer, John, "On the Definition of Minorities," in Packer, John and Myntti, Kristian (a cura di) *The Protection of Ethnic and Linguistic minorities in Europe* (Institute for Human Rights, Ebo/Turku, 1993), 23-65.

Palermo, Francesco, "A Never-Ending Story? The Italian Draft Bill on the Protection of Linguistic Minorities," in Trifunovska, Snezana (a cura di), *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages* (The Hague, Asser Press, 2000, 55-66.

Palermo, Francesco, "Le minoranze linguistiche in Italia dopo la legge generale di tutela," *23 Quo vadis Romania? - Zeitschrift für eine aktuelle Romanistik* 2004, 36-46.

Piasere, Leonardo, *Popoli delle Discariche. Saggi di antropologia zingari* (Roma, CISU, 1991)

Salvia, Lorenzo, "Maroni: giusto espellere i Rom. Saremo più duri di Sarkozy," *Corriere della Sera*, 21 Agosto 2010.

Sigona, Ferdinando, "Locating 'The Gypsy Problem'. The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'," 31(4) *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2005, 741-756.

Simoni, Alessandro, 'Sicurezza, legalità e lo spettro degli "zingari,"' *Reset* 107 (2008).

Zorzella, Nazzarena, "Gli 'zingari' stranieri e i meandri del diritto italiano," in Simoni, Alessandro, (a cura di) *Stato di Diritto e Identità Rom* (Torino, L'Harmattan, 2005), 140-166.

"When Brussels Trumps Rome, The Berlusconi government is forced to soften its anti-immigration measures," *The Economist*, 23 October 2008

6.2. Rapporti governative

Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Secondo Rapporto sull'Integrazione degli Immigrati in Italia, (Dipartimento per gli Affari Sociali, Roma, 13 Dicembre 2000)

Marta, Claudio, Le Politiche per i Rom e Sinti in Italia, in Commissione per le Politiche di Integrazione, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Rom e Sinti: un'integrazione possibile. Italia ed Europa a confronto, Napoli, 23-24 Giugno 2000, pp. 43-49

Ministero dell'Interno, Ufficio centrale per i problemi delle zone di confine e delle minoranze etniche, Primo rapporto sullo stato delle minoranze in Italia, 1994

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità, UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, L'efficacia degli strumenti di tutela nel contrasto alle discriminazioni razziali, Relazione 2007

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, Strategia Nazionale D'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011, 28 Febbraio 2012

Scalia, Giuseppe Mario, Le Comunità 'sprovviste di territorio.' I Rom, i Sinti e i Camminanti in Italia (Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Italia, 2006)

Senato della Repubblica, Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia
Simoni, Alessandro, Report on Measures to Combat Discrimination Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country Report Italy, Dicembre 2008

6.3 Rapporti di ONG

Centre on Housing Rights and Evictions, European Roma Rights Centre, Open Society Institute et. al, Security a la Italiana, July 2008

European Roma Rights Centre, Centre On Housing Rights and Evictions and OsservAzione, Written Comments Concerning Italy for Consideration by the U.N. CERD at its 72ndSession, 2008

European Roma Rights Centre, Centre On Housing Rights and Evictions, OsservAzione et al., Memorandum: Request for Expedited Engagement of Follow-Up Procedure and/or Urgent Action/Early Warning Procedure Concerning Italy ICERD Compliance

Fondazione Casa della Carità, 'EU Inclusive, Rapporto nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia.'

OsservAzione, Cittadinanze Imperfette (Italia: Edizioni Spartaco, 2006)

Sigona, Fernando, et al, Political Participation and Media Representation of Roma and Sinti in Italy, *OsservAzione*, 26 Luglio 2006

6.4 Documentazione e strumenti giuridici

Atti Interni

Legge del 5 Febbraio 1992, n. 91, recante "nuove norme sulla cittadinanza"

Legge del 24 Febbraio 1992, n. 225, recante "Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, Ecologia"

Legge 25 Giugno 1993, n. 205, regante "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa (Legge Mancino)"

Legge 6 Marzo 1998, n. 40, recante "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"

Legge 15 Dicembre 1999, n. 482 recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"

Decreto legislativo 25 Luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla tutela dello straniero"

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

Decreto legislativo 2 Gennaio 2008, n. 249, recante "Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamenti per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza"

Decreto legislativo 23 Maggio 2008, n. 92, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"

Linee guida del Ministero dell'Interno, 17 Luglio 2008, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 Maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3673, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle Regioni Campania, Lazio e Lombardia.

Proposta di Legge del 3 Luglio 2007, n. 2858, Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n. 482, per l'estensione delle disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche alle minoranze dei rom e dei sinti

Internazionali

Consiglio d'Europa

Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Opinion on Italy, ACFC/INF/OP/I(2002)007, 14 Settembre 2001

Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Second Opinion on Italy, ACFC/INF/OP/II(2005)003, 24 Febbraio 2005

Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Third Opinion on Italy, ACFC/OP/III(2010)008, 30 Maggio 2011

Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Report submitted by Italy, ACFC/SR(1999)007, 3 Maggio 1999

Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Second report submitted by Italy, ACFC/SR/II(2004)006, 14 Maggio 2004

Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Legal Situation of the Roma in Europe, Report, 19 Aprile 2002

Appendix to Resolution ResChS(2006)4 Information provided by the Permanent Representative of Italy during consideration by the Committee of Ministers of the report transmitted by the European Committee of Social Rights concerning Collective complaint No. 27/2004

Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Memorandum by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Italy on 19-20 June 2008, Strasbourg, 28 Luglio 2008 CommDH(2008)18

Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, On his visit to Italy, 10-17 June 2005, for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, CommDH(2005)9, Strasbourg 14 Dicembre 2005

Unione Europea

Comitato delle Regioni, Parere del Comitato delle Regioni: Quadro dell'UE per le Strategie Nazionali di Integrazione dei Rom fino al 2020, ECOS-V-019, 14-15 Dicembre 2011

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE, COM(2012) 226, 21 Maggio 2012

Commissione Europea, Comunicazione della Commissione, Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, COM(2011) 173, 5 Aprile 2011

European Parliament resolution on the census of the Roma on the basis of ethnicity in Italy, P6_TA-PROV(2008)0361, 10 Luglio 2008

Fundamental Rights Agency, The situation of Roma in 11 EU member states. Survey results at a glance

Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

Keynote address of the High Commissioner on National Minorities, OSCE Minorities' Seminar, Warsaw, 1994

ONU

U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations: Italy, CERD/C/304/Add.68, 7 Aprile 1999

U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations: Italy, CERD/C/ITA/CO/15, 16 Maggio 2008

U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Thirteenth periodic reports, Italy, CERD/C/406/ADD.1, 17 Ottobre 2000

U.N. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Fifteenth periodic reports, Italy, CERD/C/ITA/15, 29 Marzo 2006

U.N. General Assembly, Human Rights Council, Fourteenth Session, Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, A/HRC/14/4, 18 Marzo 2010

U.N. Human Rights Committee, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Italy, CCPR/C/ITA/CO/5, 24 Aprile 2006

U.N. Human Rights Committee, Comments by the Government of Italy, CCPR/C/ITA/CO/5/Add.1, 19 Febbraio 2007

U.N. Human Rights Committee, General Comment 23(50), Article 27, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 1994

U.N. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène. Mission to Italy, A/HRC/4/19/Add.4, 27 Febbraio, 2007

Sentenze

Consiglio di Stato, Sentenza n. 6050 del 16 Novembre 2011, Stato di emergenza dichiarato nel territorio delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania in relazione agli insediamenti di comunità nomadi"

Corte di Appello di Venezia, sez. IV- penale, sentenza n. 186/2007, depositata il 2 Aprile 2007

Corte di Cassazione, sez. III penale, sentenza 13234/08 depositata il 28 Marzo 2008, Corte di Cassazione, sez. IV penale, sentenza 41819/2009 depositata il 30 Ottobre 2009

Corte Costituzionale della Repubblica Italiana, Pronuncia 312/1983

Corte europea dei diritti umani, ricorso numero 57574/00 e 57575/00, Sulejmanovic & others and Sejdovic & Sulejmanovic v. Italy, sentenza del 8 Novembre 2002

Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution ResChS(2006)4, Collective complaint No. 27/2004, by the European Roma Rights Centre against Italy, Adopted by the Committee of Ministers on 3 May 2006 at the 963rd meeting of the Ministers' Deputies

European Committee of Social Rights, Decision on the merits, COHRE v. Italy, Complaint 58/2009, 25 June 2010

Tribunale di Verona, sentenza n. 2203, 2 Dicembre 2004

For a full list of papers published in the EDAP series:
www.eurac.edu/edap.