



**Corso di dottorato di ricerca in discipline giuridiche:
diritto europeo su base storico comparatistica**

XXIX ciclo del corso di dottorato

Titolo della tesi

**Il trattamento giuridico dei Rom e Sinti tra diritto dell'Unione,
CEDU e Carta sociale europea**

Dott.ssa Cristina Montefusco
(Dottoranda)

Ill.mo Prof. Giandonato Caggiano
(Docente Guida)

INDICE

Introduzione

CAPITOLO 1

IL CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO NELLA PROTEZIONE DEI ROM

1. I rom nel quadro dei meccanismi di tutela delle minoranze del Consiglio d'Europa

2. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella tutela dei diritti dei rom

2.1 L'art. 8 Cedu e il Diritto al rispetto della vita privata e familiare

2.1 *Buckley v. United Kingdom*

2.2 *Chapman v. the United Kingdom*

2.3 *Connors v. the United Kingdom*

2.4 *Yordonova v. Bulgaria*

2.5 *Winterstein and Others v. France*

2.6 *Horie v. the United Kingdom*

2.7 *Wallová e Walla v. Repubblica Ceca*

2.8 *Kuric and Others v. Slovenia*

2.9 *Ciubotaru v. Moldova*

2.10 *R.B. v. Hungary*

2.11 *Muñoz Díaz v. Spain*

2.2 Il Diritto alla vita (art. 2 Cedu) e la Proibizione della tortura e dei trattamenti disumani dei rom (art. 3 Cedu)

2.2.1 Nachova and Others v. Bulgaria

2.2.2 Velikova v. Bulgaria

2.2.3 Bekos and Koutropoulos v. Greece

2.2.4 Balogh v. Hungary

2.2.5 Šečić v. Croatia

2.2.6 Moldovan v. Romania

2.2.7 Cobzaru v. Romania

2.2.8 Koky and Others v. Slovakia

2.2.9 M. and Others v. Italy and Bulgaria

2.3 Segue: I casi specifici relativi alle sterilizzazioni forzate ai danni di donne di origine rom

2.3.1 V.C. v. Slovakia e N.B. v. Slovacchia

2.3.2 K.H. v. Slovakia

2.3.3 I.G. and Others v. Slovakia

2.4 Il Diritto all'istruzione ed il caso delle scuole speciali per i bambini rom

2.4.1 D.H. and Others v. the Czech Republic

2.4.2 Sampanis and Others v. Greece

2.4.3 Oršuš and Others v. Croatia

2.4.4 Horváth and Kiss v. Hungary

2.5 Il Diritto di associazione delle minoranze e il divieto di associazioni razziste

2.5.1 Il Diritto alla “libertà dei rom”

2.5.2 Il Diritto alla libertà e sicurezza (art. 5 Cedu)

2.5.3 La Libertà di movimento (art. 2 Protocollo n. 4)

2.6 Il Divieto di espulsioni collettive di stranieri (art. 4 Protocollo n.4)

3. Il Diritto al giusto processo (art. 6 Cedu)

4. Osservazioni sul divieto di discriminazione e i suoi meccanismi di applicabilità in relazione alla tutela dei rom

4.1 Il divieto di discriminazione (art. 14 Cedu)

4.2 Il Protocollo n. 12 ed il principio generale di Divieto di discriminazione

5. L'onere della prova

CAPITOLO 2

LA CARTA SOCIALE EUROPEA E LA TUTELA DELLA MINORANZA ROM

1. La Carta sociale europea

2. Il Comitato della Carta sociale europea e le procedure di controllo degli Stati del rispetto della Carta

3. La procedura di valutazione dei rapporti presentati dagli Stati

4. Le decisioni del Comitato nel quadro del reclamo collettivo

4.1 Il Diritto ad un'abitazione di livello sufficiente (art. 31)

4.1.1 *European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy*

4.2 *Segue*: Il Diritto all'abitazione e il Diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica (art.16)

4.2.1 European Roma Rights Center (ERRC) v. Greece

4.2.2 Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy

4.2.3 European Roma Rights Centre (ERRC) v. France

4.2.4 European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal

5. Il principio di non discriminazione e dell'obbligo di proteggere i rom dall'emarginazione sociale

6. Il Diritto dei lavoratori migranti di origine rom e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza (art. 19), e la libera circolazione negli Stati contraenti

6.1 European Roma Rights Centre (ERRC) v. France

7. Il Diritto alla protezione della salute (art. 11) e il Diritto all'assistenza sociale e medica (art. 13)

7.1 European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria

CAPITOLO 3

LA MINORANZA ROM NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. La non discriminazione dei rom nell'ordinamento dell'Unione: la Carta dei diritti e lo strumento di contrasto alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica previste nell'articolo 19 TFUE

2. Le direttive antidiscriminazione nell'ordinamento dell'Unione e la direttiva antidiscriminazione razziale 2000/43/CE

3. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di non

discriminazione

3.1 Il caso *Feryn*

3.2 Il caso *Meister*

3.3 Il caso *Coleman*

3.4 I casi *Bartsch* e *Kücükdeveci*

3.5 Il caso *Runevič-Vardyn*

3.6 Il caso *Kamberaj*

4. *Segue*: Il primo caso affrontato dalla Corte di Giustizia: il caso *Belov* dichiarato inammissibile e la sentenza *Chez*

5. Cenni alla giurisprudenza delle Corti nazionali in materia di discriminazione razziale nei confronti della minoranza rom e la corretta applicazione del diritto dell'Unione

5.1 Svezia

5.2 Italia

5.3 Ungheria

5.4 Slovacchia

5.5 Lituania

5.6 Romania

5.7 Repubblica Ceca

6. Il Diritto di circolare e di soggiornare liberamente dei cittadini europei di origine rom

7. Le misure di *soft law* dell'Unione Europea per la protezione della minoranza rom

7.1 L'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa

7.2 Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom

7.3 Le misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati Membri: la

Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013

7.4 Il contributo delle altre istituzioni e organizzazioni europee alla tutela dei diritti dei rom

Conclusioni

Bibliografia

Introduzione

Il presente lavoro ha inteso analizzare la condizione giuridica della minoranza rom¹ concentrando l'attenzione sull'operato delle organizzazioni europee, ed in particolare sui relativi meccanismi giurisdizionali di tutela ed il loro operato, che maggiormente hanno contribuito a migliorare il trattamento di quella che costituisce la più ampia e svantaggiata minoranza d'Europa².

L'istituzione europea che si è dedicata maggiormente alla protezione dei rom in Europa è il Consiglio d'Europa grazie alla previsione e l'utilizzo di strumenti diversificati di *soft* e *hard law* che dagli anni novanta ad oggi hanno contribuito al *upgrade* non solo della tutela giuridica, grazie all'operato vigoroso della Corte europea dei diritti dell'uomo ed all'adozione di convenzioni internazionali, ma anche delle *policy* grazie alla ricca produzione normativa e documentale da parte dei suoi organi³. Tale imponente produzione, sviluppatasi negli ultimi venticinque anni, dà evidenza di come la questione giuridica della protezione dei rom abbia assunto particolare rilevanza nel panorama europeo stimolando, inoltre, l'azione delle istituzioni

¹ Sebbene ciò rappresenti una indubbia limitazione alla ricca diversità della/e popolazione/i romani, nel presente lavoro acquisisce la definizione utilizzata nei documenti e atti del Parlamento e Consiglio dell'Unione Europea che utilizza il termine generale "rom" per indicare gruppi di persone più o meno accomunate da caratteristiche culturali come "Gypsies, Travellers, Manouches, Ashkali, Sinti and Boyash". Si stimano circa 10-12 milioni di persone di origine rom, di cui circa 6 milioni vivono nell'Unione Europea, rappresentando la prima minoranza d'Europa (disponibile online).

² Sebbene carente di meccanismi giurisdizionali di tutela, va ricordato anche il ruolo dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) che ha svolto una funzione importante nella promozione del rispetto dei diritti fondamentali dei rom già agli inizi degli anni 2000, in particolare mediante l'adozione di diverse decisioni tra le quali si ricorda la Decisione n. 3/03 del 2 dicembre 2003 recante il "Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'Ocse", (disponibile online).

³ V. per maggiori approfondimenti, il capitolo 1, par.1.1 "I rom nel quadro dei meccanismi di tutela delle minoranze del Consiglio d'Europa".

dell'Unione Europea e degli Stati membri nella stessa direzione⁴.

Allo stesso modo, va ricordato il ruolo determinante svolto dalle organizzazioni non governative nel rafforzamento dei diritti dei rom, in particolare nella produzione del *case law* della Corte di Strasburgo, e del Comitato europeo per i diritti sociali nell'ambito della procedura del reclamo collettivo della Carta sociale europea⁵, grazie all'attività di *empowerment* e assistenza legale prestata ai ricorrenti le cui condizioni sociali ed economiche evidentemente non avrebbero permesso loro di accedere agli strumenti di tutela.

Il profondo cambiamento socio-economico nonché valoriale della società dei Paesi dell'Europa centro-orientale ed il risorgimento dei nazionalismi a seguito della caduta del muro di Berlino nel 1989 a cui si aggiungono le conseguenze "umane" della guerra in Jugoslavia sono fattori determinanti della marginalizzazione e della povertà estrema dei rom nell'Europa dei nostri giorni. In tale scenario, si colloca la *Framework Convention for the Protection of National Minorities* del 1995 (in seguito "FCNM")⁶, adottata sotto l'egida del Consiglio d'Europa, apprezzabile strumento giuridico mediante il quale garantire la protezione delle minoranze europee, tra cui quella rom.

La FCNM merita un accenno in quanto ha il pregio di aver elevato la questione della protezione delle minoranze e della loro "non discriminazione" dalla dimensione bilaterale, e quindi dalla negoziazione Stato-Stato, a quella sovranazionale, rinforzandone pertanto i meccanismi di vigilanza e tutela.

⁴ Si pensi ad esempio come dal 1999, ricordando come la garanzia della tutela delle minoranze sia una delle condizioni per l'adesione all'Unione Europea, quest'ultima abbia adottato "principi guida" per migliorare la situazione dei rom nei Paesi candidati sulla base delle raccomandazioni adottate dal Consiglio d'Europa (oltre che dall'Alto Commissario Ocse per le minoranze nazionali).

⁵ V., per maggiori approfondimenti, il capitolo 2 relativo al sistema di protezione della Carta Sociale Europea.

⁶ *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Strasbourg, 1 February 1995. CETS n. 157. Non vanno dimenticati, inoltre, le convenzioni *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* del 1987 e la *European Charter for Regional or Minority Languages*, del 1992, due importanti strumenti giuridici relativi alla protezione delle minoranze adottati sotto l'egida del Consiglio d'Europa.

Essa tuttavia non prevede meccanismi di ricorso individuale contro lo Stato che abbia violato le norme del trattato, ed il sistema di monitoraggio previsto dalla convenzione-quadro risulta essere l'unico strumento a garanzia del rispetto delle sue disposizioni.

La Convenzione europea per i Diritti dell'Uomo e le Libertà fondamentali del 1950 (di seguito anche "Cedu"), grazie all'operato insostituibile della Corte di Strasburgo continua ad essere, nondimeno, lo strumento principale di tutela dei diritti delle minoranze in Europa ove la protezione della minoranza rom si realizza mediante la protezione dei diritti individuali delle persone aventi tale origine. Difatti, se la Cedu sancisce il divieto di non discriminazione nel suo art. 14 in relazione al godimento dei diritti e delle libertà ivi garantiti, essa contempla un diritto individuale a non essere vittima di discriminazione, e non un sistema positivo di protezione per le minoranze, siano esse linguistiche o territoriali o di altra natura.

Di grande efficacia sebbene di natura quasi giurisdizionale, e forse poco conosciuto, è poi il sistema di protezione *ad hoc* che si colloca nel quadro della Carta Sociale Europea (di seguito anche "Carta"), consistente nella procedura del reclamo collettivo, convenzione che garantisce i diritti umani di natura sociale ed economica dei cittadini degli Stati contraenti del Consiglio d'Europa che hanno sottoscritto la Carta. Importanti decisioni del Comitato europeo per i diritti sociali (di seguito "Comitato europeo"), sono evidenza della persistente violazione dei diritti sanciti nella Carta nei confronti della minoranza rom ed il sistema di monitoraggio posto in essere rappresenta lo strumento operativo di vigilanza affinché gli Stati contraenti realizzino i necessari cambiamenti normativi e di prassi.

Da ultimo, nell'Unione Europea molti rom sono vittime di pregiudizio ed esclusione sociale sebbene negli ordinamenti degli Stati membri la discriminazione etnico-razziale sia esplicitamente vietata. La protezione dei rom ha sollevato diverse questioni giuridiche nell'ambito del diritto dell'Unione europea negli ultimi anni, in particolare a partire dall'ingresso degli Stati dell'Est Europa dal 2004, prevalentemente su due ordini di

questioni: la libera circolazione dei cittadini europei rom all'interno dell'Unione ed il rispetto del principio di eguaglianza e non discriminazione nei confronti sia dei cittadini dell'Unione sia di quelli provenienti da Paesi terzi aventi tale origine⁷. Una terza questione giuridica "mancata" e di grande rilevanza nell'ordinamento europeo è quello della protezione delle minoranze, ad oggi non contemplata, sebbene un elemento innovativo sia stato introdotto nella Carta dei diritti, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati (art. 6, par. 1, TUE), grazie alle disposizioni contenute negli artt. 21 e 22⁸.

In assenza di competenze sul trattamento giuridico delle minoranze, la tutela della minoranza rom nell'Unione si sostanzia nella corretta interpretazione e applicazione dei suddetti principi (libera circolazione dei cittadini europei e non discriminazione) corredata dall'elaborazione ed attuazione di politiche di inclusione sociale caratterizzate da un approccio "mirato esplicito ma non esclusivo" ovvero da azioni positive a beneficio dei rom, in quanto appartenenti alla categoria delle persone socialmente ed economicamente vulnerabili. In tal modo, essi costituiscono il *target* di un quadro di azioni positive di inclusione nonché oggetto del coordinamento di politiche non vincolanti degli Stati membri. Tale approccio è applicato alle politiche generali, in particolare nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, degli affari sociali, degli alloggi, della salute e della sicurezza, nel rispetto della suddivisione delle competenze prevista dai Trattati tra Unione europea e Stati membri, e collegato a strumenti di natura finanziaria operativi nelle aree della prevenzione e contrasto alla discriminazione, istruzione, occupazione, cultura ed altro.

Fino al 2004 le persone di origine rom non erano cittadini dell'Unione

⁷ Si evidenzia come la maggior parte della popolazione di origine rom nell'Unione posseda la cittadinanza europea e solo una minoranza provenga da Stati terzi. Per approfondimenti, v. capitolo 3.

⁸ L'art. 21 par. 1 della Carta recita: "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul (...) l'appartenenza ad una minoranza nazionale, (...)", mentre l'art. 22 sancisce che: "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica".

Europea ad eccezione della Spagna⁹. Tra il 2004 e il 2013 moltissime persone di origine rom acquistano la cittadinanza europea¹⁰, e grazie all'applicazione del diritto dell'Unione, *in primis* dei suoi principi fondanti tra cui la tutela dei diritti umani e la libertà di circolazione e soggiorno in tutti gli Stati membri¹¹, si hanno i più importanti sviluppi normativi e di *policy* in materia di protezione dei rom.

Indubbiamente l'aspetto giuridico che più rileva quando si parla di cittadini europei di origine rom è quello del rispetto del principio di non discriminazione sancito nella Carta dei diritti, nei Trattati e disciplinato dal diritto derivato. Tra i valori fondanti dell'Unione Europea vi sono il rispetto della dignità umana, il rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze, intesi come valori comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione e dalla tolleranza (art. 2, TUE). Sebbene tali valori abbiano un carattere squisitamente politico, nella misura in cui corrispondono ai principi generali del diritto dell'Unione e costituiscono perciò una fonte di diritto, possono essere

⁹ Quando la Spagna è diventata Stato Membro nel 1986, il trattamento della minoranza rom, nonostante la consistente presenza nel Paese, non è stato oggetto di particolare attenzione, ciò neppure quando i lavoratori spagnoli hanno potuto beneficiare del diritto di libera circolazione nel 1991.

¹⁰ Il 1 maggio 2004, dieci Stati hanno aderito all'Unione i quali, ad eccezione di Malta, avevano una parte più o meno significativa della propria popolazione, di origine rom. Soltanto i cittadini di Cipro e Malta hanno beneficiato da subito della libera circolazione delle persone in tutta l'Unione per motivi di lavoro mentre il regime applicato ai cittadini degli altri Stati prevedeva una libera circolazione limitata a tre mesi a meno che fossero lavoratori autonomi, studenti o autosufficienti. La maggior parte degli Stati membri, ad eccezione di Austria, Germania e Regno Unito, rimossero la limitazione provvisoria prima del 1 maggio 2011, che veniva successivamente eliminata da tutti gli Stati membri. Il 1 gennaio 2007, la Bulgaria e la Romania hanno aderito all'Unione. Anche in questo caso, è stata prevista una limitazione provvisoria conclusasi il 1 gennaio 2014. Da ultimo è la Croazia che aderisce all'Unione il 1 luglio 2013, e le stesse disposizioni transitorie vengono applicate.

¹¹ L'ordinamento dell'Unione prevede, in particolare, che per tre mesi è ammessa la libera circolazione in tutti gli Stati membri anche se non si lavora e quindi il diritto di circolare per motivi di lavoro o per cercare un lavoro. V. in relazione alla questione specifica della circolazione dei cittadini di origine rom: Sergio Carrera, Elspeth Guild, Massimo Merlino, *The Canada-Czech Republic Dispute Two Years On: Implications for the EU's Migration and Asylum Policies*, October 2011, Centre for European Policy Studies, Liberty and Security in Europe Publication Series.

applicati dalla Corte di giustizia al fine di verificarne il rispetto da parte delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri.

Inoltre, l'ordinamento dell'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni, di cui tiene conto nelle sue politiche e azioni; combatte le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica (art. 10, TFUE) e adotta le relative misure (art. 19, TFUE). Da ultimo, non va dimenticato come i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo tra i quali il principio di non discriminazione, in quanto parte dell'ordinamento dell'Unione in veste di principio generale, entra a far parte della serie di dispositivi giuridici dell'Unione a tutela della minoranza rom.

CAPITOLO 1
IL CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO E LA
GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI STRASBURGO NELLA
PROTEZIONE DEI ROM

SOMMARIO: 1. 1. I rom nel quadro dei meccanismi di tutela delle minoranze del Consiglio d’Europa. – 2. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nella tutela dei diritti dei rom. – L’art 8 Cedu e il Diritto al rispetto della vita privata e familiare. – 2.1 *Buckley v. United Kingdom*. - 2.2 *Chapman v. the United Kingdom*. - 2.3 *Connors v. the United Kingdom*. - 2.4 *Yordonova v. Bulgaria*. - 2.5 *Winterstein and Others v. France*. - 2.6 *Horie v. the United Kingdom*. - 2.7 *Wallová e Walla v. Repubblica Ceca*. - 2.8 *Kuric and Others v. Slovenia*. - 2.9 *Ciubotaru v. Moldova*. – 2.10 *R.B. v. Hungary*. - 2.11 *Muñoz Díaz v. Spain*. - 2.2 Il Diritto alla vita (art. 2 Cedu) e la Proibizione della tortura e dei trattamenti disumani dei rom (art. 3 Cedu). - 2.2.1 *Nachova and Others v. Bulgaria*. - 2.2.2 *Velikova v. Bulgaria*. - 2.2.3 *Bekos and Koutropoulos v. Greece*. - 2.2.4 *Balogh v. Hungary*. - 2.2.5 *Šečić v. Croatia*. - 2.2.6 *Moldovan v. Romania*. - 2.2.7 *Cobzaru v. Romania*. - 2.2.8 *Koky and Others v. Slovakia*. - 2.2.9 *M. and Others v. Italy and Bulgaria*. - 2.3 *Segue*: I casi specifici relativi alle sterilizzazioni forzate ai danni di donne di origine rom. - 2.3.1 *V.C. v. Slovakia e N.B. v. Slovacchia*. - 2.3.2 *K.H. v. Slovakia*. – 2.3.3 *I.G. and Others v. Slovakia*. - 2.4 Il Diritto all’istruzione ed il caso delle scuole speciali per i bambini rom. - 2.4.1 *D.H. and Others v. the Czech Republic*. - 2.4.2 *Sampanis and Others v. Greece*. - 2.4.3 *Oršuš and Others v. Croatia*. - 2.4.4 *Horváth and Kiss v. Hungary*. - 2.5 Il Diritto di associazione delle minoranze e il divieto di associazioni razziste. – 2.5.1 Il diritto alla “libertà dei rom”. – 2.5.2 Il Diritto alla libertà e sicurezza (art. 5 Cedu). – 2.5.3 La Libertà di movimento (art. 2 Protocollo n. 4). – 2.6 Il Divieto di espulsioni collettive di stranieri (art. 4 Protocollo n.4). - 3. Il Diritto al giusto processo (art 6 Cedu). - 4. Osservazioni sul divieto di discriminazione e i suoi meccanismi applicabilità in relazione alla tutela dei rom. - 4.1 Il divieto di discriminazione (art. 14 Cedu). - 4.2 Il Protocollo n. 12 ed il principio generale di Divieto di discriminazione. - 5. L’onere della prova

1. I rom nel quadro dei meccanismi di tutela delle minoranze del Consiglio d’Europa

La Raccomandazione n. 1203 relativa ai *Gypsies in Europe*, approvata

dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nel 1993, oltre a ricordare nelle premesse che: "A special place among the minorities is reserved for Gypsies. Living scattered all over Europe, not having a country to call their own, they are a true European minority, but one that does not fit into the definitions of national or linguistic minorities", enuncia una serie di raccomandazioni al Comitato dei ministri affinché stimoli i governi nazionali, anche locali ove necessario, a valorizzare la cultura e l'identità dei rom"¹².

La *General Policy Recommendation on combating racism and intolerance against Roma/Gypsies* del 1998 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)¹³ oltre ad evidenziare la finalità di "(...) ensure that discrimination as such, as well as discriminatory practices, are combated through adequate legislation and to introduce into civil law specific provisions to this end, (...)", definisce il concetto di discriminazione nella sua doppia accezione di discriminazione diretta ed indiretta, la quale è peraltro fonte di ispirazione, nel quadro dell'Unione, per l'elaborazione della direttiva del Consiglio 2000/43/CE sulla non discriminazione razziale ed etnica, e della direttiva del Consiglio 2000/78/EC sulla non discriminazione nel settore lavorativo nonché per la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale richiama l'atto nei suoi *case law* più significativi¹⁴.

Punto di riferimento assume anche la Raccomandazione del 2002 n.1557 *on the legal situation of Roma in Europe*, che la Corte richiama nei casi

¹² *Parliamentary Assembly's Recommendation n. 1203 (1993) on Gypsies in Europe* del 2 febbraio 1993. V. anche i punti 6: "Respect for the rights of Gypsies, individual, fundamental and human rights and their rights as a minority is essential to improve their situation", e punto 7: "Guarantees for equal rights, equal chances, equal treatment, and measures to improve their situation will make a revival of Gypsy language and culture possible, thus enriching the European cultural diversity".

¹³ ECRI, *General Policy Recommendation n. 3 on combating racism and intolerance against Roma/Gypsies*, del 6 Marzo 1998. L'ECRI, istituito dal Consiglio d'Europa, è un organo indipendente di monitoraggio in materia di diritti umani nel settore specifico della prevenzione e contrasto al razzismo e all'intolleranza ed è composto da membri indipendenti di alto valore morale e di riconosciuta competenza nel campo della lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza.

¹⁴ V. ad esempio: ECtHR (GC), 13 November 2007, *D.H. and Others v. the Czech Republic*, Appl. n. 57325/00, par 59; e ECtHR (GC), 13 March 2010, *Oršuš and Others v. Croazia*, Appl. n. 15766/03, par. 83.

paradigmatici *D.H.* e *Oršuš*: “Today Roma are still subjected to discrimination, marginalisation and segregation. Discrimination is widespread in every field of public and personal life, including access to public places, education, employment, health services and housing, as well as crossing borders and access to asylum procedures. Marginalisation and the economic and social segregation of Roma are turning into ethnic discrimination, which usually affects the weakest social groups. (...) Roma form a special minority group, in so far as they have a double minority status. They are an ethnic community and most of them belong to the socially disadvantaged groups of societies”¹⁵.

In una logica sinergica, le definizioni giurisprudenziali della Corte in specifici settori come quello del diritto all’istruzione piuttosto che quello della salute riproduttiva delle donne rom, si collegano all’azione degli organi del Consiglio d’Europa, come ad esempio del Commissario per i diritti umani che mediante le *fact-finding mission* e l’adozione di specifici atti, opera un importante funzione di monitoraggio sull’operato degli Stati contraenti alla luce delle condanne subite e delle relative raccomandazione ivi contenute¹⁶. Importante funzione di monitoraggio dell’azione di adeguamento normativo e di *policy* è svolto da il *Ad-hoc Committee of Experts on Roma Issues* (CAHROM)¹⁷ la cui *mission* è di monitorare il rispetto dei diritti umani in relazione alla minoranza in Europa a cui si aggiunge il *European Roma and Travellers’ Forum* istituito nel 2004, un’associazione internazionale indipendente che gode di uno *status* speciale presso il Consiglio, con funzioni di scambio di informazione e *advocacy*.

¹⁵ ECtHR (GC), *D.H.*, cit., par 58, e ECtHR (GC), *Oršuš*, cit., par 82.

¹⁶ V. ad esempio *Recommendation of the Commissioner for Human Rights concerning certain aspects of law and practice relating to sterilization of women in the Slovak Republic*, CommDH (2003)12, Strasbourg, 17 October 2003 e la relativa *fact-finding mission* in riferimento alla sentenza ECtHR, 8 November 2011, *V.C. v. Slovakia*, Appl. n. 18968/07.

¹⁷ L’organo prende il posto del *Committee of Experts on Roma and Travellers* (MG-S-ROM), istituito nel 1995 ed avente la stessa finalità.

La *Strasbourg Declaration on Roma* adottata dagli Stati contraenti Consiglio d'Europa nel 2010 ha, tra le altre cose, istituito la figura dello *Special Representative of the Secretary General for Roma Issues*, oggi ricoperto da una persona di origine rom. Tali azioni contribuiscono al *mainstreaming* della cultura e dell'identità rom nella società europea, presupposto quest'ultimo ineludibile per assicurare l'eguaglianza sostanziale tra le persone rom e non¹⁸.

La già richiamata *Framework Convention for the Protection of National Minorities* del 1995 istituisce un sistema di protezione delle minoranze europee¹⁹ e rappresenta il primo dispositivo multilaterale giuridicamente vincolante esclusivamente rivolto alla protezione delle minoranze nazionali e rappresenta l'esigenza sentita in Europa di prevedere degli standard minimi comuni di protezione delle minoranze in considerazione della loro importanza, espressione della ricchezza culturale del continente, ed al fine di contenere le forti diseguaglianze che le colpiscono: "(...) protection of minorities [is] an essential element to stability, democratic security and peace in Europe (...) in order to create a truly pluralist and genuinely democratic society, respect for minorities is not enough, but appropriate conditions should be created for enabling the minorities to express, preserve and develop their identities"²⁰. La FCNM tuttavia non è direttamente applicabile e *self-executing*, e richiede quindi misure di recepimento da parte degli Stati

¹⁸ V. *Council of Europe High Level Meeting on Roma*, CM (2010) 133-final, 20 October 2010. Il 1 settembre 2016 viene nominato quale rappresentante speciale per le questioni rom dal segretario generale del Consiglio d'Europa, Valeriu Nicolae, attivista per i diritti umani dei rom.

¹⁹ Non vanno dimenticati altri due importanti strumenti convenzionali ovvero il *European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* del 1987 e la *European Charter for Regional or Minority Languages*, del 1992 relativi alle minoranze adottati sotto l'egida del Consiglio d'Europa. La *European Charter for Regional or Minority Languages*, CETS n. 148, in particolare ha una portata più limitata rispetto alla FCNM in quanto è applicabile solo alle minoranze nazionali e contempla la protezione solo di minoranze linguistiche regionali o minoritarie. Essa infine non stabilisce diritti individuali o collettivi per gli appartenenti alle suddette minoranze.

²⁰ V. il *Preamble of FCNM*, cit., n. 157.

contraenti affinché possa essere implementata a livello nazionale. Essa è aperta peraltro anche ai Paesi non appartenenti al Consiglio d'Europa, e include alcuni diritti e garanzie contenuti già nella Convenzione europea per i Diritti umani²¹.

La Convenzione-quadro se da un lato copre le minoranze nazionali, dall'altro non fornisce una definizione di minoranza nazionale dovuto alla diversa comprensione del concetto in molti Stati contraenti così come risulta dalle diverse dichiarazioni allegate al trattato. La maggior parte di essi considera, quale elemento distintivo della minoranza, la lunga presenza sul territorio dello Stato, altri menzionano esplicitamente la minoranza rom, come ad esempio la Germania, la Finlandia e la Slovenia.

Va aggiunto, nondimeno, che spesso gli Stati contraenti ai fini dell'applicabilità e della protezione nel quadro del FCNM richiedono il possesso della cittadinanza del Paese, escludendo così i rom migranti, con le diverse implicazioni che ne conseguono nel caso si tratti di rom cittadino dell'Unione soggiornante presso un altro Stato Membro o piuttosto di un cittadino di Paese terzo che fa ingresso in uno Stato dell'Unione o non appartenente all'Unione, ed ancora nel caso di una persona di origine rom titolare di protezione internazionale o apolide. Tali complessità, il cui discrimine è rappresentato dalla cittadinanza della persona rom, non vengono superate dalla Convenzione-quadro la cui tutela appare quindi limitata²².

Dal punto di vista soggettivo, la Convenzione-quadro prevede che ogni persona ha il diritto di "autodeterminarsi" appartenente ad una minoranza nazionale, senza definire criteri formali di identificazione; si può dire tuttavia che alcuni criteri oggettivi, rilevanti per l'identità della persona possono porsi

²¹ Si ricorda che sono trentanove i Paesi che hanno ratificato la FCNM mentre quattro sono quelli che dopo la firma non hanno ancora provveduto alla ratifica. V. *Tenth Activity report covering the period from 1 June 2014 to 31 May 2016, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, p. 29.

²² V. sull'argomento il capitolo 3 sul sistema di protezione nell'ambito del diritto dell'Unione Europea.

come riferimento nella scelta individuale della persona²³ e derivano dall'art. 5 FCNM che elenca gli elementi distintivi essenziali caratterizzanti l'identità di una minoranza nazionale ovvero la religione, la lingua, le tradizioni e il patrimonio culturale e che vengono "garantiti" dalla Convenzione-quadro mediante libertà funzionali quali la libertà di riunione e di associazione, la libertà dell'uso della lingua, la libertà di espressione, la libertà di religione, e il diritto all'istruzione. Interessante è anche il contenuto dell'art. 16 il quale prevede il dovere di astensione da parte degli Stati di adottare misure che possano alterare le proporzioni della popolazione nelle aree abitate dalle minoranze nazionali ed anche il loro diritto di mantenere contatti transfrontalieri tra uno o più due Stati contraenti. La FCNM deve essere interpretata in conformità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e prevede nell'art. 22, la clausola dell'applicazione delle disposizioni più favorevoli in caso di conflitto tra norme nazionali ed internazionali²⁴.

Nell'ambito del sistema di monitoraggio dell'attuazione della Convenzione-quadro, lo Stato contraente deve presentare un rapporto ogni cinque anni al *Advisory Committee* (di seguito "Comitato consultivo"), che viene esaminato anche dal Comitato dei Ministri; sulla base del parere espresso segue un'attività di *follow-up*²⁵. Il Comitato consultivo può avvalersi del supporto delle organizzazioni non governative e rappresentative delle minoranze nell'analisi e *follow-up* del rapporto. Sulla base delle informazioni raccolte, il Comitato consultivo stabilisce quali siano le questioni che richiedono una *immediate action* e presenta eventuali raccomandazioni. I rapporti degli Stati hanno avuto ad oggetto in modo preponderante problematiche relative alla minoranza rom tra cui la segregazione scolastica dei bambini rom, il *hate speech* e il *hate crime*, gli sgomberi forzati e la questione alloggiativa, l'accesso al mercato del lavoro, la partecipazione alla

²³ V. FCNM, cit., Art. 3.

²⁴ V. FCNM, cit., Art. 23.

²⁵ V. FCNM, cit., Artt. 24-26, relativi al monitoraggio dell'implementazione della Convenzione-quadro.

vita pubblica, la registrazione delle nascite all'anagrafe, la "profilazione etnica" da parte della polizia, la sotto o mancata rappresentatività nel mondo della cultura e della storia²⁶; ed ancora, la sterilizzazione "forzata" delle donne, l'assenza di dati affidabili, le modalità di censimento della popolazione e il loro diritto di auto-identificazione nell'ambito di attività censuarie²⁷. L'ultimo rapporto del Comitato consultivo riporta: "The ACFC remains deeply concerned that in spite of a number of national, international and other initiatives, the situation of disadvantage of the Roma persists throughout the continent. Notwithstanding states parties' efforts and achievements, the Roma's equal and effective participation in political and socio-economic life remains elusive across Europe. Discrimination and segregation in education employment and housing are still pervasive and states parties should increase their efforts to offset them. The ACFC considers that the underlying challenge continues to be how to bring about a profound and radical change in mentality to overcome the long and widely held perception, built up over centuries, of the Roma as outsiders"²⁸.

Come già ricordato, nonostante i suoi limiti, la Convenzione-quadro ha il pregio di aver elevato la questione della protezione delle minoranze e della loro "non discriminazione" dalla dimensione bilaterale e quindi dalla negoziazione Stato-Stato a quella sovranazionale, rinforzandone quindi i meccanismi di vigilanza e tutela. La FCNM non prevede meccanismi di ricorso individuale contro lo Stato che abbia violato le disposizioni del trattato ed il sistema di monitoraggio sopra descritto risulta essere l'unico strumento funzionale previsto per garantirne il rispetto. Ne consegue che la Corte europea, in collegamento con la Convenzione europea per i Diritti dell'Uomo

²⁶ Ad es. l'assenza dai libri di testo di storia, della storia della minoranza rom in Paesi con elevata presenza o il mancato riconoscimento e utilizzo della loro lingua nelle scuole.

²⁷ Di notevole importanza quest'ultimo perché spesso costituisce il presupposto obiettivo per l'attivazione di sistemi di protezione a livello nazionale, e non solo, dei loro diritti.

²⁸ V. *Tenth Activity report*, cit., p.11 ss.

e le Libertà fondamentali del 1950 (di seguito “Cedu”), continua ad essere lo strumento più efficace per la tutela dei diritti delle minoranze in Europa²⁹. Tuttavia, se la Cedu sancisce il divieto di non discriminazione nel suo art. 14 in relazione al godimento dei diritti e delle libertà ivi garantiti, essa contempla un diritto individuale a non essere vittima di discriminazione, e non un sistema positivo di protezione per le minoranze, siano esse linguistiche o territoriali o di altra natura.

2. La giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nella tutela dei diritti dei rom

La Convenzione europea dei diritti umani rappresenta un rilevante meccanismo di tutela dei diritti dei rom. Dal 2000 ad oggi, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è stata espressione di una progressiva apertura nei confronti della minoranza, riscontrando più volte atti o comportamenti discriminatori nei comportamenti degli Stati contraenti o comunque la violazione di diritti sostanziali garantiti dalla Cedu. L’attività giurisprudenziale della Corte ha sempre più utilizzato il combinato disposto del divieto di discriminazione contenuto nell’art. 14 con le disposizioni relative alla tutela dei diritti sostanziali protetti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli. Le controversie attivate da ricorrenti di origine rom e che hanno visto la condanna di diversi Stati contraenti hanno riguardato moltissimi settori tra i quali la pubblicazione di materiale razzista; gli sgomberi forzati da siti privati e pubblici; la sterilizzazione forzata delle donne³⁰; gli atti di

²⁹ A cui si aggiunge il sistema della Carta Sociale Europea, v. al riguardo il capitolo 2.

³⁰ Su tale questione, lo scorso 4 novembre il Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa Muižnieks ha inviato una lettera al Primo ministro della Repubblica Ceca, B. Sobotka, chiedendo, tra le altre cose, al governo di istituire un sistema di risarcimento a carattere nazionale per le donne rom vittime di questa terribile pratica: “(...) the Commissioner notably reiterates his recommendation to establish an extra-judicial mechanism for compensating Roma women who were victims of

violenza, anche di gruppo, su individui (o comunità), che in alcuni casi ne hanno provocato la morte, da parte di privati o autorità pubbliche, o la mancanza di indagini efficaci sugli stessi da parte delle autorità preposte; la distruzione di proprietà o villaggi; la segregazione dei bambini in scuole “speciali” o per disabili mentali, o classi separate; il mancato riconoscimento del matrimonio ed il rifiuto del diritto alla pensione del coniuge; l’espulsione individuale o collettiva dal territorio dello Stato, e il divieto di eleggibilità attiva³¹. Ciò nonostante, ancora oggi molti rom continuano ad essere vittima di forme aggravate di discriminazione e di violazioni dei diritti umani nei Paesi contraenti Cedu. Uno dei settori in cui tali violazioni maggiormente si manifestano è quello degli sgomberi forzati, attuati in violazione delle garanzie procedurali e della normativa previste dalle legislazioni nazionali e degli obblighi internazionali scaturenti dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. All’inizio del 2016, Nils Muižnieks, Commissario per i Diritti umani del Consiglio d’Europa, indirizzava una lettera ai governi dell’Albania, Bulgaria, Francia, Ungheria, Italia, Serbia e Svezia, nella quale sollecitava tali Paesi a fermare le misure di sgombero dei rom, e dichiarava: “Evictions are often carried out without prior consultation with the families concerned and at very short notice, while adequate alternative accommodation is often not provided. This situation increases the vulnerability of Roma families, prevents their social inclusion and impedes any prospect of regular schooling for their children. Member states have to abide by their human rights obligations, by stopping such measures and investing more in finding durable housing

forced sterilizations and stresses the need to improve Roma’s access to inclusive education and to adequate housing. He also calls on the government to redouble its efforts to combat and eradicate anti-Gypsyism (...). Il testo della lettera è disponibile nel sito del Consiglio d’Europa: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/exchange-of-letters-with-the-prime-minister-of-the-czech-republic-on-the-human-rights-of-roma-and-persons-with-disabilities>.

³¹ I Paesi condannati sono moltissimi, ed in alcuni casi ripetutamente, tra i quali: il Belgio, l’Italia, la Francia, la Spagna, il Regno Unito, la Grecia, la Turchia, la Slovacchia, la Bulgaria, la Croazia, la Turchia, la Romania, la Repubblica Ceca, l’Ungheria e la Bosnia Erzegovina.

solutions for Roma families”³².

Sebbene la Cedu non contenga riferimenti testuali diretti ai rom, la Corte, nell’interpretare alcune disposizioni, ha individuato più volte una responsabilità degli Stati di tipo “indiretto”. La Cedu vieta le discriminazioni nel godimento dei diritti e delle libertà convenzionali ma non garantisce un autonomo diritto all’uguaglianza. Essa ha affermato la natura accessoria del diritto di non discriminazione, sancito dall’art. 14 Cedu, limitandone di fatto l’applicabilità.

In un secondo tempo, tuttavia, la Corte ha precisato che i ricorsi possono essere esaminati in relazione ad un diritto convenzionale, sebbene non sussista un’effettiva violazione del diritto sostanziale di per sé considerato; in sostanza, l’ambito di applicazione dei singoli diritti va oltre la lettera del testo Cedu, purché la fattispecie sia genericamente ad esso ricollegabile.

Come si spiegherà meglio in seguito, il Protocollo n. 12 ha successivamente esteso l’applicabilità del divieto di discriminazione ai diritti garantiti a livello nazionale, ivi compresi quelli sociali³³. Al riguardo, la Corte ha statuito il principio generale secondo cui una politica o una misura nazionale, che abbiano effetti negativi su un particolare gruppo, possono essere considerati discriminatori, nonostante non siano ad esso specificamente indirizzati, ove il campo di applicazione delle misure nazionali sia definito in modo tale da produrre nei confronti di quel gruppo gli effetti prevalenti³⁴.

Nelle fattispecie in cui la Corte afferma la violazione del divieto di

³² I testi delle lettere ai sette governi e le relative risposte sono disponibili online (Consiglio d’Europa). A questi si aggiunge la comunicazione congiunta del giugno 2016 del Commissario Muižnieks e del Direttore dell’Ufficio Istituzioni democratiche e Diritti umani dell’Ocse Michael Georg Link, dal titolo “Roma evictions: Europe’s silent scandal” il cui primo paragrafo recita: “Few people are more caricatured and stigmatised in media and political discourse by stereotypes, sensationalism and myths than Roma, by far the largest minority in Europe. Many Europeans believe that Roma choose to live in shanty camps in abject conditions, and that it is their culture to rear their children in the mud, pull them out of school and force them to beg. The reality is different” (disponibile online).

³³ V. per maggiori approfondimenti il par. 4.2 relativo al Protocollo n. 12 ed il principio generale di divieto di discriminazione.

³⁴ V. per tutti ECtHR, (GC), *D.H. and Others v. the Czech Republic*, cit.

discriminazione, l'obbligo di svolgere indagini effettive su atti di discriminazione razziale o etnica rappresenta uno degli obblighi positivi a carico degli Stati contraenti. In tali ipotesi, la Corte attua l'accertamento dell'obbligo di intervenire con misure preferenziali o della discriminazione diretta o indiretta esaminando, caso per caso, se esiste una giustificazione obiettiva e ragionevole della condotta, e bilanciando così gli interessi in gioco nei singoli casi. L'onere della prova ricade sullo Stato chiamato in causa il quale è tenuto a dare evidenza di avere posto in essere tutte le misure necessarie per impedire il verificarsi di fattispecie o condotte discriminatorie³⁵.

Se inizialmente la Corte affrontava casi sporadici relativi a comportamenti o fatti discriminatori nei confronti dei rom, progressivamente essa ha dato corpo ad un apprezzabile tendenza giurisprudenziale caratterizzata dalla previsione della violazione dell'articolo 14, quindi del divieto di discriminazione in collegamento con i diritti sostanziali contemplati dalla Convenzione mentre in altri casi essa accerta la violazione del diritto o dei diritti sostanziali chiamati in causa *tour court*. Come si vedrà in seguito, tale differenza alle volte non risulta chiara, ed è stata oggetto di opinioni dissenzienti da parte di diversi giudici della Corte³⁶.

Nella giurisprudenza della Corte europea, si è progressivamente affermato il divieto di discriminazione indiretta che impone l'obbligo positivo degli Stati contraenti Cedu di porre in essere misure individuali e generali di prevenzione e contrasto alla discriminazione razziale nei confronti della minoranza rom, che ricomprendono anche importanti ambiti pubblici quali quello dell'istruzione. Si tratta di un'impostazione che arricchisce in molti settori la

³⁵ Sull'evoluzione del principio dell'onere della prova, in particolare nei casi di discriminazioni indiretta, v. par. 5.

³⁶ V. ad esempio: ECtHR, 27 May 2004, *Connors v. the United Kingdom*, Appl. n. 25446/06; ECtHR, 17 October 2013, *Winterstein and Others v. France*, Appl. n. 27013/07, par. 40; ECtHR, 12 September 2016, *R.B. v. Hungary*, Appl. n. 64602/12, par. 47; ECtHR, 7 luglio 2015, *V.M. and Others v. Belgium*, Appl. n. 60125/11, par. 62; ECtHR, 29/04/2013, *I.G. and others v. Slovakia*, Appl. n. 15966/04, par. 67.

tutela convenzionale al di là dell'obbligo degli Stati membri di non interferenza nel godimento dei diritti individuali. Sul piano sistematico generale, tale orientamento appare anche un modello di riferimento per la tutela delle altre minoranze culturali e dei gruppi sociali vulnerabili in generale.

Gli articoli della convenzione più frequentemente richiamati dalla Corte in casi riguardanti i rom sono l'articolo 2 (diritto alla vita), l'articolo 3 (proibizione della tortura), l'articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), l'articolo 6 (diritto a un equo processo), l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), l'articolo 2 del Protocollo n. 1 (diritto all'istruzione), l'articolo 2 del Protocollo n. 4 (libertà di circolazione), l'articolo 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive di stranieri) alle volte in combinato disposto con l'articolo 14 (divieto di discriminazione), alle volte no. Le decisioni della Corte europea, in riferimento ai suddetti articoli, rappresenta uno strumento importante di lotta contro i pregiudizi e la stigmatizzazione dei rom, e principalmente di protezione dei loro diritti. Particolare collocazione assume l'articolo 2 Cedu, espressione di uno dei diritti fondamentali della Convenzione, così come di uno dei valori fondamentali delle società democratiche. Nel corso degli ultimi due decenni, la Corte europea si è più volte confrontata in relazione a casi in cui persone di origine rom sono state vittime di aggressione da parte della polizia o di privati, fino a ricomprendere casi in cui da tali violenze ne è derivata la morte, in violazione al diritto alla vita.

Rilevante disposizione è anche quella contenuta nell'articolo 3 che sancisce il divieto di trattamenti disumani e degradanti, più volte violato nei confronti della minoranza rom. Dalla metà degli anni 2000, in alcuni casi emblematici a partire dalla sentenza *Nachova*³⁷, la Corte ha dichiarato la violazione degli artt. 2 e 3 Cedu in combinato disposto con l'articolo 14 Cedu che vieta la

³⁷ ECtHR, 6 July 2005, *Nachova and Others v. Bulgaria*, Appl. nn. 43577/98, 43579/98.

discriminazione razziale, e quindi constatando la matrice razziale delle violazioni dei diritti sostanziali consistenti in aggressioni, maltrattamenti e omicidi a danno di persone di origine rom.

La prima fase della giurisprudenza della Corte europea (1995-2004) ha elaborato, partendo dall'art. 8 Cedu, il concetto di "tradizionale stile di vita"³⁸, inizialmente identificato in modo riduttivo con il nomadismo per la simbolica potenzialità di viaggio, attestata dalla vita nelle *roulotte* e *caravan* come nel caso *Chapman*³⁹. L'impostazione solo in termini di radicamento nella tradizione, al fine della definizione dei bisogni specifici degli appartenenti a una minoranza culturale, rischiava però di creare stereotipi sull'identità (che è per definizione "in divenire"), senza considerare il contesto sociale di esclusione.

A seguire, la Corte europea ha sviluppato un'analisi più coerente con la dimensione collettiva dei diritti che ha consentito di superare i limiti insiti nella tutela internazionale delle minoranze. Occorre però osservare che il meccanismo dei ricorsi individuali non appare adeguato a proteggere l'identità culturale di gruppi e minoranze, che meglio può essere affrontato da meccanismi di supervisione collettiva, come nel caso della Carta sociale europea⁴⁰.

Dalla sentenza *Bukley*⁴¹ ad oggi una vasta gamma di diritti sostanziali sanciti nella Carta e nei Protocolli, spesso in combinato disposto con l'articolo 14, sono stati dichiarati violati in fattispecie i cui ricorrenti appartenevano alla minoranza rom. Seppur mantenendo le specificità dei singoli casi, e le diverse argomentazioni sviluppate, si può tentare di riportare la giurisprudenza della Corte in tre grandi categorie: ricorsi basati su argomentazioni procedurali in

³⁸ V. al riguardo G. Caggiano, *L'integrazione dei Rom e il rispetto del loro "tradizionale stile di vita"*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014; pp. 459 ss.

³⁹ ECtHR, (GC), 18 January 2001, *Chapman v. the United Kingdom*, Appl. n. 27238/95, par. 96.

⁴⁰ V. capitolo 2 sulla Carta sociale europea.

⁴¹ ECtHR, 29 September 1996, *Buckley v. The United Kingdom*, Appl. n. 20348/92.

relazione ad obblighi positivi, l'onere della prova, e la *praesumptio iuris tantum*; argomentazioni fondate su prove di fatto gradualmente raccolte; e argomentazioni fondate su problemi di ordine strutturale o sistemico.

Il percorso giurisprudenziale della Corte era già presente nell'opinione del giudice Pettiti, nella sentenza sopra richiamata, che fissava con chiarezza i passaggi argomentativi in relazione alla lotta alla discriminazione dei gruppi minoritari: in primo luogo, nella *ratio* della Cedu rientra l'imposizione dell'obbligo positivo agli Stati contraenti di garantire i diritti fondamentali senza alcuna discriminazione; in secondo luogo, la base giuridica per l'accertamento di eventuali violazioni si ritrova nel combinato disposto dell'art. 14 (non discriminazione) e dei singoli articoli convenzionali⁴²; infine, la priorità della vita familiare si impone sulla protezione del paesaggio o altri diritti minori in un'equilibrata gerarchia dei diritti convenzionali.

2.2 L'art 8 Cedu e il Diritto al rispetto della vita privata e familiare

L'articolo 8 è uno dei primi diritti su cui la Corte si sofferma in merito alla protezione dei rom. Essa riconosce come meritevole di specifica tutela la caratteristica del loro "tradizionale stile di vita", sia che si svolga in strutture mobili o removibili (*roulotte, caravan, bungalow*), sia che risiedano in campi di stazionamento, entrambe equiparabili ad abitazioni da un punto di vista giuridico. La giurisprudenza della Corte ha statuito che la posizione vulnerabile dei rom richiede una considerazione speciale per il loro stile di vita. Ai sensi dell'art. 8 Cedu, misure statali che incidano sullo stazionamento delle loro abitazioni è idonea a interferire con il diritto alla vita privata e familiare. Sussiste quindi un obbligo positivo per gli Stati contraenti che

⁴² La portata accessoria dell'art. 14 Cedu non presuppone l'accertamento dell'avvenuta violazione di altra disposizione della Cedu, purché la fattispecie ricada nell'ambito di applicazione o sia collegata all'esercizio del diritto sostanziale considerato.

implica un'imposizione alla predisposizione di un proporzionato numero di siti idonei. Nella sua evoluzione, la Corte europea ha interpretato l'articolo 8, in senso molto ampio, includendo casi riguardanti attività che possono avere conseguenze sulla vita privata, ivi incluse le relazioni di carattere economico e sociale. Allo stesso modo la Corte ha adottato un approccio ampio nell'interpretazione del diritto al rispetto della casa, sempre alla luce dell'art. 8. Relativamente all'estensione interpretativa di tale articolo, nel caso *E.B. v. Francia* riguardante l'adozione di un bimbo da parte di una donna omosessuale, la Corte ha affermato che ai sensi dell'art. 8 della Convenzione: "The notion of 'private life' within the meaning of Article 8 of the Convention is a broad concept which encompasses, inter alia, the right to establish and develop relationships with other human beings (...) the right to 'personal development' (...) or the right to self-determination as such. (...) It encompasses elements such as names (...) gender identification, sexual orientation and sexual life, which fall within the personal sphere protected by Article 8 (...) and the right to respect for both the decisions to have and not to have a child (...)"⁴³. Di tal modo, attraverso tale definizione di rispetto della vita privata e familiare, che non si limita solo al diritto alla *privacy*, secondo la Corte, la Cedu protegge una vasta gamma di diritti sovrapponibili e correlati tra di loro.

Rispetto alla comunità rom, la Corte di Strasburgo, in una serie di importanti sentenze che si riferiscono a misure nazionali di sgomberi di famiglie da spazi di stazionamento (campi), ha avuto modo di argomentare in quali circostanze sia ritenuta necessaria un'interferenza nel godimento del diritto a conservare la propria identità e sul rispetto della vita privata e familiare da parte di uno Stato contraente.

Tra queste merita attenzione la pronuncia della Corte, dell'estate del 2016, avente ad oggetto un'ingiunzione all'Italia di interrompere lo sgombero di una donna rom disabile e sua figlia da un centro di accoglienza assieme ad altre

⁴³ ECtHR, 22 January 2008, *E.B. v. France*, App. No. 43546/02, par. 43.

centinaia di persone. Il Comune di Roma notificava alla comunità rom l'ordine di lasciare il luogo ma senza concedere una soluzione di alloggio o una sistemazione alternativa così rischiando di trovarsi per strada e senza dimora. La Corte, prima di entrare nel merito del ricorso, adotta un ordine di interruzione della procedura di sgombero delle due donne. Sebbene non ancora noto al pubblico, è ragionevole che la Corte europea richiami la violazione dell'art. 8. Si tratta del primo caso in cui l'Italia è colpita da un'ingiunzione della Corte riguardante lo sgombero forzato di persone⁴⁴.

2.1 *Buckley v. United Kingdom*⁴⁵

In particolare venti anni fa, la storica decisione della Commissione europea dei diritti umani nel caso *Buckley v. United Kingdom* che riguardava il presunto diritto della ricorrente di sostare con il proprio *caravan* nella sua proprietà, affermava, con sette voti favorevoli e cinque contrari, che le autorità britanniche avevano violato il diritto alla vita familiare della signora rom⁴⁶, impedendole di vivere nella sua "casa" in un terreno acquistato per consentire ai figli di crescere e ricevere una formazione in un ambiente stabile ma nello "stile di vita tradizionale" dei rom. Tale decisione era poi ridimensionata dalla Corte europea davanti alla quale era stata rinviata⁴⁷, richiamando l'art. 8 Cedu. La Corte affronta, per la prima volta, un caso riguardante la violazione di un diritto di una persona di origine rom e nel quale la vita nei *caravan* e *roulotte*

⁴⁴ V. European Commission, Italy Case law - European Court of Human Rights order against forced eviction of Roma, *European equality law review*, 2016/2, p. 111.

⁴⁵ *Buckley*, cit.

⁴⁶ ECommHR *Buckley v. United Kingdom*, Appl. 20348/92, Report, 11 January 1995. Secondo la Commissione europea dei diritti dell'uomo, le misure nazionali non erano necessarie in una società democratica (par. 2 dell'art. 8 Cedu), v. par. 85. Nella prima fase della giurisprudenza, la Corte europea dei diritti umani utilizza il termine esonimo "Gipsy/zingaro", considerato dalla maggior parte della minoranza, di significato peggiorativo, utilizzato con più frequenza per indicare il sentimento razzista (anti-gipsismo).

⁴⁷ *Buckley*, cit., par. 84

veniva equiparata al concetto di “casa”. Nella sua opinione dissenziente, il giudice Pettiti richiamava la lunga storia di discriminazione e persecuzione sofferta da tale minoranza: “During the Second World War States concealed the genocide suffered by Gypsies. After the Second World War, this direct or indirect concealment continued (even with regard to compensation). Throughout Europe, and in member States of the Council of Europe, the Gypsy minority has been subject to discrimination, and rejection and exclusion measures have been taken against them. There has been a refusal to recognize Gypsy culture and the Gypsy way of life. In Eastern Europe the return to the democracy has not helped them”⁴⁸.

Per la prima volta la Corte europea, dichiara che le misure nazionali riguardanti i campi sosta e i relativi sgomberi possono influire sul diritto a conservare la propria identità e sul rispetto della vita privata e familiare. La Corte, riconoscendo la posizione vulnerabile dei rom, ha richiesto una specifica attenzione al quadro normativo della pianificazione territoriale, ed al contempo ha affermato l’esistenza di un ampio margine di discrezionalità nell’adozione, da parte delle autorità pubbliche, di misure esecutive relative all’occupazione di un terreno di proprietà pubblica senza preventiva pianificazione. Nella fattispecie, tuttavia, la Corte ritenne bilanciati gli interessi contrapposti, ove le autorità aveva fornito motivi pertinenti e sufficienti per giustificare le loro decisioni: le misure erano state adottate nell’ambito di controlli attinenti alla pianificazione del territorio, finalizzate al miglioramento della sicurezza stradale ed alla protezione dell’ambiente e della salute pubblica. In sostanza, la Corte europea afferma che la posizione vulnerabile dei rom richiedeva una specifica considerazione ma, al contempo, riconosceva agli Stati contraenti un ampio margine di discrezionalità nell’adozione di misure esecutive. Nel caso di specie, le autorità nazionali avevano adeguatamente bilanciato gli interessi contrapposti, fornendo motivi pertinenti e sufficienti di giustificazione delle misure adottate nell’ambito

⁴⁸ V. *Dissenting Opinion of Judge Pettiti, Buckley*, cit., p. 27.

della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, nonché per il miglioramento della sicurezza stradale e della salute pubblica⁴⁹.

2.2 *Chapman v. the United Kingdom*⁵⁰

La giurisprudenza successiva al caso *Buckley* vede una positiva evoluzione grazie alle sentenze *Chapman v. the United Kingdom* e *Connors v. the United Kingdom*⁵¹: in questi casi la Corte richiede ai fini della legittimità dello sgombero, un preventivo reale contraddittorio con gli interessati e la previsione della convalida da parte dell'autorità giudiziaria nonché di ricorsi giurisdizionali effettivi per la legittimità di un provvedimento di sgombero. La Corte nei due casi in oggetto, ha ritenuto lo sgombero una misura effettuata in violazione del principio di proporzionalità non avendo fornito adeguate alternative ai destinatari del provvedimento, pur se i fini perseguiti potevano essere considerati legittimi.

Nel caso *Chapman*, in particolare, avviato sulla base di una denuncia presentata da una donna rom che intendeva vivere in una *roulotte* in sosta su di un terreno di sua proprietà in violazione delle norme di pianificazione nazionale e locale che era stato, per tale ragione, sottoposto a misure di esecuzione, la Corte ha riconfermato che l'appartenenza ad una minoranza con un "tradizionale stile di vita diverso da quello della maggioranza" impone agli Stati contraenti un obbligo di adottare misure positive in applicazione dell'art. 8 Cedu. Nel caso *Chapman*, la Corte europea comincia a valorizzare l'orientamento delle specificità culturali nella protezione dei diritti delle minoranze, riconoscendo che il "tradizionale stile di vita" incideva sulla

⁴⁹ *Buckley*, cit., parr. 75-76.

⁵⁰ ECtHR (GC), 18 January 2001, *Chapman v. the United Kingdom*, Appl. n. 27238/95. Simili sono le sentenze emanate nello stesso giorno: *Beard v. United Kingdom* (Appl. 24882/94), *Coster v. United Kingdom* (Appl. 24876/94), *Lee v. United Kingdom* (Appl. 25289/94), *Smith v. United Kingdom* (Appl. 25154/94).

⁵¹ ECtHR, 27 May 2004, *Connors v. the United Kingdom*, Appl. n. 25446/06.

ricorrente nella “(...) ability to maintain her identity as a Gypsy and to lead her private and family life in accordance with that tradition”⁵². In particolare, lo stile di vita della minoranza impone agli Stati contraenti un obbligo di adottare misure positive per la tutela del diritto alla vita privata e familiare in applicazione dell’art. 8 Cedu. La Corte ha quindi riconosciuto che l’occupazione della richiedente del *caravan* era parte integrante della sua identità culturale, espressione della lunga tradizione dei rom di condurre uno stile di vita itinerante sebbene, con l’evoluzione dei tempi, delle politiche pubbliche o per scelta personale, molti rom conducono una vita stanziale e sempre più sostano per lunghi periodi in un unico luogo in modo da facilitare, ad esempio, l’educazione dei loro figli⁵³.

Se da un lato la Corte ha ritenuto in modo chiaro che l’art. 8 va inteso come un diritto dei rom di godimento del proprio stile di vita tradizionale, dall’altro l’affermazione di questo principio non implica che, in mancanza di posti disponibili nei siti autorizzati, la mancata autorizzazione ad installare un *caravan* costituisca in sé una violazione del diritto al rispetto alla vita privata e familiare. La Corte pone un limite secondo il quale l’obbligo positivo non si spinge sino al punto di imporre agli Stati contraenti misure talvolta gravose di politica sociale, e non può essere interpretato quindi nel senso di significare per gli Stati un obbligo di predisposizione di aree attrezzate per *roulotte* e *caravan* per tutte le persone rom che intendano vivere in tal modo⁵⁴. Tale conclusione si fonda sulla circostanza che non sussiste un riconoscimento di un diritto sostanziale ad una casa per qualsiasi persona, a prescindere dalle proprie origini, e che tale diritto non è deducibile per via di interpretazione dall’art. 8 Cedu. Lo stanziamento da parte dello Stato di fondi finalizzati a garantire “a tutti” un’abitazione è di natura politica e non tutelabile pertanto a livello giurisdizionale. In aggiunta, il fatto di appartenere ad una minoranza con un tradizionale stile di vita diverso da quello della maggioranza non

⁵² *Chapman*, cit., par.73.

⁵³ *Chapman*, cit., par. 73.

⁵⁴ *Chapman*, cit., par. 96-98.

conferisce “un’immunità” dalla normativa di un Paese finalizzata alla salvaguardia del patrimonio della comunità nel suo insieme, nella fattispecie l'ambiente, anche se può incidere sulle modalità con cui le leggi vengono implementate⁵⁵.

La Corte quindi respinge il ricorso della signora rom offrendo un ampio margine di apprezzamento e conclude che l'azione di esecuzione era proporzionata al caso di specie. Per contro, una parte minoritaria dei membri della Corte ha ritenuto che l'occupazione del terreno era parte integrante della sua identità culturale e che i provvedimenti nonché le misure di pianificazione adottati avevano interferito con i diritti della ricorrente e della sua famiglia in relazione al rispetto della loro vita privata e familiare. La Corte ha rilevato che le misure erano “in conformità alla legge” e avevano perseguito lo scopo legittimo “di tutelare i diritti della comunità” ovvero la salvaguardia dell'ambiente, non riscontrando la violazione dell'articolo 8 Cedu, né dell'articolo 1 Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni).

La valorizzazione della diversità culturale e delle esigenze specifiche degli appartenenti ad una comunità diventa un utile strumento interpretativo, in analoghe situazioni di conflitto tra l'interesse generale, espresso dalla maggioranza della popolazione, e i diritti dei gruppi culturali minoritari, e nella sentenza, la Corte opera una rilevante precisazione in tal senso: “An emerging international *consensus* amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle (see paragraphs 5559 above, in particular the Framework Convention for the Protection of National Minorities), not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community”⁵⁶.

⁵⁵ *Chapman*. cit., par. 96.

⁵⁶ *Chapman*, cit., par. 93.

2.3 *Connors v. the United Kingdom*⁵⁷

Il caso *Connors* riguardava l'espulsione del ricorrente e della sua famiglia da un sito attrezzato da parte delle autorità locali inglesi dopo tredici anni di vita in tale luogo, a causa dei loro comportamenti scorretti che provocavano disordini all'interno del sito stesso. Il ricorrente lamentava, in particolare, che non è stata data la possibilità di accedere alle misure procedurali previste dalla legge per contestare il provvedimento di sgombero, e che le motivazioni alla base del provvedimento erano lacunose. Tale trattamento non era offerto invece ai proprietari di terreni privati o di enti di previdenza sociale che gestiscono siti pubblici, e che per tale ragione era stato violato l'articolo 8 Cedu.

In tale caso, la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 8 perché le motivazioni alla base dello sgombero della famiglia rom non era proporzionato o giustificato, in base al parametro del "pressing social need", a tal punto da permettere un'ingerenza così importante nella sfera dei diritti individuali della persona. L'interferenza è considerata "necessary in a democratic society" per una finalità legittima se risponde ad un "pressing social need" e in particolare se risponde ad una fine legittimo.

Essa ha ritenuto nello specifico che l'applicazione della procedura "sommatoria" di espulsione dal sito in cui la famiglia viveva da più di dieci anni non fosse stata accompagnata dalle garanzie procedurali richieste dalla legge segnatamente l'obbligo di motivare l'adozione di una misura così incisiva a danno del nucleo familiare. La Corte ha dichiarato che se da un lato tale valutazione è lasciata alle autorità nazionali stante la loro posizione privilegiata nel valutare i fabbisogni delle proprie comunità, così come la definizione degli interessi generali del Paese (a meno che siano manifestamente infondati), dall'altro essa dichiara che il margine di apprezzamento in relazione al diritto contemplato dall'art. 8 Cedu è limitato

⁵⁷ ECtHR, 27 May 2004, *Connors v. the United Kingdom*, Appl. n. 25446/06

perché afferisce a diritti di importanza centrale per l'identità dell'individuo, ovvero la sua autodeterminazione, l'integrità fisica e morale, ed il mantenimento delle relazioni con gli altri. Nella sentenza la Corte esplicita che la tutela del loro tradizionale stile di vita non può essere di per sé considerata dannosa per gli interessi generali e i diritti altrui: “The vulnerable position of gypsies as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases (...). To this extent, there is thus a positive obligation imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the gypsy way of life (...)”⁵⁸. Inoltre, la legittimità di un provvedimento di sgombero presuppone un reale contraddittorio con gli interessati e la previsione della convalida da parte dell'autorità giudiziaria, oltre che la disponibilità di ricorsi giurisdizionali effettivi⁵⁹.

La Corte ha ribadito alcune delle sue conclusioni adottate nel caso *Chapman*, ovvero l'esigenza di tenere conto della posizione vulnerabile della minoranza rom, tutelabile da parte degli Stati prestando particolare attenzione ai loro fabbisogni specifici ed al loro stile di vita diverso e che ciò rappresenta un obbligo positivo degli Stati contraenti. Ma la differenza principale tra la sentenza *Chapman* e quella *Connors* sta nel fatto che mentre nel primo caso il ricorrente aveva occupato il terreno in violazione dei limiti imposti dalla legge, nel secondo caso la ricorrente risiedeva legittimamente nel sito da cui veniva espulsa insieme alla sua famiglia. Ciò implica secondo il parere della Corte che lo Stato possiede un ampio margine di discrezionalità nel primo caso che può spingersi fino all'adozione della misura di sgombero, nel secondo caso tale margine è ben più limitato.

⁵⁸ *Connors*, cit., par. 84.

⁵⁹ La Corte ha ritenuto che la procedura sommaria di espulsione in questione non fosse stata accompagnata dalle prescritte garanzie procedurali, ossia l'obbligo di giustificare debitamente la grave ingerenza subita dagli interessati.

2.4 *Yordanova v. Bulgaria*⁶⁰

Un'ulteriore evoluzione della giurisprudenza si ha grazie alla sentenza *Yordanova* avente ad oggetto il progetto delle autorità nazionali di espellere i rom residenti in un quartiere edificato su terreni comunali molti anni prima, ove la Corte si esprime più chiaramente sui presupposti ed i caratteri della “vita comunitaria”⁶¹. I ventitré rom ricorrenti sostenevano che la loro espulsione dagli insediamenti costruiti illegalmente a Sofia violasse l'articolo 8 della Convenzione. Sebbene questi avessero ammesso che l'insediamento era stato costruito illegalmente su un terreno prima di proprietà dello Stato e poi del Comune, essi sottolineavano come dal 1960 le autorità tolleravano di fatto tale situazione, e ciò fino l'inizio degli anni 2000. La Corte, chiamata a pronunciarsi sull'impatto del diritto all'abitazione nell'ambito della tutela della vita privata e familiare respingeva, in sede di scrutinio di proporzionalità, la difesa dello Stato contraente riconducibile al tradizionale stile di vita dei rom basato su di una serie di “luoghi comuni”⁶². Inoltre essa dichiara che la definizione di un luogo come “casa” ai sensi dell'art. 8 Cedu è indipendente dalla questione relativa alla legittimità dell'occupazione del terreno su cui si trova, in base alla normativa nazionale. L'espulsione di diverse centinaia di persone dal luogo dove vivevano da decenni avrebbe pertanto significato non solo la perdita della loro casa, ma avrebbe condizionato negativamente la loro vita privata e familiare, ovvero avrebbe avuto ripercussioni permanenti sulla vita, i legami sociali e familiari della comunità.

La Corte, oltre a ribadire l'importanza del giudizio di proporzionalità, confuta inoltre la base legislativa e la procedura applicata, stante l'obbligo

⁶⁰ ECtHR, 24 April 2012, *Yordanova and Others v. Bulgaria*, Appl. n. 25446/06

⁶¹ *Yordanova*, cit., par. 121.

⁶² Esemplificato dall'abbandono della spazzatura in strada, dalla convivenza all'interno delle abitazioni con numerosi animali, dall'abitudine a stendere il bucato dalle finestre che affacciano sulla pubblica via o su spazi comuni, dai furti e dal comportamento aggressivo e disordinato, dalla tendenza all'uso e all'abuso di alcol e droghe (par. 93).

delle autorità nazionali di bilanciare gli interessi in gioco. L'applicazione del principio di proporzionalità richiede che le situazioni ricevano una specifica considerazione “where a whole community and a long period are concerned”. La condivisione prolungata degli stessi spazi in un quartiere, anche se occupato abusivamente, ha infatti comportato la creazione di legami sociali da cui derivava la "resistenza" a un trasferimento lontano da quello spazio sociale comune⁶³. La stabilità e la sicurezza di tali rapporti comunitari rappresentano pertanto un argomento decisivo nella valutazione della proporzionalità delle misure adottate dalle autorità nazionali.

La Corte respinge inoltre la tesi dello Stato secondo cui l'elaborazione di piani e programmi per l'inclusione sociale dei rom realizzerebbe una discriminazione ai danni della popolazione generale: "(...) social groups, regardless of the ethnic origin of their members, may need assistance in order to be able effectively to enjoy the same rights as the majority population. As the Court has stated in the context of Article 14 of the Convention, that provision not only does not prohibit a member State from treating groups differently in order to correct “factual inequalities” between them but, moreover, in certain circumstances a failure to attempt to correct inequality through different treatment may in itself give rise to a breach of Article 14(...)"⁶⁴. In generale, “underprivileged status of the applicants’ group must be a weighty factor” nel determinare tempi, modalità e alternative al trasferimento forzato, ove necessario⁶⁵. La situazione di tensione sociale ed etnica fra i gruppi aveva aggiunto animosità alla contrapposizione ma non era giudicata determinante nella decisione delle autorità nazionali di avviare gli sgomberi⁶⁶. La Corte si misura sulla necessità e legittimità del provvedimento in una società democratica, e ritiene che se da un lato le motivazioni addotte dalla Bulgaria, ovvero rientrare in possesso della proprietà al fine di

⁶³ Rilevanti sarebbero state le ripercussioni “on the applicants’ lifestyle and social and family ties”, *Yordanova*, cit., par. 105.

⁶⁴ *Yordanova*, cit, par. 129.

⁶⁵ *Yordanova*, cit, par. 133.

⁶⁶ *Yordanova*, cit, par. 142.

migliorare il contesto urbano e socio-sanitario del quartiere, fossero legittime, dall'altro le procedure adottate non rispettavano le garanzie procedurali richieste. Inoltre, il comportamento delle autorità pubbliche non può essere considerato in conformità con il principio di proporzionalità in quanto, al momento dell'adozione del provvedimento di allontanamento, nessuna attenzione è stata posta sul fatto che le stesse non avessero mai contestato la permanenza della comunità sul luogo, né individuato possibili soluzioni alternative allo sgombero (che potessero soddisfare i requisiti sanitari ed edilizi richiesti), e ponevano a rischio tali persone le quali sarebbero rimaste senza una casa. La proporzionalità in questi casi è indissolubilmente legata alle motivazioni alla base del diverso utilizzo che le autorità intendono dare al terreno oltre alla specificità del gruppo sociale interessato ed ai loro fabbisogni specifici, fattori questi che devono essere ponderati dalle autorità in sede di valutazione del rispetto del principio di proporzionalità. Se da un lato lo Stato non ha l'obbligo di fornire "a tutti" una casa, dall'altro lato, esso deve tenere in debita considerazione la situazione di svantaggio di gruppi socialmente vulnerabili, quali i rom, quando pone in essere sgomberi da insediamenti illegali. Il caso *Yordanova* ha peraltro delle forti assonanze con il caso *Naidenova et al. v. Bulgaria*⁶⁷ oggetto di valutazione da parte del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite e i cui esiti sono sostanzialmente gli stessi.

2.5 *Winterstein and Others v. France*⁶⁸

⁶⁷ *Naidenova et al. v. Bulgaria*, Communication n. 2073/2011, Report of the HRC, Vol. II (Part One), 2012-2013, UN Doc. No. A/68/40, pp. 442-455. Il caso *Naidenova* presenta a sua volta delle similarità con il caso *Georgopoulos et al. v. Greece*, Communication n. 1799/2008, Report of the HRC, Vol. II, 2009-2010, UN Doc. No. A/65/40, pp. 377-389.

⁶⁸ ECtHR, 17 October 2013, *Winterstein and Others v. France*, Appl. n. 27013/07, paragrafi 159-166.

Dopo la sentenza *Yordonova*, il caso *Winterstein* rappresenta un'ulteriore importante evoluzione dell'interpretazione dell'art. 8 Cedu rispetto ai precedenti casi *Buckley-Connors-Chapman* e quindi nello specifico ambito del diritto al rispetto del tradizionale stile di vita e familiare a cui si ricollega la spinosa questione degli sgomberi forzati. Ed infatti, nella prima fase della giurisprudenza, l'obbligo positivo degli Stati contraenti non si spinge sino al punto di imporre la garanzia di sistemazioni alternative in caso di allontanamenti forzati. In assenza di un diritto sostanziale alla casa, l'adozione di misure nazionali rientrano nella sfera discrezionale dello Stato e quindi hanno natura "politica" e non sottoponibile a controllo giurisdizionale. Questa posizione viene superata nella sentenza *Winterstein* secondo la quale i rom stanziati, anche se siti in un insediamento irregolare, possono essere sottoposti a sgomberi solo in circostanze eccezionali (forza maggiore) e in cambio di una sistemazione alternativa. Nella fattispecie, i ricorrenti, molti cittadini francesi di origine rom, venivano espulsi da un terreno in cui vivevano in *roulotte* e *bungalow* da molti anni, senza che le autorità avessero offerto loro una soluzione alternativa di alloggio.

La Corte dichiara la violazione dell'art. 8 Cedu oltre a rilevare l'assenza di motivi di urgenza del provvedimento e comportamenti o stili di vita contrari alla legge; inoltre non veniva preso in considerazione il lungo periodo di permanenza dei ricorrenti in tale insediamento e l'assenso di fatto del comune alla loro permanenza. La Corte rileva, inoltre, come i suoi precedenti giurisprudenziali non fossero stati tenuti in considerazione, così come l'importante principio del diritto alla casa e le disposizioni degli artt. 3 e 8 della Convenzione. Le autorità francesi dovevano quindi tener conto della posizione vulnerabile della minoranza, dei loro specifici fabbisogni e del loro tradizionale stile di vita. La Corte di Strasburgo ricollega al concetto di tutela del "diverso stile di vita" rom, il divieto di atti discriminatori, di carattere diretto o indiretto nonché l'obbligo di azioni positive degli Stati contraenti precedentemente elaborato, in particolare nel settore dell'istruzione, all'alloggio, ed al concetto misurato di prevenzione e repressione di atti

criminali.

Il caso *Winterstein* è interessante anche relativamente all'evoluzione terminologica dei giudici della Corte che in questa decisione utilizzano insistentemente il termine "rom" ogni qualvolta si evidenzia l'importanza di non sgomberare gli stessi dalle proprie case senza offrire una soluzione alternativa. Tale approccio terminologico, ma anche concettuale, rappresenta un modello da seguire per gli Stati contraenti che realizzano da lungo tempo sgomberi di decine di migliaia di rom ogni anno oltre a rappresentare il raggiungimento di un *consensus* generale tra gli Stati contraenti, e tra gli Stati membri dell'Unione che i rom "esistono" e che "something must be done about their situation (inclusion, integration, etc.)"⁶⁹.

Criticabile è la mancata analisi della violazione del divieto di discriminazione da parte della Corte: "Following the Court's judgment in *Cobzaru v. Romania*⁷⁰, the procedural aspect of Article 14 imposes upon Contracting Parties the obligation to investigate *ex officio* whether racist motives played a part in an act or practice held to be in violation of another article of the Convention. That obligation cannot be considered as being limited only to matters that fall within the ambit of Articles 2 and 3 of the Convention"⁷¹. Dunque l'applicazione dell'art 14 Cedu non solo non deve limitarsi alle fattispecie di violazione dei diritti "fondamentali" come quello alla vita ma, come sottolinea il giudice Power-Forde, la Corte deve monitorare i comportamenti degli Stati contraenti ed assumere una funzione deterrente nei loro confronti qualora constati atti, comportamenti o prassi discriminatori di natura "pubblica" in fattispecie similari.

Sarà interessante verificare se la Corte svilupperà ulteriormente la propria

⁶⁹ In argomento, v. A. Weiss, *The Impact of the Case Law of the European Court of Human Rights on Roma*, in Caggiano G. e Montefusco C. (a cura di): *Il valore del rispetto dell'eguaglianza e del principio di non discriminazione della minoranza Rom in Europa: stato dell'arte e prospettive*, in Studi Emigrazione Rivista trimestrale del centro studi emigrazione, Volume n. 204.

⁷⁰ ECtHR, 26 July 2007, *Cobzaru v. Romania*, Appl. n. 48254/99.

⁷¹ *Winterstein and Others*, cit., v. *partly dissenting opinion of judge Power-Forde*, p. 32.

posizione in materia di sgomberi forzati ed espulsioni⁷² alla luce dei principi cristallizzati nelle sentenze sopra emarginate e centrate sul concetto del rispetto del tradizionale stile di vita dei rom inteso come *modus vivendi* che merita pari dignità rispetto a quello più propriamente convenzionale; della definizione della minoranza come categoria particolarmente vulnerabile e della necessità da parte degli Stati di rispondere fattivamente ai loro fabbisogni specifici da cui deriva l'obbligo positivo di adottare soluzioni abitative di vita alternative in caso di allontanamento da siti o insediamenti⁷³. La Corte potrebbe rafforzare la propria posizione operando, come si illustra di seguito, il collegamento sistematico tra la violazione del diritto sostanziale sancito dalla Cedu e il divieto di discriminazione.

2.6 *Horie v. the United Kingdom*⁷⁴

Vale la pena una menzione il caso *Horie* che, sebbene la Corte non ritenga violato l'articolo 8 Cedu, attua un'importante precisazione sul carattere tradizionale dello stile di vita dei rom e individua delle differenze rispetto ad altri gruppi come i *new Age Traveler*: “Unlike Romani gypsies, who are widely recognised as an ethnic group, and Irish Travellers, who are a traditionally nomadic people with their own culture and language, New Travellers live a nomadic lifestyle through personal choice and not on account of being born into any ethnic or cultural group”⁷⁵. In particolare, la Corte fa

⁷² V. al riguardo ECtHR, 9 November 2009, *Cazacliu and Others v. Romania*, Appl. n. 63945/09; ECtHR, 11 April 2013, *Hirtu et autres c. la France*, Requête n. 24720/13; ECtHR, 11 June 2010, *Dimitrova and others v. Bulgaria*, Appl. n. 39084/10; ECtHR, 27 mars 2012, *Balta c. la France*, Requête n. 19462/12.

⁷³ La questione delle politiche abitative per i rom è oggetto di ampi dibattiti ed oggetto di grande criticità tra i *decision maker*, in particolare a livello locale. È certo che una soluzione univoca non sussiste ma diverse quali i siti o terreni autorizzati pubblici e privati; l'edilizia popolare; le agevolazioni all'affitto; queste devono poi essere integrate con misure di politica attiva del lavoro.

⁷⁴ ECtHR, 1 February 2011, *Horie v. the United Kingdom* Appl. n. 31845/10.

⁷⁵ ECtHR, *Horie*, cit., p. 12.

un chiarimento rispetto alla tipologia di nomadismo “per nascita” e “per scelta”, e da ciò ne deriverebbe un diverso trattamento giuridico. Perplexità vi sono rispetto a tale precisazione in quanto potrebbe irrigidire dei concetti di per sé difficili da delimitare e “potrebbero implicare un concetto di immutabilità delle caratteristiche di vita delle persone e delle generazioni⁷⁶”. La Corte, allo stesso tempo, consolida il concetto del “tradizionale stile di vita” dei rom e acquisisce maggiore vigore quale parametro per la loro protezione sul piano dei diritti umani.

2.7 Wallová et Walla c. République Tchèque⁷⁷

Un altro interessante aspetto del diritto alla vita privata e familiare è stato affrontato dalla Corte di Strasburgo nel caso *Wallová et Walla*. Il caso riguardava i genitori ricorrenti di cinque figli, i quali ricevono da parte del Tribunale un’ordinanza avente ad oggetto la richiesta di provvedere alle cure adeguate dei bambini ovvero di provvedere d’urgenza a dare loro un alloggio adeguato stante la loro situazione di estrema indigenza. L’ufficio per gli affari sociali competente adotta quindi un’ordinanza di assistenza temporanea dovuto al fatto che i figli dei ricorrenti non godessero ancora di condizioni alloggiative adeguate e vivessero in condizioni di estrema povertà. Poco dopo il tribunale ordinava l’affidamento dei bambini ad istituti per bambini in situazione di bisogno, togliendoli così dalla potestà dei genitori. La Corte tuttavia, nonostante i ricorrenti avessero addotto la violazione dell'articolo 14 Cedu quale motivazione principale della decisione presa nei loro confronti,

⁷⁶ V. G. CAGGIANO, *Gli obblighi degli Stati contraenti Cedu a tutela della diversità culturale e contro le motivazioni razziste nei confronti dei Rom*, in in G. CAGGIANO C. MONTEFUSCO (a cura di), *Uguaglianza e non discriminazione della minoranza Rom: stato dell’arte e prospettive in Europa*, International journal of migration studies, Roma, 204/2016, p. XX ss.

⁷⁷ ECtHR, 26 Mars 2007, *Wallová et Walla c. République Tchèque*, Requête no 23848/04.

non ha ritenuto necessario trattare il caso alla luce del divieto di discriminazione, mancando in un certo modo l'occasione di cristallizzare le probabili motivazioni discriminatorie alla base della decisione. Ciò a maggior ragione considerando la nota e diffusa tendenza nel Paese di prediligere tale soluzione con riguardo a bambini rom rispetto ai quelli non di origine rom in situazioni simili. Autorevoli istituzioni come il Consiglio d'Europa, denunciano come la percentuale di bambini rom affidati ad istituti di cura è maggiore in proporzione ai bambini di origine non rom dovuto alle pessime condizioni socio-economiche in cui spesso versano le famiglie⁷⁸. La Corte europea, nel ritenere ingiustificabile la grave interferenza nella vita familiare della famiglia, dichiara la violazione dell'art 8 Cedu adducendo che tale provvedimento fosse stato adottato solo per il fatto di costituire una famiglia numerosa senza condizioni alloggiative adeguate per i figli minori. Essa ha ritenuto le motivazioni eccepite dalle autorità non fossero sufficienti a giustificare una così grave interferenza nella vita familiare dei ricorrenti: "(..) poverty alone cannot be the basis for removing a child from her/ his parents (..)"⁷⁹.

Inoltre le autorità preposte per la protezione dei minori non avevano posto in essere tutte le misure di assistenza necessarie, come ad esempio forme di assistenza sociale con il monitoraggio degli esiti, per evitare l'adozione di un provvedimento così estremo. Essa ha rilevato che le misure adottate dalle autorità ceche erano contrarie al principio di proporzionalità posto che prima di adottare tale misura lo Stato avrebbe potuto, mediante l'allocazione di dotazioni finanziarie, sostenere la famiglia in difficoltà.

⁷⁸ Non va dimenticato anche il retaggio del periodo comunista, comune in diversi Paesi dell'est Europa, che prevedeva la separazione dei figli dai genitori quando questi ultimi non fossero in grado di garantire certi standard di condizione di vita. Lo Stato si poneva quindi in una posizione di supremazia rispetto alle decisioni all'interno del nucleo familiare che si spingeva al punto di rimuovere l'affidamento dei figli naturali dai propri genitori. V. in *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Council of Europe Publishing, February 2012, p. 101 ss.

⁷⁹ Sulla questione dei bambini rom separati dalle famiglie v. anche Roma Rights, *Journal of the European Roma Rights Centre*, 1/2014, Budapest, p. 112

2.8 *Kuric and Others v. Slovenia*⁸⁰

Un altro importante aspetto affrontato dalla Corte europea relativo al diritto alla vita privata e familiare sancito dall'art. 8 Cedu è quello collegato al “diritto alla nazionalità”. Si tratta del caso *Kuric* riguardante la cancellazione di diverse migliaia di persone dall'anagrafe di Stato slovena nel 1992 tra le quali vi erano molti cittadini “jugoslavi” di origine rom. Dopo l'indipendenza della Slovenia dall'allora Jugoslavia, il nuovo Stato richiedeva agli allora cittadini jugoslavi o residenti di fare richiesta di cittadinanza slovena entro il termine perentorio di sei mesi. Più di 25.000 persone non ne facevano richiesta e venivano quindi cancellate dall'anagrafe di Stato perdendo così l'occasione di divenire cittadini del nuovo Paese. In molti casi, inoltre, i rom divenivano apolidi per il mancato possesso di un'altra cittadinanza⁸¹. Nell'emblematica sentenza, la Corte, oltre a ritenere che la Slovenia avesse violato il diritto al rispetto alla vita privata e familiare di tali persone stante la misura “sproporzionata” rispetto all'interesse legittimo di sicurezza nazionale, ha ritenuto violati anche gli artt. 13 che sancisce il diritto a un ricorso effettivo, e l'art 14 che vieta la discriminazione razziale. Le motivazioni discriminatorie della misura consistevano nella significativa sproporzione di rom, oltre che di altre “nuove minoranze”⁸² tra le persone colpite dal provvedimento. Tale misura, inoltre, risultava particolarmente sproporzionata nel caso in cui le persone residenti nel Paese erano in possesso di un permesso di lungo soggiorno. La sentenza ha implicazioni anche rispetto al diritto degli stranieri posto che la Corte ha chiarito che sussiste in capo agli Stati un obbligo positivo di rispettare la vita privata e familiare in particolare dei lungo soggiornanti i

⁸⁰ ECHR, 26 June 2012, *Kuric and Others v. Slovenia*, Appl. n. 26828/06.

⁸¹ Cittadinanza questa ereditata, ad esempio, dagli altri “nuovi” Stati nati dalla dissoluzione della ex Jugoslavia, come la Bosnia Erzegovina e Serbia. Il problema dell'apolidia peraltro si ripercuote nei Paesi europei dell'ovest, quali l'Italia dove molti cittadini dell'ex-Jugoslavia trovano rifugio a causa delle guerre degli anni novanta nei Balcani.

⁸² Come gli albanesi, i “bosniacchi”, i croati e i serbi.

quali, in considerazione dei lunghi anni di vita trascorsi in un Paese, delle relazioni affettive, culturali, sociali ed economiche costruite, a causa della cancellazione dall'anagrafe non potevano più risiedere nel Paese. La misura è ritenuta discriminatoria dalla Corte anche per la disparità di trattamento prevista tra i cittadini ex jugoslavi e quelli stranieri non jugoslavi in combinato disposto con l'art. 8.

2.9 *Ciubotaru v. Moldova*⁸³

Un altro tassello importante nella tutela della minoranza rom riguarda il diritto di appartenenza. Nella sentenza *Ciubotaru*, la Corte accerta una violazione dell'art 8 Cedu a causa del rifiuto da parte delle autorità moldave di registrare l'identità "etnica" dichiarata dal ricorrente, ancorché basata su riscontri oggettivi. Nello specifico il ricorrente si vedeva negata la richiesta di sostituire nel suo documento di identità la dizione "moldavo" a "rumeno" in quanto stando alle autorità competenti i suoi genitori non erano stati registrati come persone di origine rumena nei loro certificati di nascita e di matrimonio, e pertanto non era possibile che il sig. *Ciubotaru* fosse registrato come cittadino di origine "etnica" rumena. Due sono i passaggi più significativi: nella nozione di autonomia personale di cui all'art. 8 Cedu rientra "(...) the right to establish details of their identity as individual human beings"⁸⁴; e in forza dell'obbligo positivo incombente sullo Stato convenuto: "(...) the State's failure consists in the inability for the applicant to have examined his claim to belong to a certain ethnic group in the light of the objectively verifiable evidence adduced in support of that claim"⁸⁵. La Corte ha rilevato che, insieme ad aspetti quali il nome, genere, religione e orientamento sessuale, l'identità etnica di un individuo costituisce un aspetto essenziale della sua vita privata e

⁸³ ECtHR, 27 April 2010, *Ciubotaru v. Moldova*, Appl. n. 27138/04.

⁸⁴ *Ciubotaru*, cit., par. 49

⁸⁵ *Ciubotaru*, cit., par. 59.

dell'identità, e pertanto rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 8 Cedu.

Edotta della natura sensibile della questione, la Corte prendeva le distanze dal dibattito all'interno alla società moldava riguardante l'identità etnica dei propri cittadini. Rispetto all'obbligo del ricorrente di dare prova dell'origine etnica dei genitori, la Corte non ha contestato il diritto di uno Stato di richiedere l'esistenza di evidenze obiettive sull'origine etnica del cittadino né di contestarne una richiesta fondata su motivi soggettivi e non validate in qualche forma. L'obbligo che gravava sul sig. *Ciubotaru* sembrava rendere tuttavia impossibile la prova della sua origine rumena ove la legislazione e la prassi relative all'anagrafe sull'identità etnica creavano delle barriere insormontabili alle persone che intendevano avere una identità diversa rispetto a quella registrata dai genitori precedentemente⁸⁶. Pertanto, la richiesta in capo al ricorrente risultava un onere sproporzionato. La Corte ha inoltre osservato che la domanda di modifica dell'anagrafe si è basata su "percezioni soggettive" della propria "etnia" di cui il ricorrente era in grado di fornire evidenze oggettivamente verificabili in relazione al gruppo etnico romeno quali ad esempio la lingua, il nome, e "l'empatia". La Corte ha concluso che la decisione presa nella procedura relativa alla richiesta di modifica dell'origine etnica non ha rispettato gli obblighi previsti dall'art. 8 Cedu, inteso a garantire il diritto al rispetto della vita privata del ricorrente.

La Corte precisa che l'estensione del concetto di "private life" ai sensi dell'art 8 Cedu è ampia e non è inquadrabile a priori in una definizione delimitata: "The notion of personal autonomy is an important principle underlying the interpretation of the guarantees provided for by Article 8. It can therefore embrace multiple aspects of a person's physical and social identity. The Court has accepted in the past that an individual's ethnic identity must be regarded as another such element"⁸⁷. Ed ancora la Corte ricorda: "In

⁸⁶ Si aggiunge che durante il periodo comunista, la popolazione moldava era stata sistematicamente registrata come di etnia moldava, con pochissime eccezioni ammesse i cui criteri erano poco chiari.

⁸⁷ ECtHR (GC), 4 December 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. N.30562/04 e 30566/04, par. 66, e *Ciubotaru*, cit. par. 49.

particular, any negative stereotyping of a group, when it reaches a certain level, is capable of impacting on the group's sense of identity and the feelings of self-worth and self-confidence of members of the group. It is in this sense that it can be seen as affecting the private life of members of the group”⁸⁸.

2.10 *R.B. v. Hungary*⁸⁹

Nel recente caso *R.B.*, la Corte dichiara la violazione dell'art 8 Cedu a causa delle attività di indagini lacunose e quindi inadeguate da parte dello Stato in relazione ad una denuncia di una donna rom avente ad oggetto violenze verbali di natura razzista subite durante una manifestazione di estrema destra anti-rom nei pressi di un villaggio rom in cui viveva. La Corte, a differenza di casi più gravi di violenza (come si vedrà in seguito) non ritiene violato l'art 3 Cedu che vieta i trattamenti disumani e degradanti, sia in relazione all'art 14 Cedu che autonomamente, e inquadra la fattispecie piuttosto nell'ambito del diritto al rispetto della vita privata. Essa sostiene che: “(...) In the context of Articles 2 and 3, bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, the positive obligation on the authorities to take preventive operational measures in certain well-defined circumstances to protect an individual must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities”⁹⁰. La Corte non ritiene che lo Stato non avesse posto in essere gli obblighi positivi per assicurare alla vittima la necessaria protezione ai sensi dell'art. 8 durante la manifestazione ma non

⁸⁸ ECtHR, (GC), 15 March 2012, *Aksu v. Turkey*, Appl. N. 4149/04 e 41029/04, par. 58.

⁸⁹ ECtHR, 12 September 2016, *R.B. v. Hungary*, Appl. n. 64602/12.

⁹⁰ ECtHR, *R.B.*, cit., par. 99.

ha ritenuto altrettanto nella fase investigativa⁹¹.

2.11 *Muñoz Díaz v. Spain*⁹²

Il matrimonio contratto secondo il rito e le usanze tradizionali rom costituisce un altro aspetto che caratterizza il loro stile di vita. L'importanza dell'appartenenza ad una “comunità” emerge chiaramente nella sentenza *Muñoz* in cui la Corte di Strasburgo accerta una violazione nel rifiuto di pagare la pensione di reversibilità sulla base del matrimonio celebrato secondo le usanze specifici della comunità rom e quindi la violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo 1 che sancisce il diritto alla protezione della proprietà. Essa riconosce che il diniego delle autorità pubbliche del diritto alla pensione di reversibilità ad una persona rom che non aveva fatto seguire al matrimonio tradizionale quello civile costituisce una violazione del divieto di non discriminazione rispetto ai diritti patrimoniali. La Corte ricorda inoltre come riti e tradizioni di quella comunità non fossero mai stati considerati in Spagna contrari all'ordine pubblico: “For the Court, it is necessary to emphasise the importance of the beliefs that the applicant derives from belonging to the Roma community – a community which has its own values that are well established and deeply rooted in Spanish society”⁹³. Pertanto: “The Court takes the view that the force of the collective beliefs of a community that is well-defined culturally cannot be ignored”⁹⁴. La Corte, sottolinea nuovamente la creazione di un “consenso europeo” sul rispetto del

⁹¹ Contrario alla decisione il giudice Wojtyczek: “In my view the cases raises serious issues under Article 3 of the Convention. Ethnic discrimination is a matter of utmost concern and the treatment suffered by the applicant can be considered degrading. Therefore, the grievances formulated by the applicant under Article 3 should not have been considered manifestly ill-founded but examined on the merits”, *Dissenting opinion of Judge Wojtyczek*, pp. 26 ss.

⁹² ECtHR, 8 December 2009, *Muñoz Díaz v. Spain*, Appl. n. 49151/07.

⁹³ *Muñoz*, cit., par. 56.

⁹⁴ *Muñoz*, cit., par. 59.

loro stile di vita, pur non statuendo un obbligo positivo di riconoscere gli effetti civili del matrimonio tradizionale rom.

2.2 Il Diritto alla vita (art. 2 Cedu) e la Proibizione della tortura e dei trattamenti disumani dei rom (art. 3 Cedu)

In riferimento al diritto alla vita ed alla proibizione della tortura e di trattamenti disumani, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è stata particolarmente incisiva condannando comportamenti, atti violenti ed omicidi ove spesso erano coinvolte autorità pubbliche, sia in riferimento ai due diritti sostanziali tutelati dalla convenzione, in collegamento con l'art. 14 Cedu che sancisce il divieto di discriminazione per motivi razziali. I passi sono cadenzati da importanti sentenze come *Nachova v. Bulgaria*⁹⁵, nella quale la Corte ha accertato per la prima volta una violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'articolo 2 Cedu per atti di violenza della polizia. Di grande rilievo sistematico è il consolidamento giurisprudenziale dell'obbligo positivo di "(...) take all reasonable steps to unmask any racist motives and to establish whether or not ethnic hatred or prejudice might have played a role"⁹⁶ e quindi l'obbligo in capo agli Stati contraenti di indagare sulle possibili motivazioni razziste dietro gli atti di violenza nei confronti dei rom.

2.2.1 *Nachova and Others v. Bulgaria*⁹⁷

⁹⁵ V. di seguito, ECtHR (GC), 6 July 2005, *Nachova and Others v. Bulgaria*, cit. Appl. n. 43577/98, 43579/98.

⁹⁶ Si tratta di una formula ripetuta in tutte le sentenze in materia.

⁹⁷ ECtHR (GC), 6 July 2005, *Nachova and Others v. Bulgaria*, cit. V. anche trattate in seguito ECtHR, 4 March 2008, *Stoica v. Romania*, Appl. n. 42722/02; ECtHR, 13 December 2005, *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, Appl. n. 15250/02; ECtHR, 26 July 2007, *Cobzaru v. Romania*, Appl. n. 48254/99; ECtHR, 6 December 2007, *Petropoulou-Tsakiris v. Greece*, Appl. n. 44803/04. V. anche non direttamente trattati: ECtHR, 17 April 2014, *Guerdner et Autres c. France*, Requête n. 68780/10; ECtHR, 13 July 2010, *Carabulea v. Romania*, Appl. n. 45661/99, ECtHR, 10 June 2010, *Vasil*

Nella fattispecie i ricorrenti affermavano che i loro familiari fossero deceduti a causa dell'uso eccessivo della forza da parte delle autorità di pubblica sicurezza⁹⁸ e non vi fossero state indagini atte ad accertare che l'aggressione omicida fosse stata motivata dal pregiudizio e da atteggiamenti ostili verso le persone tutte di origine rom. La violazione dell'art. 14 Cedu in combinato disposto con l'art. 2 trovava fondamento sul fatto che le autorità non avessero indagato sulle possibili motivazioni razziste che si celavano dietro gli eventi mortali. La Corte stabilisce che gli Stati hanno l'obbligo positivo di proteggere il diritto alla vita che si sostanzia nella necessità di attivare indagini ufficiali ed efficaci in particolare quando dai fatti ne deriva la morte di persone a causa dell'uso della forza da parte dello Stato e vi sia una qualche evidenza che sotto l'aggressione si celino motivazioni razziste. Sussiste quindi un dovere primario dello Stato di garantire il diritto alla vita ai sensi dell'art. 2 Cedu, consistente nella messa in atto di un quadro giuridico e amministrativo adeguato che definisca le circostanze limitate in cui le forze dell'ordine possono usare la forza e le armi da fuoco, alla luce delle norme internazionali applicabili.

Collocare sullo stesso piano atti di violenza a sfondo razzista con quelli senza tale connotazione, equivale ad accettare indirettamente che tali fatti ledono, in modo particolarmente significativo, i diritti fondamentali dell'uomo. "La violenza razziale è un affronto particolarmente grave alla dignità umana e richiede, da parte delle autorità, una particolare attenzione ed una pronta reazione mediante l'uso di tutti i mezzi disponibili per combattere il razzismo e la violenza". Tale comportamento rafforza un concetto di

Sashov Petrov v. Bulgaria, Appl. n. 63106/00; ECtHR, 22 April 2010, *Stefanou v. Greece*, Appl. n. 2954/07; ECtHR, 15 February 2007, *Jasar v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Appl. n. 69908/01; ECtHR, 17 July 2014, *Câmpeanu v. Romania*, Appl. n. 47848/08; ECtHR, 20 December 2012, *Fedorchenko And Lozenko v. Ukraine*, Appl. n. 387/03; ECtHR, 23 February 2006, *Ognyanova and Choban v. Bulgaria*, Appl. n. 46317/99; ECtHR, 14 December 2010, *Mižigárová v. Slovakia*, Appl. n. 74832/01.

⁹⁸ Nella fattispecie le vittime erano sospettate di aver commesso reati non violenti, non erano armate e non avevano tenuto comportamenti che potessero costituire una minaccia per il pubblico ufficiale.

democrazia nella società in cui la diversità non è percepita come una minaccia ma come una fonte di ricchezza. La violenza razziale è un'offesa particolarmente grave alla dignità umana che richiede una vigilanza speciale finalizzata “reinforcing democracy's vision of a society in which diversity is not perceived as a threat but as a source of enrichment”⁹⁹.

2.2.2 *Velikova v. Bulgaria*¹⁰⁰

Alcune differenze rispetto al caso *Nachova* sono presenti nel caso *Velikova*. La Corte ha ribadito che non erano state svolte indagini efficaci sulle circostanze della morte di un uomo di origine rom, deceduto a causa di ferite inflitte mentre era nella custodia della polizia, per mancanza di pronte cure mediche, in violazione del diritto alla vita sancito dall'art. 2 Cedu, e che spettava quindi allo Stato di fornire motivazioni plausibili circa le cause della morte della persona in sua custodia. Per contro, la Corte ha stabilito che non era stato dimostrato “oltre ogni ragionevole dubbio” che il decesso e l'assenza di indagini circa le motivazioni avessero una matrice razziale e quindi fosse stato violato anche l'art 14 Cedu. La Corte precisa nella sentenza come il diritto alla vita così interpretato non riguarda solo l'uso della forza da parte delle autorità pubbliche ma anche l'obbligo di adottare misure concrete per la protezione dei propri cittadini contro possibili rischi di vita da parte di atti violenti da parte di privati. Se le autorità sono a conoscenza o dovrebbero avere conoscenza di un rischio reale e immediato ad un individuo di essere vittima di atti criminali da parte di un altro individuo, vi è un obbligo positivo in capo allo Stato di adottare misure per proteggere la potenziale vittima.

⁹⁹ *Nachova*, cit., par. 145. I passaggi rilevanti della prima sentenza della Sezione sono riportati al par. 160 della sentenza della Gran Camera.

¹⁰⁰ ECtHR, 18 May 2000, *Velikova v. Bulgaria*, App. n. 41488/98.

2.2.3 *Bekos and Koutropoulos v. Greece*¹⁰¹

Nel caso *Bekos e Koutropoulos*, oltre a ribadire quanto postulato nella sentenza “faro” *Nachova*, la Corte ha inoltre indicato i requisiti di carattere procedurale da rispettare nello svolgimento di indagini su violenze poste in essere da agenti di polizia quando si sospetta che siano motivati da pregiudizi razziali. Le autorità nazionali hanno un obbligo di raccogliere le prove e perseguire ogni possibile strumento di accertamento, per consentire decisioni motivate, imparziali ed oggettive¹⁰². Allo stesso modo, tale obbligo sussiste nel caso di violenze subite in custodia o quando si è sottoposti a misure detentive. Tali indagini devono inoltre essere svolte da autorità indipendenti e consistere in accertamenti medico-legali, così come affermato anche nella sentenza *Veres v. Romania*¹⁰³.

2.2.4 *Balogh v. Hungary*¹⁰⁴

Nella sentenza *Balogh* che riguardava la violazione dell’art 3 Cedu, la Corte di Strasburgo ha ribadito che, quando un individuo è nella vigilanza della polizia in Stato di buona salute e al momento del rilascio è ferito o in cattive condizioni di salute, spetta allo Stato fornire una motivazione chiara e adeguata sulle cause. Quando una persona è privata della libertà, qualsiasi ricorso non necessario alla violenza rappresenta una violazione della dignità umana e costituisce in via di principio una violazione dell’art. 3 Cedu che proibisce l’uso di pene o trattamenti disumani o degradanti. Le politiche di contrasto alla criminalità non possono pertanto giustificare la limitazione della tutela dell’integrità fisica delle persone.

¹⁰¹ ECtHR, 13 December 2005, *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, Appl. n. 15250/02.

¹⁰² Sull’onere della prova, v. par. 5.

¹⁰³ ECtHR, 24 March 2015, *Veres v. Romania*, Appl. n. 47615/11.

¹⁰⁴ ECtHR, 20 July 2004, *Balogh v. Hungary*, App. n. 47940/99, par. 47.

Così come evidenziato nell'esame del *case law* della Corte europea avente ad oggetto la violazione dell'art 2 Cedu, l'assenza di un'indagine approfondita ed efficace sulle motivazioni dell'aggressione da parte della polizia rappresenta una violazione dell'art. 3 e del divieto di trattamenti disumani o degradanti. L'indagine da parte delle autorità giudiziarie competenti dovevano condurre pertanto alla individuazione ed alla punizione dei responsabili. Tale percorso procedurale è l'unico in grado di sostanziare il dispositivo contenuto nell'art 3 Cedu che altrimenti rischierebbe di essere lettera morta oltre a permettere di prevenire che le autorità di pubblica sicurezza possano abusare della propria "posizione dominante" a danno dei cittadini, specie se appartenenti a categorie vulnerabili¹⁰⁵. Infine la Corte anche in tal caso chiarisce come l'obbligo positivo di indagare sulle possibili motivazioni razziste non è limitato solo alle fattispecie in cui la persona si ritiene vittima di trattamenti degradanti per mano di agenti di pubblica sicurezza ma anche da parte di privati.

L'art. 3 Cedu è anch'esso un fondamentale valore delle società democratiche e la Convenzione proibisce in modo assoluto l'uso della tortura o di trattamenti disumani o degradanti anche in circostanze particolarmente acute, come ad esempio nella lotta contro il terrorismo o la criminalità. Così come per la maggior parte delle disposizioni di natura sostanziale contenute nella Convenzione e nei Protocolli n.1 e 4, gli articoli 2 e 3 non prevedono alcuna eccezione, e nessuna deroga è ammissibile ai sensi dell'articolo 15 della Cedu, ciò anche in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione¹⁰⁶. Il maltrattamento, per definirsi tale, deve raggiungere un livello minimo di gravità e la valutazione del "livello minimo di gravità" deve tenere conto di tutte le circostanze del caso, come la durata del maltrattamento, le sue conseguenze sull'integrità fisica e mentale e, in

¹⁰⁵ V. ad es. ECtHR, 28 October 1998, *Assenov and Others v. Bulgaria*, Appl. No. 90/1997/874/1086, para. 102; ECtHR, 4 March 2008, *Stoica v. Romania*, Appl. n. 42722/02, par. 67; ECtHR, 26 October 2007, *Cobzaru v. Romania*, Appl. n. 48254/99, par. 75.

¹⁰⁶ Salvo il caso di "decesso causato da legittimi atti di guerra", v. par. 2 art. 15 Cedu

alcuni casi, devono tenere conto del genere, l'età e lo stato di salute della vittima.

2.2.5 *Šečić v. Croatia*¹⁰⁷

Come già evidenziato, la giurisprudenza *Nachova* rappresenta un passaggio di svolta nella posizione della Corte di Strasburgo e costituisce la *ratio* di diverse sentenze successive, come il caso *Šečić*, in cui, dichiarando la violazione dell'art. 14 e dell'art. 3 Cedu, in relazione agli aspetti procedurali della vicenda, evidenzia come le indagini della polizia siano state "inquinata" intenzionalmente al fine di evitare di indentificare i responsabili dell'aggressione, nel fattispecie dei privati cittadini appartenenti a gruppi neonazisti. Le indagini investigative erano infatti durate più di sette anni senza che le autorità competenti avessero posto in essere alcuna attività significativa al fine di individuare gli aggressori. Lo specifico obbligo si giustifica dal momento che: "Treating racially induced violence and brutality on an equal footing with cases that have no racist overtones would be to turn a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights"¹⁰⁸. La Corte ha ribadito che la portata dell'obbligo di indagare è un obbligo di mezzi e non di risultato. Nel caso di specie, le autorità dovevano prendere tutte le misure ragionevoli a loro disposizione per individuare le prove riguardanti l'aggressione mortale, ed il requisito della tempestività e ragionevole speditezza delle indagini viene ritenuto un requisito implicito¹⁰⁹.

2.2.6 *Moldovan v. Romania*¹¹⁰

¹⁰⁷ ECtHR, 31 May 2007, *Šečić v. Croatia*, Appl. n. 40116/02.

¹⁰⁸ V. sentenza *Šečić*, cit., par. 67.

¹⁰⁹ Allo stesso modo argomenta nel caso *Angelova*, in riferimento questa volta all'art. 2 Cedu. V. ECtHR, 27 July 2007, *Angelova and Illiev v. Bulgaria*, Appl. n. 55523/00.

¹¹⁰ ECtHR, 12 July 2005, *Moldovan v. Romania*, Appl. N. 41138/98 e n. 64320/01.

Sebbene in questo caso la Corte si dichiarò incompetente rispetto ai fatti omicidi che si erano verificati prima della ratifica della Convenzione da parte della Romania, avvenuta nel 1994, nella sentenza *Moldovan* essa ha potuto pronunciarsi rispetto alle conseguenze dell'attacco al villaggio rom, motivato da pregiudizio razziale, ritenendo che il comportamento dello Stato costituisse una violazione grave e continuata del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Cedu), della proibizione di trattamenti disumani e degradanti (art. 3 Cedu) in combinato disposto con l'art. 14, per via delle condizioni di vita in cui erano stati assoggettati i ricorrenti, costretti a vivere a lungo in condizioni di insostenibile disagio e precarietà¹¹¹. La discriminazione in sé può costituire un trattamento degradante. Questo è il rilevante postulato della Corte nel caso *Moldovan*, in cui i residenti del villaggio distrutto dall'aggressione di gruppo li aveva costretti a vivere per molti anni in condizioni degradanti, ovvero in pollai, stalle e cantine senza finestre. La Corte non ha esitato a dichiarare che le condizioni di vita e l'atteggiamento fortemente discriminatorio che platealmente colpiva le vittime, tutte persone di origine rom, costituivano una grave violazione della loro dignità umana e che, alla luce delle particolari circostanze in cui si verificavano i fatti, costituiva un "trattamento degradante" ai sensi dell'articolo 3 Cedu¹¹². Secondo il ragionamento della Corte, un trattamento è considerato degradante ai sensi dell'art. 3, se il suo scopo è quello di umiliare la persona interessata e che tale comportamento influisca negativamente sulla sua personalità. La Corte ha sottolineato che le condizioni di vita deplorabile per dieci anni dei ricorrenti e i loro effetti negativi sulla salute, e l'atteggiamento ostile delle

¹¹¹ I fatti del 1993 particolarmente efferati erano consistiti nell'attacco di tre persone di origine rom da parte di cittadini locali tra cui anche il comandante della polizia locale e sette poliziotti. L'aggressione provocava la morte di tre persone mediante pestaggio di gruppo, e una delle tre persone veniva arsa viva. Secondo il racconto di un ricorrente, i poliziotti, inoltre, incitavano la folla a distruggere il villaggio rom, che veniva completamente raso al suolo.

¹¹² *Moldovan*, cit., par. 113.

autorità locali, sono stati la causa di sofferenza mentale, di umiliazione e di avvillimento, oltre che dell'oltraggio alla loro dignità umana. Da un punto squisitamente procedurale, la Corte inoltre riscontra la violazione del diritto ad un equo processo (art 6 Cedu) a causa dell'assenza di indagini effettive da parte delle autorità preposte all'individuazione dei responsabili, e l'eccessiva lungaggine del relativo procedimento penale, entrambe dovute all'atteggiamento discriminatorio nei confronti delle vittime¹¹³.

2.2.7 *Cobzaru v. Romania*¹¹⁴

Nella sentenza *Cobzaru*, la Corte ricorda come il criterio di valutazione della prova nel determinare la sussistenza di un comportamento discriminatorio su base razziale sia quello della prova "oltre ogni ragionevole dubbio" e come le denunce delle organizzazioni attive nella tutela dei rom sulle continue violenze perpetrate dalle forze dell'ordine romene e la inattività delle autorità giudiziarie rispetto alle indagini necessarie, non siano sufficienti a dichiarare la violazione del diritto. Nel caso di specie, la Corte accerta la violazione dell'art. 14 in combinato disposto con gli artt. 3 e 13 Cedu relativo al diritto al ricorso effettivo dinanzi ad un'istanza nazionale. Rispetto all'art. 3, la Corte ha dichiarato che lo Stato romeno non aveva accertato mediante indagini effettive, a cui si aggiunge l'atteggiamento discriminatorio dei rappresentanti dell'autorità competente durante le indagini, che le lesioni del ricorrente non erano state inflitte durante la custodia della polizia e queste avevano costituito un trattamento disumano e degradante per il ricorrente. Inoltre la Corte rileva la violazione dell'art. 13 relativo al diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale perché al ricorrente era stato negato un rimedio efficace di tutela dalle lesioni subite.

¹¹³ Così anche nei casi ECtHR, 26 April 2007, *Gergely v. Romania*, Appl. n. 26/07/2007 e ECtHR, 26 July 2007, *Kalanyos and Others v. Romania*, Appl. n. 57884/00.

¹¹⁴ ECtHR, 26 July 2007, *Cobzaru v. Romania*, Appl. n. 48254/99.

Ed ancora, nella sentenza *Petropoulou - Tsakiris v. Greece*¹¹⁵ la Corte, dichiarando la sussistenza di una violazione dell'art. 14 e dell'art. 3 Cedu in riferimento agli aspetti procedurali, constata un generale atteggiamento discriminatorio da parte delle autorità a causa dell'assenza di effettive indagini e che questo costituisce, dal punto di vista della ricorrente, maltrattata dall'autorità di polizia, evidenza dell'atteggiamento discriminatorio su base razziale.

Nel caso *Stoica v. Romania*¹¹⁶, avente ad oggetto maltrattamenti di un minore rom da parte della polizia durante uno scontro tra funzionari di polizia e persone di origine rom, la Corte dichiara la violazione dell'art. 3 in collegamento con l'art 14 Cedu. In riferimento a quest'ultimo, Corte richiama la giurisprudenza consolidata secondo la quale sussiste discriminazione ogni qualvolta il trattamento differente di una persona rispetto alle altre in situazioni notevolmente simili, non sia fondato su motivazioni obiettive e ragionevoli¹¹⁷.

Ancora pendente dinanzi alla Grande Camera è il caso *V.M. and Others v. Belgium*¹¹⁸ in cui la Corte, mediante sentenza della Camera del 7 luglio 2015, ha dichiarato la violazione dell'articolo 3 Cedu e dell'articolo 13, in combinato disposto con l'articolo 3. Il caso per la prima volta riguarda una famiglia rom richiedente protezione internazionale in Belgio e mette in discussione il sistema di accoglienza dello Stato belga. A seguito dell'ordine di espulsione per il rigetto della domanda e della relativa lacunosa procedura di ricorso, i ricorrenti sono stati lasciati senza sufficienti mezzi di sussistenza e quindi costretti a rientrare in Serbia, dove poco moriva uno dei cinque figli, disabile fisico e mentale. È noto da alcuni anni il *trend* delle richieste di protezione

¹¹⁵ ECtHR, *Petropoulou - Tsakiris v. Greece*, cit.

¹¹⁶ ECtHR, *Stoica v. Romania*, cit.

¹¹⁷ Altri due casi riguardanti maltrattamenti a minori di origine rom sono ECtHR, 22 April 2010, *Stefanou v. Greece*, Appl. n. 2954/07, in cui la Corte dichiara la violazione degli artt. 3 e 6 Cedu per maltrattamenti "discriminatori" da parte della polizia e, di avviso contrario, ECtHR, 30 September 2010, *Marinov v. Bulgaria*, Requête no 37770/03.

¹¹⁸ ECtHR, 7 luglio 2015, *V.M. and Others v. Belgium*, Appl. n. 60125/11

internazionale dei rom cittadini di Paesi terzi nell'Unione, provenienti dal Kosovo, Serbia e Bosnia, così come di rom cittadini dell'Unione in Paesi terzi come gli Stati Uniti ed il Canada dovuto alla *cumulative discrimination* di cui sono vittime nei Paesi di origine, secondo l'ACNUR, motivo giustificato di richiesta di asilo¹¹⁹.

La Corte oltre a ricordare nella decisione la giurisprudenza consolidata in materia di diritto al ricorso effettivo in collegamento con l'art. 3 Cedu¹²⁰ nei casi di espulsione degli stranieri, in particolare di potenziali richiedenti asilo o il cui ricorso sia stato rigettato, ribadisce la necessità di rimedi “accessibili, validi, veloci e che abbiano effetto sospensivo”, e come lo Stato sia obbligato ad organizzare il proprio sistema di asilo in modo tale da soddisfare tali istanze, anche in caso di afflusso massiccio di richiedenti protezione. La Corte chiarisce come: “Effectiveness also presupposes a remedy of a certain quality. Article 13 requires close scrutiny, and independent and rigorous examination of any claim that there exist substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to Article 3. (...) speed must not be given priority at the expense of the effectiveness of procedural guarantees designed to protect the persons concerned from arbitrary *refoulement*”. Infine, la Corte ricorda come “the effectiveness of a remedy for the purposes of Article 13 taken in conjunction with Article 3 presupposes a remedy capable of preventing the damage from materialising. Accordingly, the domestic remedy must automatically suspend enforcement of the removal measure¹²¹”.

¹¹⁹ V. al riguardo gli interessanti contributi di E. Guild e K. Zwaan, *Does Europe Still Create Refugees? Examining the Situation of the Roma*, in *Queen's Law Journal*, 2014; e S. Müller e A. Mattli, *Trapped in a vicious circle: Repatriation and Re-Migration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from Kosovo*, in G. Caggiano e C. Montefusco (a cura di), *Uguaglianza e non discriminazione della minoranza Rom: stato dell'arte e prospettive in Europa*, in *International journal of migration studies*, Rivista trimestrale del centro studi emigrazione n. 204, anno 2016.

¹²⁰ Ad esempio, la celebre sentenza ECtHR (GC), 21 January 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Appl. n. 30696/09 dove statuiva che non è possibile lasciare per strada i membri dello specifico gruppo vulnerabile dei rifugiati in violazione del divieto di trattamenti disumani e ECtHR (GC), *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, 23 February 2012, Appl. n. 27765/09.

¹²¹ V. sentenza *V.M.*, cit., par. 201.

2.2.8 *Koky and Others v. Slovakia*¹²²

Violazione dell'art. 3 è stata accertata anche nel caso *Koky* riguardante un'aggressione di natura razzista, perpetrata da vari individui in un villaggio slovacco ai danni di un gruppo di rom. La Corte ribadisce come l'art. 3 vada considerato come "(...) one of the most fundamental provisions of the Convention and as enshrining the core values of the democratic societies making up the Council of Europe". Per tale ragione l'assenza di una responsabilità diretta dello Stato contraente negli atti di violenza non lo esime dall'obbligo positivo di adottare le misure necessarie ad assicurare che le persone soggette alla propria giurisdizione non siano vittime di maltrattamenti da parte di soggetti privati, come a titolo esemplificativo, indagini investigative capaci di identificare e condannare i responsabili dell'azione criminosa. Inoltre la Corte, nel processo decisionale, prende in considerazione il contesto del Paese in cui il fatto si colloca dandone rilievo: "The Court considers that these elements, coupled with the sensitive nature of the situation related to Roma in Slovakia (...) at the relevant time are sufficient for it to conclude that the authorities have not done all that could have been reasonably expected of them to investigate the incident, to establish the identity of those responsible and, as the case may be, to draw consequences"¹²³.

Il vigore e l'imparzialità dello Stato sono quindi espressione della sua condanna al razzismo e della fiducia che le minoranze possono avere nella capacità dello stesso di garantire loro protezione. Viene ribadito dalla Corte come l'obbligo positivo degli Stati contraenti riguarda indagini di polizia o giudiziarie sui comportamenti violenti commessi da privati o appartenenti alle forze dell'ordine, e che l'obbligo degli Stati contraenti riguarda la realizzazione di indagini tramite misure adeguate alle circostanze del caso,

¹²² ECtHR, 12 June 2012, *Koky and Others v. Slovakia*, Appl. n. 13624/03. Casi simili sono anche ECtHR, 14 December 2010, *Mižigárová v. Slovakia*, Appl. n. 74832/01, par. 57-63, e ECtHR, 8 November 2011, *V.C. v. Slovakia*, Appl. n. 18968/07, par 78-84 e 146-9.

¹²³ *Koky*, cit., par 239.

ovvero un obbligo di mezzi e non di risultato¹²⁴.

Nella recente sentenza *Balázs v. Hungary*¹²⁵ la Corte evidenzia le responsabilità dello Stato convenuto per le indagini, anche se per le violazioni dell'art. 3 Cedu resta la preferenza per la rilevazione dei profili processuali, secondo la formula già più volte ripetuta nella precedente giurisprudenza: “Admittedly, proving racial motivation will often be extremely difficult in practice. The respondent State’s obligation to investigate possible racist overtones to a violent act is an obligation to use best endeavours and not absolute. The authorities must do what is reasonable in the circumstances to collect and secure the evidence, explore all practical means of discovering the truth and deliver fully reasoned, impartial and objective decisions, without omitting suspicious facts that may be indicative of a racially induced violence”¹²⁶.

2.2.9 *M. and Others v. Italy and Bulgaria*¹²⁷

Nella sentenza *M.*, a fronte della riduzione in stato di grave soggezione di una minore di origine rom a persone della medesima etnia, la Corte ha statuito che, sebbene non fossero state prodotte prove a sostegno dell’esistenza di un traffico di esseri umani, tuttavia le autorità italiane non avevano indagato in modo efficace sui maltrattamenti subiti dalla ricorrente da parte dei privati in violazione dell’art. 3 Cedu. La questione delle caratteristiche del matrimonio rom si incrocia con quella dell’obbligo di indagini in un caso violento e piuttosto misterioso nato in un contesto rom che non può schermare le responsabilità dello Stato contraente interessato. Esso si incrocia anche con il

¹²⁴ Casi simili sono anche: ECtHR, 18 Février 2011, *Seidova et autres c. Bulgarie*, Req. n. 310/04; ECtHR, 27 January 2011, *Dimitrova and Others v. Bulgarie*, Appl. n. 39084/10; ECtHR, 17 February 2015, *Ionbălăoiu c. Roumanie*, Requête n. 70555/10.

¹²⁵ ECtHR, 14 March 2016, *Balázs v. Hungary*, Appl. n. 15529/12.

¹²⁶ *Balázs*, cit., par.52.

¹²⁷ ECtHR, 31 July 2012, *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, Appl. n. 40020/03.

fenomeno della tratta di essere umani e la riduzione alla schiavitù sebbene la Corte non abbia valutato che vi sia stata violazione dell'art. 4 Cedu (divieto di riduzione in schiavitù) e dell'art. 14 Cedu (divieto di discriminazione)¹²⁸. La posizione della Corte si fonda innanzitutto sul richiamo dei principali profili della tutela garantita dall'art. 3 Cedu, che racchiude uno dei valori fondamentali delle società democratiche imponendo agli Stati un obbligo assoluto di adottare misure idonee ad impedire che le persone, e in particolare i minori e altri soggetti vulnerabili, siano sottoposte a torture o trattamenti inumani o degradanti, anche procurati da privati; da tale norma nasce un obbligo per le autorità di realizzare indagini indipendenti, imparziali e soggette a controllo pubblico sulle accuse di maltrattamenti, qualora essi siano "discutibili" e sollevino un "ragionevole sospetto", agendo con diligenza e sollecitudine e assicurando le prove dei fatti.

Proprio in relazione alle indagini successive alla liberazione della minore, la Corte ha ritenuto l'operato delle autorità italiane manchevole e negligente, censurando in particolare l'assenza di una visita medica a fronte di denunce di violenze e stupro. Anche se ammettendo che nel caso di specie si trattasse di matrimonio organizzato secondo la tradizione rom, gli Stati sono tenuti ad adottare misure di protezione nei confronti di gravi violazioni dell'integrità della persona anche da parte del marito o del partner¹²⁹. Le autorità italiane erano tenute ad indagare a fondo sulla vicenda, "in quanto un possibile 'matrimonio rom' non poteva essere utilizzato come motivazione per non

¹²⁸ V. anche le recenti decisioni ECtHR, 21/04/2016, *L.E. c. Grèce*, Requête no 71545/12 e ECtHR, 7 January 2010, *Rantsev v. Cyprus e Russia*, Appl. n. 25965/04, in cui approfondisce il tema della tratta di esseri umani ed il mercato della prostituzione come nuova forma di schiavitù, fornendo agli Stati indicazioni esaustive sugli strumenti e azioni che questo devono attuare al fine di prevenzione e contrasto. Il caso *L.E* ha rappresentato l'occasione per la Corte di ricordare gli obblighi positivi degli Stati contraenti a livello procedurale di indagare su potenziali situazioni di traffico di esseri umani, e ciò a prescindere dalla denuncia da parte della vittima: "Le autorità sono tenute ad indagare qualora la questione sia giunta a loro conoscenza", par. 68.

¹²⁹ *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, cit., par. 105

indagare sulle circostanze”¹³⁰. La peculiarità del matrimonio rom consistente nel pagamento di una somma di denaro al padre della sposa è stata considerata rilevante al fine di escludere la tratta degli esseri umani e la riduzione in schiavitù ai sensi (art. 4 Cedu) ma la Corte condivide le preoccupazioni espresse nelle risoluzioni dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa in merito alla condizione preoccupante delle donne rom nel contesto dei matrimoni forzati e precoci. Tuttavia, “La Corte ribadisce che il matrimonio possiede connotazioni sociali e culturali ben radicate, che possono differire molto da una società all’altra [...] si può ragionevolmente accettare che tale pagamento rappresenti un regalo da una famiglia all’altra, una tradizione comune a molte culture differenti nella società odierna”¹³¹. È importante sottolineare, in ogni caso, che il comportamento delle autorità italiane non integra, secondo la Corte, un’ipotesi di violazione del divieto di discriminazione etnico-razziale ex art. 14 Cedu: le lacune delle indagini sulle denunce dei ricorrenti non erano dovute pertanto a comportamenti discriminatori e razzisti¹³². Nella sua opinione dissenziente, il giudice Kalaydjieva sottolinea l’illogicità e l’incongruenza dell’operato degli inquirenti italiani che non erano realmente convinte che si trattasse di un “matrimonio rom” consensuale. Una convinzione in questo senso non avrebbe potuto ragionevolmente giustificare il trattamento delle accuse di maltrattamento, atti sessuali non-consensuali, partecipazione forzata ad attività criminali, “unless it is seen as an understanding that a Roma marriage constituted an agreement of the parents to sell a bride “for all purposes”¹³³”.

¹³⁰ *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, cit., par.106 recita al riguardo: “This was not so, the Italian authorities having opined that the circumstances of the present case fell within the context of a Roma marriage. The Court cannot share the view that such conclusion sufficed to remove any doubt that the circumstances of the case revealed an instance of human trafficking which required a particularly thorough investigation *inter alia* because a possible ‘Roma marriage’ cannot be used as a reason not to investigate in the circumstances”.

¹³¹ *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, cit., par. 161.

¹³² *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, cit., par. 178.

¹³³ *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, cit., *Dissenting opinion judge Kalaydjieva*, p. 50.

2.3 Segue: I casi specifici relativi alle sterilizzazioni forzate ai danni di donne di origine rom

Sul diritto alla salute e la sterilizzazione forzata delle donne rom, la Corte si è espressa in numerosi casi, ricondotti nel quadro del divieto di trattamenti inumani o degradanti contemplato dall'art. 3 Cedu e del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 Cedu) ma mai riscontrando una motivazione razzista alla base di tali pratiche e quindi la violazione dell'art. 14 Cedu.

Nelle sentenze *V.C. v. Slovacchia*, *N.B. v. Slovacchia*, *K.H. v. Slovakia* e *I.G. and others v. Slovakia*, la Corte ritiene che, a seguito della sterilizzazione senza previo consenso informato, le ricorrenti siano state vittime di sofferenze fisiche e psicologiche, provocando conseguenze dannose nelle loro relazioni private e in relazione alla comunità rom, e che pertanto la Slovacchia sia venuta meno al suo obbligo positivo di garantire misure di tutela sufficienti che permettessero un godimento pieno del loro diritto alla vita privata e familiare. Per contro, essa non ha ritenuto provata la mala fede dei medici nella condotta o l'esistenza di *policy* volte alla sterilizzazione di donne rom. I medici hanno dimostrato una palese mancanza di rispetto del diritto all'autonomia e della capacità di scelta delle ricorrenti rispetto a decisioni fondamentali afferenti a funzioni fisiologiche essenziali del proprio corpo. Oltre all'accertamento della violazione dell'articolo 3, e della mancata conduzione di indagini effettive sulle circostanze dei fatti, la Corte dichiara la violazione dell'articolo 8 Cedu in quanto l'ingerenza ha danneggiato una delle funzioni fisiologiche essenziali della donna che, a sua volta, è stata causa di una serie di conseguenze negative nella loro vita privata e familiare.

2.3.1 *V.C. v. Slovakia* e *N.B. v. Slovacchia*¹³⁴

¹³⁴ ECtHR, 8 November 2011, *V.C. v. Slovakia*, Appl. 18968/07.

Nei casi *V.C.* e *N.B.* le ricorrenti erano state sterilizzate contestualmente ad un intervento di parto cesareo in un ospedale pubblico senza il suo consenso pieno e informato, giustificato dalla motivazione di un rischio per la salute in caso di futuro parto. L'intervento aveva avuto come conseguenza l'ostracismo della comunità rom e la separazione dai mariti a causa della loro sterilità. La Corte chiarisce che, sebbene non vi fosse la prova che il personale medico avesse avuto l'intenzione di infliggere tale violenza, esso aveva agito con negligenza grave rispetto al diritto all'autonomia e di scelta delle pazienti. La sterilizzazione delle donne nelle modalità e per le ragioni dei casi di specie rappresentava pertanto una violazione dell'art. 3 e dell'articolo 8 per la mancanza di tutela della loro posizione vulnerabile e nella fattispecie della loro salute riproduttiva, particolarmente rilevante nella comunità rom. Inoltre secondo le ricorrenti, le autorità preposte non avevano condotto indagini efficaci per accertare le circostanze nelle quali i fatti si svolgevano.

La procedura di sterilizzazione aveva avuto luogo durante il parto cesareo eseguito sulle donne. Pochi minuti prima della procedura, mentre le donne erano già sotto l'effetto delle doglie e dell'anestesia, esse venivano informate oralmente dal medico che, al fine di evitare rischi futuri per la salute si sarebbe proceduto alla operazione di sterilizzazione tubarica chiedendo loro di firmare un documento di consenso all'esecuzione. La Corte ha dichiarato che un intervento medico, secondo la medicina convenzionale, non può considerarsi un trattamento disumano o degradante se si rende necessario alla vita della paziente, che in caso contrario rischierebbe la propria vita. Nei casi di specie ciò non occorre in quanto la Corte non ha ricompreso l'intervento di sterilizzazione tra quelli "vitali" (salvo rare eccezioni) ed il consenso doveva essere pertanto debitamente acquisito ovvero doveva precedere il momento del parto cesareo-sterilizzazione al fine di esporre debitamente la natura e gli effetti da cui ne derivavano. La condotta del personale medico aveva quindi violato i principi del rispetto della dignità umana e della libertà della persona. Rispetto poi alla violazione dell'art. 8, lo Stato non aveva dato sufficienti

garanzie per la tutela della salute riproduttiva delle donne rom, ed era quindi inadempiente rispetto al suo obbligo positivo di assicurare alle ricorrenti una tutela adeguata capace di consentirgli di godere pienamente del loro diritto al rispetto della vita privata e familiare.

In relazione all'art. 8, le ricorrenti lamentavano che il loro diritto era stato violato a causa della sterilizzazione avvenuta senza il loro consenso pieno e informato. Esse hanno dichiarato che la fertilità e la procreazione sono parte essenziale dello stile di vita dei rom e la loro sterilizzazione aveva causato gravi ripercussioni psicologiche e di relazione sia in relazione ai propri coniugi sia alla comunità. La Corte su questo punto ribadisce che la vita privata è un termine ampio, che comprende, tra le altre cose, aspetti dell'identità psicologica e sociale della persona, come il diritto all'autonomia e allo sviluppo personale, il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri e il diritto al rispetto sia di avere e sia di non avere un figlio¹³⁵. Essa ha valutato in particolare se lo Stato avesse rispettato l'obbligo positivo di avere posto in essere le misure efficaci necessarie per proteggere la salute riproduttiva delle donne di origine rom. Come costantemente affermato dalla Corte nella sua giurisprudenza, l'oggetto del diritto al rispetto della vita privata e familiare è di proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche, e non si limita ad un "obbligo di astensione". Gli obblighi positivi, come ad esempio l'adozione di provvedimenti che interferiscono positivamente nelle relazioni tra individui, possono garantire un'efficace tutela di tale diritto¹³⁶. L'articolo 8 implica anche il diritto di accesso effettivo ad informazioni relative alla vita privata e familiare della persona e ciò significa l'obbligo positivo dello Stato di fornire le informazioni riguardanti lo stato di salute della persona a seguito di fatti che comportano ad esempio rischi ambientali, o informazioni necessarie per valutare i rischi derivanti dalla partecipazione a test nucleari, o che comportano l'esposizione a sostanze

¹³⁵ *V.C. cit.*, par. 138.

¹³⁶ *V. Moldovan v. Romania*, cit. par. 93.

chimiche tossiche¹³⁷.

2.3.2 *K.H. v. Slovakia*¹³⁸

Nella sentenza *K.H.* relativa l'impossibilità di ottenere le fotocopie delle cartelle cliniche dagli ospedali dove si sospettava potessero essere state sterilizzate a loro insaputa dopo il parto, la Corte ha constatato che, sebbene le ricorrenti non fossero state del tutto escluse dal diritto di proporre un'azione civile, l'applicazione rigorosa della normativa nazionale aveva imposto una sproporzionata limitazione alla loro capacità di presentare un ricorso in violazione dell'articolo 8 Cedu. La mancanza di accesso alle cartelle cliniche delle ricorrenti ha comportato anche una limitazione al diritto di accesso alla giustizia, quindi la violazione dell'articolo 6 Cedu.

2.3.3. *I.G. and Others v. Slovakia*¹³⁹

I fatti si ripetono anche nel caso *I.G.* riguardante peraltro due minorenni all'epoca dei fatti. La Corte condanna la Slovacchia nuovamente ai sensi degli artt. 3 (sia da un punto di vista sostanziale che procedurale) e 8 Cedu. Nelle sue conclusioni la Corte ricorda: "(...) the practice of sterilisation of women without their prior informed consent affected vulnerable individuals from various ethnic groups. In view of the documents available, in the present case it cannot be established, as in the cases of *V.C.* and *N.B.*, that the doctors involved acted in bad faith, that the first and second applicants' sterilisation

¹³⁷ V. in tal senso ECtHR, 19 February 1998, *Guerra and Others v. Italy*, Appl. n. 14967/89; ECtHR, 9 June 1998, *McGinley and Egan v. the United Kingdom*, Appl. nn. 21825/93, 23414/94; ECtHR, 19 October 2005, *Roche v. the United Kingdom*, Appl. n. 32555/96.

¹³⁸ ECtHR, 28 April 2009, *K.H. and Others v. Slovakia*, Appl. n. 32881/04.

¹³⁹ ECtHR, 29/04/2013, *I.G. and others v. Slovakia*, Appl. n. 15966/04.

was a part of an organised policy, or that the hospital staff's conduct was intentionally racially motivated. At the same time, the Court finds no reason for departing from its earlier finding that shortcomings in legislation and practice relating to sterilisations were liable to affect members of the Roma community in particular (see *V.C. v. Slovakia*, cited above, §§ 177-178; *N.B. v. Slovakia*, cited above, §§ 121-122)".

Ed ancora, in merito alla violazione dell'obbligo dello Stato di porre in essere azioni positive, essa recita: "In that connection, the Court has found that the respondent State failed to comply with its positive obligation under Article 8 of the Convention to secure to the first and second applicants a sufficient measure of protection enabling them, as members of the vulnerable Roma community, to effectively enjoy their right to respect for their private and family life in the context of their sterilisation (see paragraphs 145-146 above)". Infine, la Corte come nei precedenti casi ritiene non necessario esaminare separatamente se i fatti hanno violato l'art. 14 Cedu.

In tutti i suddetti casi la Corte europea, suscitando qualche perplessità, non si spinge oltre dichiarando la violazione dell'art. 14 che avrebbe connotato la grave violazione come discriminatoria per motivi razziali o di origine etnica. Nelle osservazioni dissenzienti del caso *V.C.*, il giudice Mijovic, sostiene che l'art. 14 costituisce la vera *ratio* del caso posto che il trattamento diverso sussisteva in assenza di motivazioni oggettive e ragionevoli, e di conseguenza l'accertamento della violazione solo degli art. 3 e 8 aveva ridotto il caso ad una dimensione individuale ignorando l'esistenza nota a tutti di una "politica" subdola di sterilizzazione delle donne rom nata anni orsono e reiterata fino ai giorni nostri. Tale discriminazione è definita dal giudice "the strongest form of discrimination" in quanto va ad eliminare la capacità di procreazione quindi di dare la vita¹⁴⁰. Il giudice afferma come il verificarsi di diversi casi simili in Slovacchia rafforzi la convinzione che le sterilizzazioni non fossero atti occasionali, ma un "sistema" a danno della minoranza rom che si perpetrava

¹⁴⁰ ECtHR, *V.C. cit.*, *Dissenting opinion of judge Mijovic*, p. 43 ss.

negli anni. Secondo la Corte è risultato difficile provare l'intento discriminatorio che avrebbe guidato i medici del sistema sanitario pubblico a sottoporre le donne rom di ogni età ad operazioni di sterilizzazione senza consenso.

2.4 Il Diritto all'istruzione ed il caso delle scuole speciali per i bambini rom

La Cedu garantisce all'interno degli ordinamenti degli Stati contraenti il diritto all'istruzione consistente nel diritto di accesso ai servizi scolastici, la possibilità per la persona di trarre beneficio dall'educazione ricevuta ed infine il riconoscimento ufficiale dei titoli di studio ottenuti¹⁴¹. Il diritto all'istruzione è stato oggetto di analisi in molti casi aventi ad oggetto la discriminazione dei bambini rom frequentanti la scuola che avveniva mediante pratiche segregative e ghettizzanti in modo diffuso in tutta Europa, soprattutto in Europa Centrale e dell'Est. Le pratiche contestate dai ricorrenti sono state diverse, come ad es. la creazione di scuole "speciali" (che ha peraltro stimolato la discussione più ampia sulla legittimità della previsione di classi speciali nel sistema scolastico). Formalmente la politica delle classi e delle misure speciali non erano formalmente ricolte in via esclusiva ai bambini rom, e pertanto non si fondavano sul concetto di differenza razziale o etnica, ma di fatto per lunghi anni hanno colpito, ed ancora colpiscono in alcuni Paesi, in modo sproporzionato od esclusivamente i bambini rom, comportando così il loro isolamento sociale, una formazione intellettuale e culturale limitata rispetto ai bambini non rom, che incide sulle loro potenzialità in età adulta.

¹⁴¹ Sul tema v. ECtHR, 23 July 1968, *Belgium v. Belgium* (merits), Appl. n. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, par. 3-5; ECtHR, 7 December 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, Appl. n. 5095/71, 5920/72, 5926/72, par. 52; ECtHR, 10 November 2005, *Leyla Şahin v. Turkey*, Appl. n. 44774/98, par. 152.

I casi più significativi affrontati dalla Corte sono *D.H. and Others v. the Czech Republic*, *Horváth and Kiss v. Hungary*, e *Sampanis and Others V. Greece*. In generale, la Corte ha espresso che l'appartenenza alla minoranza rom dei ricorrenti non può essere ignorata, al contrario è necessario tenere conto che i rom sono diventati una tipologia specifica di minoranza svantaggiata e vulnerabile così come racconta la loro storia e pertanto necessitano di una "protezione speciale". La giurisprudenza sul diritto all'istruzione dei giovani rom ha avuto una attenzione particolare da parte della Corte, non solo per l'età delle vittime, ma dovuto alla fondamentale importanza che rappresenta tale diritto nella crescita della persona e nelle opportunità di vita migliore delle nuove generazioni rom in Europa: "The present case therefore warrants particular attention, especially as when the applications were lodged with the Court the applicants were minor children for whom the right to education was of paramount importance"¹⁴².

2.4.1 *D.H. and Others v. the Czech Republic*¹⁴³

Come già evidenziato in premessa, particolare attenzione è stata posta dalla Corte di Strasburgo al diritto all'istruzione dei bambini rom sottolineando in più occasioni la loro posizione vulnerabile all'interno del sistema educativo e la necessita di una particolare attenzione, ed il caso *D.H.* senz'altro ne è la più chiara espressione: "As a result of their turbulent history and constant uprooting the Roma have become a specific type of disadvantaged and vulnerable minority. They therefore require special protection"¹⁴⁴. La Corte richiama la consolidata giurisprudenza sviluppata e ancora dichiara: "As noted in previous cases, the vulnerable position of Roma/Gypsies means that

¹⁴² ECtHR, (GC), 13 November 2007, *D.H. and Others v. the Czech Republic*, Appl. n. 57325/00, par. 182; ECtHR, 16 March 2010, *Oršuš and Others v. Croatia*, Appl. n. 15766/03, par. 147.

¹⁴³ ECtHR, (GC), *D.H.*, cit.

¹⁴⁴ ECtHR, (GC), *D.H.*, cit., par.182.

special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases (...). In *Chapman* (...), the Court also observed that there could be said to be an emerging international consensus among the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle, not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community”¹⁴⁵.

La Grande Camera della Corte, ribaltando la sentenza della Sezione, rilevava che la pratica di valutare un gran numero di bambini rom come disabili e la loro conseguente concentrazione nelle scuole speciali era equivalente ad una discriminazione indiretta. Essa ha accertato la violazione del diritto all’istruzione ai sensi dell’articolo 2 del Protocollo n. 1, in combinato disposto con il divieto di discriminazione sancito nell’art 14 Cedu, nell’applicazione di una disposizione di legge i cui effetti, malgrado la sua formulazione generale e astratta, apparivano sproporzionati nei confronti dei membri della minoranza rom. Infatti, la Corte ha considerato che le norme in materia di collocamento in scuole speciali non facevano riferimento all’origine etnica degli alunni ma perseguivano il legittimo obiettivo di adattare il sistema educativo ai bisogni, alle attitudini e alle “disabilità” dei bambini. Ciò nondimeno, il numero di bambini rom nelle scuole speciali era sproporzionato, in quanto rappresentava la maggioranza degli alunni. Le prove presentate dai ricorrenti in questo senso erano sufficienti ad accertare una forte presunzione di discriminazione indiretta. Pertanto, l’onere della prova è stato spostato in capo alle autorità pubbliche che non sono riuscite a dimostrare che il minore impatto delle misure educative nazionali sui propri connazionali fosse il risultato di fattori obiettivi, estranei alla loro origine etnica.

¹⁴⁵ ECtHR, (GC), *D.H.*, cit., par.181.

La Corte ha sostenuto che l'uso di statistiche per verificare una sproporzione nella presenza di bambini rom in una classe di studenti può rappresentare un elemento di prova di tale discriminazione, senza tuttavia esserne un necessario prerequisito. La Corte ha affermato che l'effetto discriminatorio di una legislazione, senza giustificazioni obiettive e ragionevoli, rende superflua la prova di un intento discriminatorio. Nel caso di specie, la Corte non ha ritenuto che la differenza di trattamento fosse oggettivamente e ragionevolmente giustificata e che i mezzi utilizzati fossero proporzionali all'obiettivo perseguito. Rappresenta un importante precedente il fatto che la Corte abbia accertato nell'ambito del funzionamento di un servizio pubblico, segnatamente il servizio di istruzione obbligatoria, una violazione del divieto di discriminazione che può pertanto indirizzarsi anche verso pratiche a carattere sistemico ed istituzionale. La Corte ha chiarito che la Cedu si rivolge non solo a fattispecie riguardanti singoli atti discriminatori, ma anche prassi sistemiche che negano il godimento dei diritti di specifici gruppi "etnici". Essa inoltre richiede evidenze probatorie meno rigide in caso di discriminazione indiretta al fine di garantire l'effettiva tutela del diritto di eguaglianza. La Corte ha preso atto dell'esistenza di prassi discriminatorie verso i minori rom all'interno dei sistemi educativi in molti Paesi europei e chiede agli Stati di porre in essere misure e provvedimenti positivi al fine di eliminare effettivamente tale orrenda prassi. La Corte di conseguenza afferma l'obbligo dello Stato di disporre misure generali ed individuali per rimuovere gli effetti del comportamento discriminatorio nell'ordinamento interno (art. 46 Cedu).

Posizione forte questa che non è stata assunta, con qualche nota critica, ad esempio, nei numerosi casi relativi alle sterilizzazioni delle donne rom in ospedali pubblici¹⁴⁶ ove la prassi di sterilizzare le donne rom avveniva in strutture pubbliche ospedaliere ed era diretta alle donne aventi tale origine.

¹⁴⁶ V. opinione dissenziente giudice Mijovic, cit., e sentenza *V.C.*, cit. *Separate Opinion*, p. 43.

2.4.2 *Sampanis and Others v. Greece*¹⁴⁷

La segregazione nelle scuole è stata accertata anche nella sentenza *Sampanis* alla luce della scolarizzazione in classi speciali di bambini rom a causa della loro origine, ospitate in una dipendenza dell'edificio principale della scuola. La Corte ha accertato la violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo n. 1. La Corte ha chiarito che non era accettabile che un individuo rinunciasse al proprio diritto a non essere discriminato in quanto contrario al superiore interesse generale. Gli undici ricorrenti erano cittadini greci di origine rom che vivevano in Grecia in un campo autorizzato e che all'epoca dei fatti, chiedevano l'iscrizione dei loro bambini nelle due scuole elementari del Comune, la quale veniva rifiutata. La soluzione prevista dalle autorità competenti per l'inserimento scolastico per gli oltre cinquanta bambini rom era di inserire coloro che iniziavano il ciclo scolastico obbligatorio nelle classi regolari mentre i più grandi avrebbero frequentato dei corsi preparatori al fine di integrarli successivamente nelle classi previste per la loro età. Tale piano non fu realizzato a causa delle proteste dei genitori dei bambini non rom, alle quali addirittura la polizia è dovuta intervenire più volte. Dopo qualche settimana, i genitori dei bambini rom sottoscrivevano una dichiarazione, su richiesta della scuola, nella quale si dava il consenso al trasferimento dei bambini rom in un edificio separato dalla scuola. I bambini non vennero mai integrati nelle classi regolari ed i programmi didattici utilizzati erano limitati e comunque differivano da quelli applicati nelle classi convenzionali.

La Corte si è pronunciata sul medesimo caso una seconda volta stante l'assenza di cambiamenti di rilievo dopo la prima decisione, ribadendo come la Grecia non avesse preso i provvedimenti necessari a soddisfare i bisogni specifici dei minori rom di *Psari*. Essa afferma la reiterazione continuata per due anni (fra il 2008 ed il 2010) della violazione del principio di non

¹⁴⁷ ECtHR, 5 June 2008, *Sampanis and Others v. Greece*, Appl. n. 32526/05.

discriminazione da parte della scuola primaria di *Aspropyrgos*, frequentata unicamente da minori rom, rappresentando ciò una discriminazione nei confronti dei ricorrenti. La Corte ricorda inoltre come la prova del mancato godimento del diritto contemplato dalla Convenzione, nella fattispecie l'articolo 2 del Protocollo n. 1 non richiede la prova della violazione dell'art 14. Nelle sentenze richiamate, la Corte afferma come la violazione debba essere dichiarata ogni qualvolta lo Stato contraente non sia in grado di eccepire motivi obiettivi e ragionevoli dandone elementi probatori.

Stesse conclusioni sono state tratte alcuni anni dopo dalla Corte nel caso *Lavida and Others v. Greece*¹⁴⁸, che riguardava la ghetizzazione degli studenti rom in una scuola *ad hoc*. Mentre tutti i bambini non rom della città greca si iscrivevano regolarmente nella scuola convenzionale del comune, i bambini di origine rom erano iscritti in una scuola esclusivamente per loro, peraltro più lontana fisicamente dal luogo dove risiedevano rispetto alla scuola convenzionale.

2.4.3 *Oršuš and Others v. Croatia*¹⁴⁹

Nella sentenza *Oršuš e altri c. Croazia*, riguardante particolari misure di segregazione scolastica adottate in Croazia nei confronti dei minori rom, la Grande Camera della Corte ha giudicato le disposizioni sproporzionate e discriminatorie, anche se in astratto ammissibili.

I ricorrenti dichiaravano di essere stati assegnati a classi solo per rom della scuola elementare interessata e dell'attuazione di un curriculum didattico di livello inferiore alle classi convenzionali, la ultima obiezione confutata dal governo croato in ragione della mancanza conoscenza della lingua croata da parte dei bambini rom. A ciò rispondevano i ricorrenti sostenendo che la

¹⁴⁸ ECtHR, 30 May 2013, *Lavida and Others v. Greece*, Appl. n. 7973/10.

¹⁴⁹ ECtHR, (GC), 13 March 2010, *Oršuš and Others v. Croatia*, Appl. n. 15766/03.

metodologia di insegnamento della lingua utilizzato dalla scuola per migliorare le competenze linguistiche dei bimbi era inadeguata. La Grande Camera ha ritenuto che la disparità di trattamento nel godimento del diritto all'istruzione è un aspetto fondamentale del caso, che doveva essere pertanto analizzato alla luce dell'art. 14, in combinato disposto con il diritto all'istruzione.

La Corte ha ritenuto che la collocazione dei ricorrenti in classi riservate a minori rom fosse priva di giustificazione e le autorità non avessero fornito garanzie adeguate al fine di assicurare che i bisogni specifici dei ricorrenti, in quanto membri di un gruppo svantaggiato e vulnerabile, fossero tenuti in considerazione. I ricorrenti sostenevano che alcune classi comprendevano un numero sproporzionato di studenti rom, rappresentando una discriminazione indiretta fondata sull'origine etnica. Partendo dalla presunzione che la prova della prassi o delle convinzioni degli appartenenti ad una stessa categoria protetta possa essere sufficiente, l'onere della prova veniva spostato in capo alle autorità pubbliche, che tuttavia non sono riuscite a dimostrare che l'impatto delle misure educative fosse il risultato di fattori obiettivi, estranei all'origine etnica. Nuovamente, la Corte ha affermato che l'effetto discriminatorio di una legislazione, senza giustificazioni obiettive e ragionevoli, rende superflua la prova di un intento discriminatorio. Essa ha ritenuto che la diagnosi errata sulle abilità dei bambini rom e la loro relativa segregazione rappresenta una discriminazione indiretta. Invertendo la decisione della Camera, dichiara quindi la violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo n.1.

L'elemento distintivo del caso *Oršuš* rispetto a quelli *D.H.* e *Sampanis* è stato l'uso e la rilevanza di documenti statistici che provavano, in questi ultimi due, la sproporzione della presenza di bambini rom in scuole o classi speciali. Nel caso *Oršuš*, la Corte ha dichiarato che la discriminazione indiretta può essere provata anche in assenza di prove statistiche essendo sufficiente la prova del collocamento degli studenti rom in classi separate per accertare la disparità di trattamento. Secondo la Corte la collocazione "temporanea" di

bambini in una classe separata non costituissero di per sé una violazione dell'art. 14, ma se tale misura è sproporzionata o colpisce i membri di uno specifico gruppo etnico si configura la violazione del divieto di discriminazione.

La Corte di Strasburgo ha riconosciuto gli sforzi compiuti dalle autorità croate al fine di garantire che i bambini rom ricevessero un'istruzione adeguata e paritaria ma allo stesso tempo ha ritenuto che non fossero state implementate sufficienti misure per assicurare un rapporto proporzionato tra i mezzi utilizzati e lo scopo legittimo perseguito e mantenuto nel tempo.

2.4.4 *Horváth and Kiss v. Hungary*¹⁵⁰

Nel caso *Horváth e Kiss*, simile ai precedenti sebbene i bambini fossero stati collocati in scuole per bambini con disabilità mentali, la Corte sottolinea come l'art. 2 del Protocollo n. 1 implica un obbligo positivo dello Stato a porre in essere un sistema capace di prevenire e contrastare la discriminazione nel settore educativo nei confronti degli studenti di origine rom e, richiamando la giurisprudenza *Oršuš*, recita: “In the context of the right to education of members of groups which suffered past discrimination in education with continuing effects, structural deficiencies call for the implementation of positive measures in order, *inter alia*, to assist the applicants with any difficulties they encountered in following the school curriculum. These obligations are particularly stringent where there is an actual history of direct discrimination. Therefore, some additional steps are needed in order to address these problems, such as active and structured involvement on the part of the relevant social services¹⁵¹”.

La Corte sostiene che una differenza di trattamento è ammissibile se questa ha l'intento di tutelare i bisogni specifici di un determinato gruppo di persone

¹⁵⁰ ECtHR, 29 January 2013, *Horváth and Kiss v. Hungary*, Appl. n. 11146/11.

¹⁵¹ *Horváth, cit.*, par.104.

ma se questa comporta effetti dannosi e sproporzionati rispetto alle politiche o alle misure generali costituisce di fatto una discriminazione e di natura indiretta che non richiede quindi un intento discriminatorio esplicito. La Corte evidenzia inoltre come: “where the difference in treatment is based on race, colour or ethnic origin, the notion of objective and reasonable justification must be interpreted as strictly as possible¹⁵²”. La Corte infine ricorda la prassi esistente in alcuni Paesi europei di collocare i bambini rom in scuole “speciali” e come lo Stato abbia un obbligo positivo di evitare il perpetuarsi di tale pratiche discriminatorie, travisate da meccanismi apparenti neutri come l’applicazione di test di valutazione o accoglienza.

La Corte affronta, inoltre, la difficoltà dell’accertamento di casi di discriminazione indiretta nell’istruzione: le *policy* o una singola misura nazionale possono assumere carattere discriminatorio, nonostante non siano specificamente indirizzati a uno specifico gruppo, quando siano definiti in modo tale da produrre effetti negativi prevalenti nei suoi confronti. La Corte procede anche all’accertamento dell’obbligo di intervenire tramite misure preferenziali (azioni positive), esaminando se esiste una giustificazione obiettiva e ragionevole della condotta e bilanciando così, caso per caso, gli interessi in gioco.

Secondo la sentenza *Horváth and Kiss*: “Discrimination on account of, *inter alia*, a person’s ethnic origin is a form of racial discrimination. Racial discrimination is a particularly invidious kind of discrimination and, in view of its perilous consequences, requires from the authorities special vigilance and a vigorous reaction. It is for this reason that the authorities must use all available means to combat racism, thereby reinforcing democracy’s vision of a society in which diversity is not perceived as a threat but as a source of enrichment. The Court has also held that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person’s ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on

¹⁵² *Horváth, cit.*, par.112.

the principles of pluralism and respect for different cultures¹⁵³”. Nel caso di specie, la Corte europea sanciva pertanto la violazione del diritto sostanziale all’istruzione in combinato disposto con l’art. 14 Cedu a causa della collocazione dei bambini rom in scuole per disabili mentali.

2.5 Il Diritto di associazione delle minoranze e il divieto di associazioni razziste

Un altro aspetto interessante in relazione alla minoranza rom è quello della libertà di associazione sancito dall’art. 11 Cedu sia nella prospettiva del diritto dei membri di una minoranza ad associarsi sia nel limite opposto della dissoluzione di associazioni a sfondo razzista.

L’importanza della libertà di associazione delle persone appartenenti a minoranze nazionali ed etniche è sottolineata nella sentenza *Gorzelik v. Poland*: “For pluralism is also built on the genuine recognition of, and respect for, diversity and the dynamics of cultural traditions, ethnic and cultural identities, religious beliefs, artistic, literary and socio-economic ideas and concepts. The harmonious interaction of persons and groups with varied identities is essential for achieving social cohesion. It is only natural that, where a civil society functions in a healthy manner, the participation of citizens in the democratic process is to a large extent achieved through belonging to associations in which they may integrate with each other and pursue common objectives collectively¹⁵⁴”.

Nella sentenza *Vona v. Hungary*¹⁵⁵ i cui fatti riguardavano la dissoluzione di un’associazione i cui scopi erano il proselitismo anti rom mediante attività, raduni e manifestazioni di formazioni paramilitari in villaggi rom usando

¹⁵³ *Horváth*, cit., par. 101.

¹⁵⁴ ECtHR (GC), 17 February 2004, *Gorzelik and Others v. Poland*, Appl. n. 44158/98, par. 92.

¹⁵⁵ ECtHR, 9 July 2013, *Vona v. Hungary*, Appl. n. 35943/10

intimidazioni razziste, la Corte stabilisce che lo Stato ha il diritto di tutelare il diritto dei membri di gruppi specifici caratterizzati su base razziale e minacciati a causa della loro appartenenza al gruppo etnico. Ove accompagnata da comportamenti come quelli in oggetto, la Corte europea ritiene che il livello di protezione generalmente accordata alla libertà di espressione può essere limitato alla luce dell'interesse di ordine pubblico¹⁵⁶ e pertanto l'organizzazione di manifestazioni paramilitari oltre che la manifestazione di atti intimidatori da parte di gruppi di persone con chiaro richiamo al nazismo può essere considerata come una forma di induzione alla segregazione razziale¹⁵⁷. Nell'opinione del giudice Pinto De Albuquerque: “(...) State tolerance of speech, expression or activities of any natural persons, assemblies, groups, organisations, associations or political parties with the purpose of disseminating racism, xenophobia or ethnic intolerance represents a breach of the State Party’s obligation”¹⁵⁸.

2.5.1 Il Diritto alla “libertà dei rom”

2.6.1 Il Diritto alla libertà e sicurezza (art. 5 Cedu)

Nel caso di legittima detenzione o arresto di una persona, una serie di garanzie procedurali entrano in gioco al fine di assicurare che la misura detentiva sia e continui ad essere legittima durante la sua applicazione. L'art. 5 par. 2 Cedu, che sancisce il diritto alla libertà e alla sicurezza di ogni persona, richiede che coloro che sono arrestati siano informati tempestivamente dei motivi dell'arresto, in una lingua comprensibile alla persona sottoposta alla misura restrittiva. Così, ai sensi dell'art. 5 par 3, il provvedimento di arresto dovuto alla presunta commissione di un reato deve

¹⁵⁶ *Vona*, cit., par. 66.

¹⁵⁷ *Vona*, cit., par. 69.

¹⁵⁸ *Vona*, cit., *concurring opinion* of Judge Pinto De Albuquerque, p.31

essere sottoposta al più presto al vaglio di legittimità del giudice naturale e la persona sottoposta alla misura deve godere, in via generale, del diritto alla libertà provvisoria, ad eccezione dei casi in cui vi siano dei validi motivi. Se inizialmente il “ragionevole sospetto” può essere sufficiente a giustificare l’arresto, successivamente ai fini della sua conversione in misura detentiva, sono necessarie ulteriori garanzie. Nel caso *Assenov v. Bulgaria*¹⁵⁹, per esempio, la Corte ha stabilito che due anni di detenzione preventiva hanno violato l'art. 5 Cedu, anche se l’autorità giudiziaria competente fondava la misura sul timore di recidiva del detenuto¹⁶⁰.

L'applicazione dell'art. 5 Cedu in riferimento alla minoranza rom si ha in diversi casi in cui le autorità di polizia mediante “blitz” in campi rom o quartieri densamente popolati da persone di origine rom trattengono o arrestano diverse persone, sulla base di motivazioni spesso lacunose o discutibili, spesso legate a fatti illeciti come furti o altri fatti illeciti similari. La detenzione spesso non è sufficientemente motivata o comunque non vengono concesse misure alternative. In generale, il diritto sancito nell'art. 5 va interpretato nel senso che la detenzione o l'arresto è legittimo se soddisfa i requisiti procedurali e sostanziali previsti dalla legge nazionale dello Stato contraente, e tali requisiti devono comunque essere in conformità con la Cedu. La detenzione illegittima di una persona è contraria alla fondamentale garanzia prescritta dall'art. 5 e ne rappresenta una delle più gravi forme di violazione. L'assenza di informazioni comunicate in modo formale alla persona sottoposta alla misura restrittiva quali la data, l'ora ed il luogo della detenzione, il nome del detenuto, le motivazioni della detenzione e il nome della persona responsabile del procedimento è incompatibile con il principio di legalità e con la *ratio* dell'art. 5¹⁶¹.

¹⁵⁹ ECtHR, 28 October 1998, *Assenov and Others v. Bulgaria*, Appl. n. 90/1997/874/1086.

¹⁶⁰ *Assenov*, cit., para. 156.

¹⁶¹ ECtHR, 13 June 2002, *Anguelova v. Bulgaria*, App. No. 38361/97, par. 154.

Nel quadro dei diritti garantiti dalla Cedu, le violazioni del diritto alla libera circolazione delle persone spesso ricadono nell'ambito dell'art. 5, e riguardano l'arresto, la detenzione e la condanna di migranti irregolarmente presenti in uno Stato contraente. Sebbene la Corte non abbia avuto modo di pronunciarsi nel caso *Lakatos and Others v. Russia*¹⁶² dovuto all'accordo amichevole tra le parti ed al pagamento da parte della Russia di un risarcimento alle vittime, esso è paradigmatico per quanto attiene all'applicazione "di fatto" del suddetto diritto ad alcuni migranti di origine rom di cittadinanza ungherese entrati in modo irregolare senza documenti di identità attraverso l'Ucraina nella Federazione russa. Nel settembre 2009 un gruppo di rom veniva arrestato e condannato per violazione della legge che regola l'ingresso degli stranieri in Russia e, a seguito della decisione del tribunale competente, venivano condannati al pagamento di una pena pecuniaria ed ad uscire dal Paese mediante ordine di espulsione. Di seguito i rom venivano rinchiusi in un centro di detenzione per oltre un anno in condizioni disumane senza avere accesso a nessuna forma di difesa o ricorso alla decisione. A seguito dell'avvio della causa presso la Corte europea, le autorità russe, in sede di accordo amichevole ammettevano che non era stata concessa alle vittime una procedura di ricorso per accertare le motivazioni alla base della misura detentiva in violazione dell'art. 5 e che le condizioni detentive erano contrarie al divieto di trattamenti disumani e degradanti ai sensi dell'art. 3 Cedu.

2.5.3 La Libertà di movimento (art. 2 Protocollo n. 4)

L'ambito di applicazione dell'art. 2 del Protocollo n. 4 riguarda sia la libertà di movimento all'interno del territorio, sia di attraversamento delle

¹⁶² ECtHR, 7 January 2014, *Lakatos and Others v. Russia*, Appl. n. 3363/08.

frontiere internazionali dello Stato contraente e può essere limitata solo dalla legge quando sia ritenuto necessario in una società democratica¹⁶³. Nel 2005, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha sottolineato che gli Stati contraenti hanno l'obbligo di creare le condizioni affinché i rom e i "Travellers" si trovino nelle condizioni effettive di poter condurre uno stile di vita stanziale o "nomade" in base alla loro libera scelta, specificando che tali condizioni devono essere garantite sia a livello nazionale, sia a livello regionale e locale, in linea con le risorse disponibili e nei limiti dei diritti degli altri individui, e in linea con l'assetto normativo in materia edile, di pianificazione territoriale, e dell'accesso ai terreni privati¹⁶⁴. Nessun caso ad oggi è stato trattato dinanzi alla Corte europea sebbene ciò si ritenga sia possibile in futuro. A livello di Unione, come è noto, la materia della libera circolazione è disciplinata in modo dettagliato e, in relazione alla libera circolazione dei rom cittadini europei e dei cittadini di Paesi terzi, diverse sono le questioni giuridiche oggetto di discussione e criticità¹⁶⁵.

¹⁶³ L'art. 2 par. 1, del Protocollo 4 Cedu recita: "Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di fissarvi liberamente la sua residenza". Alcune eccezioni sono previste: "L'esercizio di tali diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle previste dalla legge e che costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui". Infine sono ammesse in "alcune zone specifiche" restrizioni sempre contemplate dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico delle società democratiche.

¹⁶⁴ V. l'allegato alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 4 agli Stati contraenti sul miglioramento delle condizioni alloggiative dei Rom e Travellers in Europa, 23 febbraio 2005.

¹⁶⁵ V. a titolo esemplificativo: *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, Fundamental Rights Agency, November 2009, in disponibile online; H. O'Nions, *Roma Expulsions and Discrimination: The Elephant in Brussels*, European Journal of Migration and Law, Vol. 13, 2011, pp. 361-388; S. Dimitrova, *The Illegality of France's Expulsions of Bulgarian and Romanian Roma under European Union Law*, Revue Quebécoise de Droit International, Vol. 26, Issue 1, 2014, pp. 33-62. V. per approfondimenti il capitolo 3 sulla protezione dei rom nell'ambito dell'Unione Europea.

2.6 Il Divieto di espulsioni collettive di stranieri (art. 4 Protocollo n.4)

L'art. 4 del Protocollo 4 vieta le espulsioni di massa degli stranieri. Gli Stati contraenti hanno sempre più fatto ricorso all'espulsione individuale e collettiva di cittadini rom per contrastare i flussi migratori provenienti da altri Paesi¹⁶⁶. Alcuni casi sono stati sottoposti al vaglio della Corte europea ma solo in un caso ad oggi essa ha accertato una violazione del divieto di cui all'art 4 del Protocollo. Si tratta del caso *Čonka v. Belgium*¹⁶⁷, i cui ricorrenti erano persone rom di cittadinanza slovacca che avevano presentato domanda di asilo in Belgio. A seguito della loro convocazione presso la stazione di polizia “al fine di istruire le loro richieste di asilo”, detta autorità procedeva alla notifica di un ordine di espulsione, e venivano detenuti in attesa, quattro giorni dopo, della loro espulsione collettiva e sommaria. Sebbene lo Stato belga avesse affermato che le domande erano state esaminate individualmente, la Corte ha chiarito che ciò si rendeva incompatibile con le caratteristiche della procedura collettiva di espulsione messa in atto, ovvero il coinvolgimento di un elevato numero di persone allo stesso tempo, che rendeva di per sé impossibile l'esame accurato delle domande e delle motivazioni individuali dei richiedenti protezione¹⁶⁸. La Corte ha richiamato la giurisprudenza in materia di espulsione collettiva, sottolineando che “is to be understood as any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group¹⁶⁹”. La Corte europea ha sottolineato che la motivazione dell'arresto non è rilevante ai fini della corretta applicazione delle norme che regolano l'arresto¹⁷⁰. La Corte ha stabilito che

¹⁶⁶ V. al riguardo A. M. Korando, *Roma Go Home: The Plight of European Roma*, *Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice*, Vol. 30, n. 1, 2012, pp. 125-148.

¹⁶⁷ ECtHR, 5 February 2002, *Čonka v. Belgium*, Appl. n. 51564/99.

¹⁶⁸ *Čonka*, cit., par 60-61.

¹⁶⁹ *Čonka* par. 59.

¹⁷⁰ *Čonka*, cit., par 38.

sebbene le autorità di polizia siano legittimate a porre in essere strategie al fine di contrastare in modo più efficace attività illecite, dall'altro non è ammissibile alla luce dell'art. 4 del Protocollo che queste, in modo ingannevole tentino di acquisire la fiducia di richiedenti protezione internazionale al fine del loro successivo arresto ed espulsione¹⁷¹. Inoltre, il divieto di espulsione collettiva non consente di trattare collettivamente un gruppo se i diritti in questione sono di tipo individuale.

La violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 può verificarsi anche nel caso in cui gli ordini di espulsione non siano compatibili con la legge. Secondo la decisione della Corte nella fattispecie, una serie elementi rafforzano la circostanza che si trattasse di una espulsione collettiva come ad esempio il fatto che tale operazione fosse stata annunciata dalle rappresentanze politiche, che tutti gli stranieri dovessero presentarsi presso la stazione di polizia allo stesso tempo e che i decreti di espulsione fossero stati formulati in modo identico; a ciò si aggiunge la difficoltà di accedere all'assistenza legale e l'incompletezza della procedura di asilo in riferimento a tutti gli interessati. La Corte ha concluso che la procedura attuata tra la convocazione formale e l'espulsione non avevano offerto sufficienti garanzie che le singole domande di asilo fossero state esaminate in modo accurato¹⁷².

Nel 2002, l'Italia un caso simile riguardante un cittadino bosniaco di origine rom fu risolto amichevolmente¹⁷³. La Corte chiarisce in altre sentenze che l'espulsione collettiva non comporta di per sé una violazione dell'art. 4 Protocollo n. 4 dal momento in cui viene eseguito un esame individuale ed accurato della domanda, e delle motivazioni addotte¹⁷⁴. Oltre alla disposizione relativa al divieto di espulsione collettiva degli stranieri, ha rilevanza anche il

¹⁷¹ *Čonka*, cit., par 41.

¹⁷² *Čonka*, cit., par 62-63.

¹⁷³ ECtHR, 8 November 2002, *Sulejmanovic and Others and Sejdovic and Sulejmanovic v. Italy*, Appl. nn. 57574/00, 57575/00.

¹⁷⁴ V. in tal senso la decisione di inammissibilità nei casi ECtHR, 23 February 1999, *Pranjko v. Sweden*, Appl. n. 45925/99; ECtHR, 23 February 1999, *Andric v. Sweden*, Appl. n. 45917/99

divieto di espulsione individuale dello straniero contemplato negli artt. 2 e 3 del Protocollo n. 4, e nell'art. 1 del Protocollo n. 7 relativo alle garanzie procedurali in caso di espulsione di stranieri, oltre alle norme di diritto internazionale in materia di asilo applicabili¹⁷⁵.

3. Il Diritto al giusto processo (art 6 Cedu)

Particolari difficoltà possono occorrere nella concreta applicazione del diritto ad un equo processo ai sensi dell'art. 6 Cedu¹⁷⁶ nei procedimenti che coinvolgono persone di origine rom, ed è pertanto fondamentale tenere in considerazione le possibili barriere culturali e pratiche che possono ostacolare l'effettiva protezione dei loro diritti. Il giudice deve offrire a ciascuna delle parti la possibilità di presentare la propria istanza, senza che vi siano posizioni di svantaggio. I poteri di indagine a disposizione delle autorità giurisdizionali devono essere bilanciati richiedendo che le prove siano comunicate agli imputati e che siano state raccolte in conformità alla legge. Il principio richiede inoltre che l'autorità giurisdizionale motivi le proprie decisioni in base al principio di legalità e il diritto di difesa.

Il diritto a un equo processo significa accedere ad un sistema giudiziario equo ed efficace e, ove applicabile, al gratuito patrocinio. Nei casi che interessano individui appartenenti alla minoranza rom, il concetto ricomprende il diritto ad indagini rapide ed efficaci e, principalmente, all'avvio di procedimenti di accertamento della violazione del principio di non

¹⁷⁵ V. anche ECtHR, 8 February 2011, *Sefërovic v. Italy*, Appl. n. 12921/04, riguardante la violazione dell'art 5 Cedu per aver detenuto ed espulso una donna bosniaca poche settimane dopo aver dato alla luce il suo bimbo che moriva in ospedale, ciò sebbene la legge italiana non ammetta l'applicazione di tali misure nei primi sei mesi di vita del neonato.

¹⁷⁶ V. in tal senso v. C. Pákozdy, *Le droit à un procès équitable sous l'optique de l'appartenance à une minorité nationale. (L'affaire Reiner c. Roumanie d'evant la Cour Européenne des Droits de l'Homme)*, *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 5, 2008, n. 2. pp. 81-85.

discriminazione in fattispecie spesso ad essi ricollegabili come la violenza razziale o di altri reati connotati dal pregiudizio e dalla ghettizzazione. L'accertamento della violazione del divieto di discriminazione rappresenta uno strumento indispensabile nella prevenzione e contrasto alla esclusione sociale ed economica dei rom. A titolo esemplificativo, nel già richiamato caso *Moldovan*, la Corte ha riscontrato una violazione dell'art. 6 Cedu dovuto alla lunghissima durata del procedimento civile (oltre dodici anni) il cui avvio dipendeva dalla definizione del procedimento penale a cui era collegato, anch'esso durato diversi anni. Il diritto di accesso alla giustizia civile costituisce uno degli aspetti del diritto contemplato dall'art. 6. Inoltre, il diritto ad un equo processo deve costituire un diritto sostanziale e non solo formale di accesso alla giustizia, ed ove ciò non fosse il rimedio perde di efficacia. Nel suddetto caso, la Corte ha rilevato il fatto grave che i ricorrenti, perdendo le loro cause, hanno dovuto così dipendere dal sistema pubblico con riguardo anche ai loro bisogni di base.

Nel caso *Paraskeva Todorova v. Bulgaria*¹⁷⁷, la Corte europea ha riscontrato una violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 6 Cedu ove una donna rom veniva sottoposta a misura di detenzione per aver commesso un reato non violento a causa della sua origine etnica. Il giudice nazionale ha richiamato espressamente l'origine rom della ricorrente nella sentenza anche al fine di giustificare il rifiuto di sospensione della misura, in quanto si riteneva che generalmente i membri appartenenti a "minoranze" non identificavano la misura della sospensione condizionale della pena come una vera condanna. Nella decisione si evidenziava che sussisteva nella società bulgara un'impressione generale di impunità della "minoranza" e che una tale formulazione avrebbe rappresentato un esempio concreto di effettiva punizione di un Membro della comunità rom. Sebbene la Corte di Strasburgo abbia riconosciuto che il giudice nazionale è il giudice naturale della controversia e spetta ad esso accertarne i relativi fatti, essa sottolinea come la

¹⁷⁷ ECtHR, 25 March 2010, *Paraskeva Todorova v. Bulgaria*, Appl. n. 37193/07.

decisione di tale giudice debba in ogni caso avere un riscontro su fatti concreti e oggettivi che nella fattispecie erano assenti¹⁷⁸.

4. Osservazioni sul divieto di discriminazione e i suoi meccanismi applicabilità in relazione alla tutela dei rom

4.1 Il divieto di discriminazione (art. 14 Cedu)

L'articolo 14 garantisce che le persone che si trovano in situazioni analoghe debbano essere trattate in modo simile in relazione ai diritti sostanziali contemplati nella Convenzione, a meno che non vi siano giustificazioni obiettive e ragionevoli per un diverso trattamento. L'art. 14 Cedu garantisce inoltre la "diversità di trattamento" tra le persone che si trovano in situazioni diverse sebbene il diverso trattamento debba avere uno scopo legittimo e debba sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito: "An issue will arise under Article 14 when it is demonstrated that States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification, or when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different¹⁷⁹".

La Cedu non prevede una definizione del concetto di discriminazione, ma solo il divieto di porre in essere comportamenti, atti e prassi discriminatori. Dopo un lungo periodo di tempo in cui la Corte non assumeva una chiara posizione rispetto all'estensione del concetto di discriminazione indiretta, la recente giurisprudenza ha chiarito in più occasioni che l'art. 14 vieta la discriminazione sia diretta che indiretta¹⁸⁰. La discriminazione indiretta è stata

¹⁷⁸ *Paraskeva*, cit., par 35-46.

¹⁷⁹ V. ECtHR, 6 April 2000, *Thlimmenos v. Greece*, Appl. n. 34369/97, par 44.

¹⁸⁰ V. ad es. S. Szemesi, *From Hajdúhadház to Strasbourg: Article 14 of the European Convention on Human Rights in the jurisprudence of the European Court of Human*

centrale nei casi *Hoogendijk v. The Netherland*¹⁸¹ del 2005, e un anno dopo nel caso emblematico *D.H. v. Repubblica Ceca*. Ancorché una definizione chiara non sia stata in tali sedi offerta, la Corte chiarisce: “A general policy or measure that has disproportionately prejudicial effects on a particular group may be considered discriminatory notwithstanding that it is not specifically aimed at that group”. La Corte inoltre si avvale della produzione di *soft law* dell’ECRI, in sede di giudizio nei casi richiamati, la quale definisce la discriminazione diretta: “(...) any differential treatment based on a ground such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin, which has no objective and reasonable justification”, e indiretta: “(...) cases where an apparently neutral factor such as a provision, criterion or practice cannot be as easily complied with by, or disadvantages, persons belonging to a group designated by a ground such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin, unless this factor has an objective and reasonable justification”¹⁸².

Rispetto al concetto di “giustificazione obiettiva e ragionevole”, essa va intesa come un comportamento o atto che persegue uno scopo legittimo e sussista un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito.

Nel quadro della Convenzione e dell’attività giurisdizionale della Corte, l’art. 14 è un diritto accessorio e pertanto deve collegarsi necessariamente ad un diritto sostanziale contemplato nella Cedu; la sua violazione presuppone quindi la violazione di un diritto sancito dalla Convenzione. L’adozione del Protocollo 12 fu adottato per rimediare al limite della natura dell’art. 14; esso non richiede la violazione del diritto sostanziale ai fini della sua applicabilità

Rights, with special regard to Roma educational cases, in *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 5, 2008, n. 2, pp. 64-72.

¹⁸¹ ECtHR, 6 January 2005, *Hoogendijk v. The Netherlands*, Appl. n. 58641/00.

¹⁸² ECRI, *General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination*, *European Commission against Racism and Intolerance*, Council of Europe, Strasbourg, 13 December 2002, Point 1(b) e 1 (c).

ove il suo art. 1 sancisce il divieto generale di discriminazione¹⁸³. Solo se il reclamo rientra nell'ambito di un altro diritto contemplato dalla Cedu, allora la Corte può prendere in considerazione la denuncia di violazione dell'articolo 14. L'art. 14 non ha pertanto autonomia, dal momento che sortisce i suoi effetti esclusivamente in relazione al godimento di almeno uno dei diritti e delle libertà garantiti dalla Convenzione. Tuttavia l'applicazione dell'articolo 14 non presuppone una violazione di tali disposizioni, ma richiede ai fini della sua applicazione che i fatti oggetto del ricorso rientrino nell'ambito di uno o più diritti sostanziali della Cedu. Il divieto di discriminazione di cui all'articolo 14 si estende quindi oltre il godimento dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione e dai Protocolli che gli Stati contraenti sono tenuti a rispettare e garantire. Il divieto di discriminazione si applica altresì ad ulteriori diritti che rientrano nello scopo generale di qualsiasi articolo della Convenzione. Tale principio è ben radicato nella giurisprudenza della Corte¹⁸⁴. Si può pertanto dire che, in riferimento all'applicazione dell'art. 14 Cedu, la Corte ha adottato un'interpretazione estensiva della portata dei diritti previsti nella Convenzione. In questo senso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, quando constata una violazione del diritto sostanziale, spesso non richiede l'esame dei fatti discriminatori qualora ciò implichi il riesame dei fatti, oggetto dello stesso ricorso, che hanno comportato la violazione di altri diritti sostanziali tutelati dalla Convenzione.

¹⁸³ Per maggiori approfondimenti, v. paragrafo successivo. L'art. 1 par. 1 recita: "Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione. Il par. 2 prevede: "Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1".

¹⁸⁴ V. *Use of languages in education in Belgium v. Belgium (merits)*, ECtHR, 23 July 1968, Appl. nn. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, par. 9; ECtHR, 12 April 2006, *Stec and Others v. the United Kingdom*, Appl. nn. 65731/01, 65900/01, par. 40; ECtHR, 22 January 2008, *E.B. v. France*, Appl. n. 43546/02, par. 48.

L'articolo contiene un elenco non esaustivo delle fattispecie discriminatorie. Ancorché l'elenco sia aperto, in riferimento alla minoranza rom, rilevano le caratteristiche della razza, colore, lingua, religione, origine nazionale o sociale, e l'appartenenza a una minoranza nazionale. Non va dimenticato che l'articolo 14 protegge i diritti individuali e non collettivi, e ciò comporta che il singolo ricorrente deve essere in grado di dimostrare che lui o lei sia stato personalmente vittima di una violazione dei diritti della Cedu.

Gli Stati possiedono un'ampia discrezionalità in riferimento all'articolo 14, stante la natura "qualitativa" piuttosto che di diritto assoluto del divieto di discriminazione. Inoltre, essa dipende dalla natura del diritto interessato e pertanto il margine di apprezzamento rispetto ai diritti fondamentali è piuttosto limitato rispetto ai diritti sociali od economici¹⁸⁵. Tuttavia, la Corte ha espresso nel caso *Stoica* che "racial violence is a particular affront to human dignity and, in view of its perilous consequences, requires from the authorities special vigilance and a vigorous reaction. It is for this reason that the authorities must use all available means to combat racism and racist violence"¹⁸⁶.

La Corte ha dichiarato che le autorità nazionali, nell'ambito di indagini su episodi di violenza, hanno: "the additional duty to take all reasonable steps to unmask any racist motive and to establish whether or not ethnic hatred or prejudice may have played a role in the events. Treating racially induced violence and brutality on an equal footing with cases that have no racist overtones would be turning a blind eye to the specific nature of acts that are particularly destructive of fundamental rights"¹⁸⁷. Nondimeno, la Corte ha riconosciuto che dimostrare la motivazione razziale nella commissione della violazione può essere estremamente difficile nella pratica e l'obbligo positivo dello Stato di investigare non è assoluto, ma è un obbligo di mezzi.

¹⁸⁵ V. M. Willers, *Ensuring access to rights for Roma and Travellers – The role of the European Court of Human Rights*, Council of Europe, 2009, pp. 81-82.

¹⁸⁶ *Stoica*, cit., par. 117

¹⁸⁷ *Stoica*, cit., par. 119.

Il caso più significativo di applicazione dell'articolo 14 è la decisione in materia di segregazione scolastica dei bambini nel caso *D.H.* dove per la prima volta, la Corte ammette l'utilizzo di evidenze statistiche per sostenere la domanda della ricorrente¹⁸⁸ ed ha accertato che i ricorrenti rom fossero stati vittime di discriminazione indiretta. Più precisamente, la Grande Camera ha dichiarato la violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo 1 (diritto all'istruzione) in quanto i ricorrenti erano stati discriminati indirettamente nella selezione e assegnazione a scuole speciali per bambini con difficoltà di apprendimento. Nella fattispecie, sebbene i bambini rom rappresentassero solo il 5% di tutti gli alunni della scuola primaria, al momento di presentazione del ricorso, essi costituivano oltre il 50% degli studenti delle scuole speciali, fino a raggiungere il 80-90% in alcune di queste. La Corte ha concluso che le prove di selezione erano state falsate e non erano state prese in considerazione le caratteristiche particolari dei bambini rom¹⁸⁹ e che i genitori non erano nelle condizioni di poter prestare un consenso informato¹⁹⁰. La Corte ha dichiarato che “no waiver of the right not to be subjected to racial discrimination can be accepted¹⁹¹”.

Giungere a tale conclusione la Grande Camera ha commentato il margine di apprezzamento nel modo seguente: “(...) whenever discretion capable of interfering with the enjoyment of a Convention right is conferred on national authorities, the procedural safeguards available to the individual will be especially material in determining whether the respondent State has, when fixing the regulatory framework, remained within its margin of appreciation¹⁹²”.

Gli elementi più significativi della decisione della Corte in *D.H.* sono stati il divieto esplicito di discriminazione indiretta e lo spostamento dell'onere

¹⁸⁸ V. H. O’Nions, *International Law, European Citizenship and the Roma*, Nottingham Law Journal, Vol. 23, 2014, p. 158.

¹⁸⁹ ECtHR, (GC), *H.D.*, cit., par 200-201.

¹⁹⁰ *H.D.*, cit., par 202.

¹⁹¹ *H.D.*, cit., par 204.

¹⁹² *D.H.*, cit., par 206.

della prova sullo Stato contraente, la Repubblica Ceca, che era tenuta a dimostrare che la differenza di trattamento non aveva motivazioni discriminatorie. La Corte ha statuito che si configura una discriminazione indiretta nella ipotesi in cui la politica generale o la misura, nonostante la sua forma neutrale e l'assenza di un intento discriminatorio, attua una differenza di trattamento di natura discriminatoria¹⁹³.

Conclusioni simili sono presenti nel caso *Horváth*¹⁹⁴. In questo caso il giudice ha ritenuto che il diritto dei ricorrenti all'istruzione era stato violato sulla base della loro origine "etnica" per il fatto di essere stati ingiustamente assegnati a scuole speciali per disabili mentali in violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 e dell'articolo 14. La Corte ha evidenziato che garanzie adeguate erano mancante favorendo così la collocazione dei bambini rom nelle scuole speciali. La Corte inoltre, opinando l'utilizzo delle fonti dell'OMS per definire il concetto di salute mentale necessario per operare la distinzione tra i bambini da assegnare alle scuole speciali e quelli rientranti nella scuola convenzionale, ha osservato che i test utilizzati per valutare le capacità di apprendimento di un individuo sono oggetto di dibattito scientifico, ed in ogni caso incombe sullo Stato l'obbligo di dimostrare la buona fede nell'utilizzo di siffatti test, senza che vi sia implicitamente un intento discriminatorio. Spetta allo Stato dimostrare che i test e la loro applicazione siano in grado di determinare in modo imparziale e oggettivo le attitudini alla scuola e la capacità mentale dei bambini¹⁹⁵. La Corte ha chiarito che "where the difference in treatment is based on race, colour or ethnic origin, the notion of objective and reasonable justification must be interpreted as strictly as possible"¹⁹⁶.

Se una restrizione di un diritto fondamentale si applica ad un gruppo particolarmente vulnerabile della società che è stata vittima di discriminazione

¹⁹³ *D.H.*, cit., par. 183-184

¹⁹⁴ *Horváth* e anche *Oršuš*, cit.

¹⁹⁵ *Horváth*, cit., par. 117-119

¹⁹⁶ *Horváth*, cit., par. 112.

in passato, la discrezionalità dello stato è più limitata e le motivazioni in tal caso richieste devono essere particolarmente valide¹⁹⁷. In questo caso, la Corte ha applicato l'obbligo positivo dello Stato di proteggere dalla discriminazione la vittima-ricorrente sia in senso procedurale, sia sostanziale.

Nel caso *Nachova*¹⁹⁸, la Grande Camera ha dichiarato che lo Stato ha l'obbligo procedurale di indagare sulle possibili motivazioni razziste alla base degli atti di violenza e che gli Stati hanno l'obbligo generale di condurre indagini efficaci. Tale indagine, da parte delle autorità statali, deve essere adeguata, completa, accurata, rapida, utile e indipendente e deve essere esente da qualsiasi atteggiamento discriminatorio, come previsto dall'articolo 14 Cedu: “[W]here there is suspicion that racial attitudes induced a violent act it is particularly important that the official investigation is pursued with vigour and impartiality, having regard to the need to reassert continuously society’s condemnation of racism and ethnic hatred and to maintain the confidence of minorities in the ability of the authorities to protect them from the threat of racist violence”.

Gli ordinamenti giuridici nazionali devono applicare il diritto penale senza condizionamenti in ordine alla razza e dall'origine etnica della vittima. La violenza per motivi razziali non può essere posta sullo stesso piano di quella senza tale accezione, in quanto rappresenterebbe una gravissima forma di violazione dei diritti fondamentali. Nella pratica tale indagine risulta essere particolarmente insidiosa e pertanto “authorities must do what is reasonable in the circumstances to collect and secure the evidence, explore all practical means of discovering the truth and deliver fully reasoned, impartial and objective decisions, without omitting suspicious facts that may be indicative of a racially induced violence”¹⁹⁹.

Un'altra problematica complessa collegata alla discriminazione indiretta è “profilazione etnica”. Essa si definisce come l'uso di generalizzazioni basate

¹⁹⁷ ECtHR, 20 May 2010, *Alajos Kiss v. Hungary*, App. No. 38832/06, par. 42.

¹⁹⁸ *Nachova*, cit.

¹⁹⁹ *Nachova*, cit., par. 160.

su caratteristiche razziali, l'origine etnica, religiose o di origine nazionale dell'individuo invece di acquisire prove su comportamenti individuali o fatti oggettivi, da parte delle autorità investigative e le autorità od organi nazionali competenti possono ricorrere all'uso della profilazione etnica durante le attività di controllo dell'identità, individuale o collettivo, investigazioni, ricerche, controlli di frontiera e doganali, perquisizioni ed altro attuando così violazione dei diritti umani, ed in particolare del diritto a non essere discriminati. Esso si fonda sulla presunzione che alcuni gruppi razziali o etnici, abbiano una maggiore propensione a delinquere, e una tale presunzione da parte delle autorità pubbliche rafforza comportamenti discriminatori e la xenofobia²⁰⁰. Più volte è stato accertato, ed ancora sussiste, l'uso della profilazione etnica nei confronti dei rom²⁰¹.

Nel caso *Timishev v. Russia*, la Corte europea ha affrontato la questione, riscontrando una violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 2 del Protocollo n. 4²⁰². Il richiedente ha sostenuto che il rifiuto da parte delle autorità russe di entrare in territorio russo era dovuto esclusivamente alla sua origine cecena. La sua auto era stato fermata ad un posto di blocco nei pressi della frontiera e nel comunicare l'ordine di non fare ingresso nel Paese, la motivazione adottata dalle autorità fu che la rappresentanza del Ministero degli Interni regionale aveva disposto che nessun individuo di origine cecena poteva entrare nel Paese. La Corte ha rilevato che la restrizione alla libera circolazione della ricorrente non era in

²⁰⁰ V. *International Standards on Ethnic Profiling: Standards and Decisions from the European Systems*, Open Society Justice Initiative, November 2013. p. 4.

²⁰¹ Si pensi ai casi eclatanti della profilazione etnica da parte della polizia svedese e delle autorità italiane, che è stata peraltro oggetto, quest'ultima, di una condanna da parte del Comitato nell'ambito del reclamo collettivo previsto dalla Carta sociale europea. V. anche *ERRC Urges End to Police Profiling of EU Roma in Denmark*, ERRC, 20 June 2011, disponibile online; *ERTF Concerned with Ethnic Profiling of Roma in Sweden*, European Roma and Travellers Forum, 26 September 2013, disponibile online; P. Ghosh, *Swedish Police Keep Secret Files On Roma (Gypsy) People: Fighting Crime or Ethnic Profiling?* International Business Times, 04 December 2013, disponibile online.

²⁰² ECtHR, 13 December 2005, *Timishev v. Russia*, Appl. n. 55762/00 and 55974/00.

conformità alla legge ed era motivata unicamente dall'origine "etnica" del ricorrente. Essa ha chiarito che nessuna differenza di trattamento basata esclusivamente, o in misura prevalente, sull'origine etnica di una persona poteva essere obiettivamente giustificata in una società democratica costruita sui principi del pluralismo e il rispetto della diversità culturale²⁰³.

Data la natura "dipendente" dell'articolo 14, un caso di profilazione etnica è configurabile se sia interessato un altro diritto nella Convenzione a meno che lo Stato abbia ratificato il Protocollo n. 12 sul divieto generale di discriminazione. Sebbene la Corte si sia pronunciata solo in un caso di tale natura, le disposizioni che astrattamente possono avere rilevanza sono l'articolo 5 (diritto alla libertà), l'articolo 8 (diritto alla privacy), e l'articolo 2 del Protocollo n. 4 (libertà di circolazione).

Un altro caso che merita attenzione anche se non configura un fatto di profilazione etnica in senso stretto è *S. and Marper*²⁰⁴ riguardante persone accusate di aver commesso dei crimini ma in pendenza di accertamento avevano chiesto alle autorità preposte di distruggere le loro impronte digitali ed il DNA raccolti. La Corte ha precisato che il mantenimento di tali informazioni era una misura sproporzionata in relazione al diritto del ricorrente alla vita privata e non era compatibile nel quadro giuridico in una società democratica²⁰⁵. La Corte ha inoltre espresso preoccupazione nell'ipotesi in cui si abbiano anche dati contenenti tale tipo di informazioni presso le autorità di polizia rispetto a persone appartenenti a minoranze etniche, che non sono stati condannati per alcun reato e sono "sovra-rappresentate" rispetto alla popolazione generale²⁰⁶.

Anche il già trattato caso del 2009 *Muñoz Diaz*²⁰⁷ è interessante alla luce del divieto di discriminazione ex art. 14. La Corte ha riconosciuto che, sebbene il matrimonio non fosse giuridicamente valido in base al diritto

²⁰³ *Timishev*, cit., par. 58.

²⁰⁴ *S. and Marper*, cit., nota 55.

²⁰⁵ *S. and Marper*, cit., par. 125.

²⁰⁶ *S. and Marper*, cit., par. 124.

²⁰⁷ *Muñoz Diaz*, cit.

spagnolo, tuttavia, era necessario tenere in considerazione le circostanze particolari del caso.

La Corte oltre a sottolineare l'importanza delle credenze della ricorrente, fondate sulla sua appartenenza alla comunità rom, e che essa avrebbe potuto sposarsi legalmente solo in base al rito cattolico così contravvenendo alla sua libertà religiosa, ha sostenuto che considerazioni speciali erano necessarie in rispetto al suo particolare stile di vita²⁰⁸. Per tale ragione la Corte ha riscontrato una differenza di trattamento ingiustificata a carico della ricorrente dal momento in cui il suo matrimonio era stato contratto in buona fede e l'obbligo di matrimonio civile, successivamente ammesso, risultava troppo gravoso: "The prohibition of discrimination enshrined in Article 14 of the Convention is meaningful only if, in each particular case, the applicant's personal situation in relation to the criteria listed in that provision is taken into account exactly as it stands. To proceed otherwise in dismissing the victim's claims on the ground that he or she could have avoided the discrimination by altering one of the factors in question – for example, by entering into a civil marriage – would render Article 14 devoid of substance"²⁰⁹. Il caso *Muñoz* sottolinea la necessità di avere un approccio flessibile alla legge ed alle prassi al fine di evitare discriminazioni indirette nel godimento dei diritti derivanti a causa di una mancanza di riconoscimento di prassi, usanze e credenze consolidate all'interno di una minoranza.

Per contro la Corte non ha ritenuto violato il divieto di discriminazione nei casi controversi e particolarmente atroci riguardanti la sterilizzazione delle donne rom slovacche²¹⁰. Singolare è la posizione della Corte quando ha ritenuto che l'articolo 14 potesse essere considerato solo in connessione con l'articolo 8 Cedu. Alla luce della documentazione disponibile alla Corte, non era possibile accertare la mala fede dei medici (anche se le cartelle cliniche predisposte dal medico espressamente richiamato l'origine rom delle

²⁰⁸ *Muñoz Diaz*, cit., par 59.

²⁰⁹ *Muñoz Diaz*, cit., par 70.

²¹⁰ *V. V.C. v. Slovacchia e N.B. v. Slovacchia*, cit.

ricorrenti) o che sussistesse una politica di sterilizzazione delle donne rom a sfondo razziale. Nondimeno essa ha precisato che tale pratica colpiva in particolare i membri della comunità rom.

Nella causa *Sampanis*²¹¹, la Corte ha chiarito che la rinuncia al proprio diritto di non essere vittima di una discriminazione è inaccettabile e come tale rinuncia sarebbe incompatibile con un importante interesse pubblico. Sempre partendo dal presupposto: “(...) la Cour a souligné que, bien que cette affaire concernât la situation individuelle des requérants, elle ne pouvait faire abstraction de ce que ceux-ci appartenaient à la minorité rom et qu’elle tiendrait compte dans son analyse du fait que, par son histoire, la minorité rom était un type particulier de minorité vulnérable ayant besoin d’une protection spéciale”²¹².

La giurisprudenza della Corte nei casi relativi alla discriminazione in materia di istruzione sono particolarmente importanti perché, come già osservato, per la prima volta la Corte accerta una violazione dell'articolo 14 in un ambito fondamentale della vita pubblica, quello dell'istruzione. E sottolinea come anche pratiche sistemiche che negano il godimento dei diritti di minoranze etniche e non solo atti individuali di discriminazione, rientrano nella sfera di applicazione della Cedu. Inoltre, la Corte ha dichiarato che in caso di discriminazione indiretta, al fine di garantire l'effettiva tutela del diritto a non essere discriminato, l'onere probatorio deve essere meno rigoroso.

L'ampia portata dell'articolo 14 Cedu, ha permesso la sua evoluzione nel corso del tempo, per rispondere ai cambiamenti del concetto di discriminazione. La Corte ha già da tempo assunto la posizione secondo la quale la Convenzione deve fornire una protezione pratica ed efficace ai diritti umani, senza alcuna discriminazione. Tuttavia, la discriminazione indiretta non ha ricevuto la stessa attenzione della discriminazione diretta per molti. I recenti casi di segregazione in materia di istruzione hanno fornito l'occasione

²¹¹ *Sampanis*, cit.

²¹² *Sampanis*, cit., par.75.

per la Corte di armonizzare l'approccio in relazione all'articolo 14 e di ricordare agli Stati contraenti in modo fermo e chiaro i loro obblighi positivi nella prevenzione e contrasto alla discriminazione verso i rom, affermazioni queste che mai erano state presenti nelle precedenti sentenze. Tale rafforzamento inizia negli anni 2000 con il caso *Thlimmenos v. Greece*, e raggiunge l'apice nel caso *Horváth*, ove nella prima sentenza si ricorda come la Corte ha stabilito che alla luce dell'art. 14 uno Stato Membro può trattare dei gruppi in modo diverso per correggere "disparità di fatto" esistenti e che, in alcuni casi, l'assenza di un trattamento differenziato per correggere una disuguaglianza può costituire di per sé una violazione dell'art. 14²¹³.

4.2 Il Protocollo n. 12 ed il principio generale di Divieto di discriminazione

Una tappa importante della giurisprudenza della Cedu sopra richiamata è quella sul riconoscimento di un *consensus* europeo sulla tutela dei diritti dei rom in quanto gruppo minoritario. Com'è noto, l'argomento è alla base delle valutazioni della Corte europea che, al contempo, riduce il margine di apprezzamento degli Stati contraenti.

Già nella sentenza *Chapman*, la Corte europea riconosceva nell'adozione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali (FCNM): "(...) an emerging international consensus amongst the Contracting States of the Council of Europe recognising the special needs of minorities and an obligation to protect their security, identity and lifestyle (...), not only for the purpose of safeguarding the interests of the minorities themselves but to preserve a cultural diversity of value to the whole community"²¹⁴; ma, al contempo, evidenziava come le norme quadro convenzionali lasciassero

²¹³ *Thlimmenos*, cit., par. 44; v. anche la sentenza "relativa a taluni aspetti della lingua di insegnamento in Belgio" c. Belgio, 23 luglio 1968, pp 34-35, par. 10.

²¹⁴ ECtHR, *Chapman*, cit., par. 96

ampia discrezionalità agli Stati contraenti nella loro concreta attuazione²¹⁵. Secondo l'opinione di sette giudici dissenzienti, tale *consensus* europeo non aveva invece quel carattere di vaghezza e indeterminatezza che la maggioranza della Corte europea aveva affermato: "This consensus includes a recognition that the protection of the rights of minorities, such as gypsies, requires not only that Contracting States refrain from policies or practices which discriminate against them but that also, where necessary, they should take positive steps to improve their situation through, for example, legislation or specific programmes"²¹⁶. Pochi anni dopo, tale tesi si afferma nella sentenza *Connors*²¹⁷ in cui la Corte afferma che il margine di apprezzamento degli Stati contraenti è progressivamente venuto meno per l'emergere di un *consensus* europeo.

L'ampliamento del *consensus* europeo sulla tutela dei rom trova però un chiaro limite nella opposizione di molti Stati europei. In primo luogo, il Protocollo n. 12 della Cedu ha esteso l'applicabilità del divieto di discriminazione a tutti i diritti garantiti a livello nazionale, ivi compresi quelli sociali, ma ha ricevuto un numero ridotto di ratifiche²¹⁸. In secondo luogo, la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali sul riconoscimento del diritto collettivo di identità culturale potrebbe svolgere un ruolo complementare, ma è basato sul fragile sistema di supervisione che dipende largamente dalla volontà di attuazione (*compliance*) degli Stati

²¹⁵ ECtHR, *Chapman*, cit.: "(...) although the fact of belonging to a minority with a traditional lifestyle different from that of the majority does not confer an immunity from general laws intended to safeguard the assets of the community as a whole, such as the environment, it may have an incidence on the manner in which such laws are to be implemented".

²¹⁶ *Dissenting Opinion Pastor Ridruejo, Bonello, Tulkens, Straznicka, Lorenzen, Fischbach and Casadevall*, par 3. V. anche l'affermazione: "We are accordingly not persuaded that the planning framework was able to give anything more than marginal or token weight to the applicant's interests or to the associated public interest in preserving cultural diversity through protection of traditional ethnic lifestyles", par 4.

²¹⁷ ECtHR, *Chapman*, cit.

²¹⁸ Protocollo n. 12, Roma, 4.XI.2000. Molti degli Stati del Consiglio d'Europa (Francia, Germania, Italia, Regno Unito) non lo hanno ratificato, neppure gli Stati con la più ampia percentuale di popolazione Rom (Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria e Romania).

contraenti. Vale tuttavia la pena segnalare che l'*Advisory Committee* continua a monitorarne l'attuazione “a tutto campo” a prescindere cioè dalle riserve formulate al riguardo da alcuni Stati contraenti²¹⁹.

Secondo il Protocollo 12, “il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione”²²⁰. Di conseguenza, il Protocollo 12 rende l'articolo 14 autonomo anche dal collegamento con i diritti sostanziali della Convenzione. Il Protocollo espande la protezione prevista dall'articolo 14 ma solo per gli Stati che lo hanno ratificato. Dopo l'entrata in vigore del Protocollo, nel 2005, la Corte ha trattato un caso in relazione ai rom e ad al Protocollo n 12. È il caso *Sejdić e Finci v. Bosnia Herzegovina*²²¹ relativo ad un fatto discriminatorio nei confronti di un rom ed un ebreo, entrambe ricorrenti. Essi lamentavano che, a causa delle loro origini non erano ammessi a presentarsi alle elezioni per ricoprire alcune cariche politiche. La Costituzione bosniaca prevedeva il diritto di concorrere alla Casa dei Popoli (la seconda camera del Parlamento) ed alla Presidenza solo da parte di cittadini appartenenti ai “popoli costituenti” che non contemplavano le minoranze a cui appartenevano i ricorrenti. La Corte ha dichiarato che l'ineleggibilità a candidarsi alle elezioni rappresentava una violazione dell'articolo 14, perché mancava di una giustificazione oggettiva e ragionevole. Rispetto all'applicazione del Protocollo n. 12, la Corte ha chiarito che il termine “discriminazione” ha lo stesso significato sia nell'articolo 14 che nel Protocollo 12 e non vi era pertanto alcuna necessità di discostarsi dall'interpretazione costante data dalla Corte, che ne accertava la violazione: “The authors used the same term, ‘discrimination’, in Article 1 of

²¹⁹ Per l'Italia, v. da ultimo, v. GVT/COM/IV(2016)002, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 12 July 2016, *Comments of the Government of Italy on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Italy* (received on 12 July 2016).

²²⁰ Protocol n. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4 November 2000. Art. 1, para. 1.

²²¹ ECtHR, 22 December 2009, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Appl. nn. 27996/06, 34836/06.

Protocol No. 12. Notwithstanding the difference in scope between those provisions, the meaning of this term in Article 1 of Protocol No. 12 was intended to be identical to that in Article 14 (see paragraph 18 of the Explanatory Report to Protocol No. 12). The Court does not therefore see any reason to depart from the settled interpretation of ‘discrimination’, noted above, in applying the same term under Article 1 of Protocol No. 12²²².

In base al *Commentary* del Protocollo n. 12, l'ambito di applicazione addizionale di protezione rispetto all'art. 14 Cedu riguarda i casi in cui una persona è discriminata in una delle seguenti situazioni: “In the enjoyment of any right specifically granted to an individual under national law [... or ...] in the enjoyment of a right which may be inferred from a clear obligation of a public authority under national law, that is, where a public authority is under an obligation under national law to behave in a particular manner [... or ...] by a public authority in the exercise of discretionary power [... or...] by any other act or omission by a public authority”²²³. Se da un lato il Protocollo protegge gli individui in primis contro la discriminazione da parte dello Stato, esso è applicabile anche nei rapporti tra privati (“effetti orizzontali indiretti”), in cui lo Stato normalmente interviene, come ad esempio, in casi di rifiuto arbitrario di accesso al lavoro, o ai servizi che i privati offrono al pubblico, come cure mediche o forniture come l'acqua e l'elettricità. Tuttavia, il Protocollo non ha la funzione di imporre un obbligo positivo generale agli Stati contraenti di evitare o eliminare qualsiasi fattispecie di discriminazione nei rapporti tra privati: “While such positive obligations cannot be excluded altogether, the prime objective of Article 1 is to embody a negative obligation for the Parties: the obligation not to discriminate against individuals”²²⁴. Pertanto il Protocollo 12 vieta la discriminazione al di fuori di rapporti tra privati, a meno che questi esercitino funzioni che riguardano le modalità di

²²² V. par. 50.

²²³ *Commentary to Art. 1 of Protocol No. 12 to the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ETS no. 177), Explanatory Report, par. 22 (disponibile online).

²²⁴ V. *Commentary to art. 1 of Protocol n. 12*, cit.

accesso o di fornitura di beni e servizi di natura pubblica.

5. L'onere della prova

Nella valutazione delle prove, la Corte ha stabilito il principio del “beyond reasonable doubt”. Nel procedimento giurisdizionale dinanzi alla Corte europea, non sussistono limiti procedurali all'ammissibilità e valutazione delle evidenze probatorie presentate dalle parti. Una libera valutazione delle prove, nel corso del procedimento, che include l'uso delle deduzioni sulla base dei fatti e documenti presentati dalle parti. In base alla consolidata giurisprudenza della Corte, la prova può risultare da una serie di deduzioni robuste, chiare e concordanti o da presunzioni assolute.

Inoltre, il convincimento necessario per raggiungere una determinata conclusione e, quindi, la distribuzione dell'onere della prova sono intrinsecamente legati alla specificità dei fatti, alla natura delle accuse presentate ed alla natura del diritto della Convenzione chiamato in causa²²⁵.

Se in linea generale l'onere della prova della violazione del diritto contemplato nella Convenzione ricade in capo al ricorrente, la Corte riconosce che spesso le prove sono nella disponibilità dello Stato contraente (delle autorità pubbliche competenti) e in questi casi quest'ultimo è tenuto a sostenere in parte l'onere della prova, o che a posto in essere tutte le attività di indagine necessarie per l'accertamento dei fatti o infine che la differenza di trattamento non ha natura discriminatoria.

Pertanto le difficoltà relative al suddetto criterio è bilanciato dal “trasferimento dell'onere della prova” sullo Stato convenuto che assuma una posizione particolare nel contesto dei fatti come nel caso in cui il crimine è stato perpetrato dalle forze dell'ordine o è avvenuto in luoghi posti sotto il suo

²²⁵ V. al riguardo: ECtHR *Nachova*, cit., par. 147; ECtHR *Timishev*, cit., par. 39; ECtHR, *D.H.*, cit., par. 178.

controllo (come le carceri)²²⁶.

La Corte impone un onere procedurale ai sensi dell'articolo 2 Cedu di indagare su eventuali decessi nei casi in cui vi sia un'evidenza ragionevole che lo Stato sia in qualche modo responsabile. L'indagine deve essere indipendente e in grado di condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili²²⁷. Nelle fattispecie in cui si verifica un decesso di una persona nel corso di una custodia delle autorità di polizia, lo Stato è tenuto a fornire la prova di non essere responsabile della morte.

Nel caso *Velikova*, un caso di morte di un uomo rom durante la custodia della polizia, la Corte ha dichiarato: “Where the events in issue lie wholly, or in large part, within the exclusive knowledge of the authorities, as in the case of persons within their control while in custody, strong presumptions of fact will arise in respect of injuries and death occurring during that detention. Indeed, the burden of proof may be regarded as resting on the authorities to provide a satisfactory and convincing explanation”²²⁸. Tale affermazione è ribadita dalla Corte nel caso *Kleyn and Aleksandrovich v. Russia*, in cui sottolinea come il mero fatto del decesso in circostanze sospette di una persona in stato di detenzione dovrebbe implicare di per sé un'analisi se lo Stato ha rispettato l'obbligo di proteggere la vita della persona sotto la sua custodia²²⁹.

Nel caso *Nachova*, la Prima Sezione della Corte europea riconosceva la violazione del divieto di discriminazione razziale, affermando un'inversione generale dell'onere della prova in capo alle autorità dello Stato convenuto che avrebbero dovuto dimostrare l'assenza della motivazione razziale alla base del

²²⁶ Sulla rigida posizione della Corte secondo la quale le accuse di violenze razziste vadano provate “oltre ogni ragionevole dubbio” si era espresso per primo il giudice Bonello nella sua opinione dissenziente alla sentenza, ECtHR, *Anguelova v. Bulgaria*, cit.

²²⁷ ECtHR, 28 March 2000, *Mahmut Kaya v. Turkey*, Appl. n. 22535/93; ECtHR, 27 September 1995, *McCann and Others v. United Kingdom*, Appl. n. 18984/91.

²²⁸ ECtHR, *Velikova*, cit., par. 30.

²²⁹ ECtHR, 3 May 2012, *Kleyn and Aleksandrovich v. Russia*, Appl. n. 40657/04, parr. 44, 56, 58.

loro comportamento illegittimo o lacunoso.

La Grande camera affermava che la regola della prova “beyond reasonable doubt” per determinare se uno Stato ha violato la Convenzione è distinto dagli standard utilizzati nei sistemi giuridici nazionali²³⁰, e precisava che nel procedimento davanti alla Corte, “(...) there are no procedural barriers to the admissibility of evidence or pre-determined formulae for its assessment”. (...) the level of persuasion necessary for reaching a particular conclusion and, in this connection, the distribution of the burden of proof, are intrinsically linked to the specificity of the facts, the nature of the allegations made, and the Convention right at stake”²³¹. Essa ha sostenuto che gli insulti di natura razzista pronunciati durante un atto violento non erano un elemento sufficiente per determinare la responsabilità dello Stato convenuto del decesso a sfondo razzista. Tuttavia, le autorità dovevano avviare le indagini investigative efficaci per accertare la matrice razzista del fatto criminoso. Nella fattispecie, la Grande Camera ha deciso di spostare l'onere della prova sullo Stato bulgaro ed ha sottolineato che: “(It) cannot exclude the possibility that in certain cases of alleged discrimination it may require the respondent Government to disprove an arguable allegation of discrimination and – if they fail to do so – find a violation of Article 14 of the Convention on that basis”²³². La Grande Camera ha aggiunto che tale affermazione implicherebbe l'onere probatorio sullo Stato in merito ad uno stato soggettivo della persona sospetta di aver commesso il fatto criminoso, spinto da un movente razzista. Per tale ragione, allineandosi alla posizione della Camera, non ha richiesto il trasferimento dell'onere della prova in capo allo Stato ma si un obbligo di condurre indagini effettive ed efficaci sull'omicidio (obbligo di mezzi e non di risultato), ed ha,

²³⁰ Nel diritto dell'Unione, l'onere probatorio, in casi di discriminazione *prima facie*, incombe sulla parte convenuta (inversione dell'onere della prova solo nei procedimenti di diritto civile). Le direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE consentono di mantenere o adottare misure specifiche per evitare o compensare gli svantaggi correlati ai motivi di discriminazione (azioni positive) ma non ne impongono un obbligo agli Stati membri.

²³¹ ECtHR, *Nachova, cit.*, par. 147.

²³² ECtHR, *Nachova, cit.*, par. 157.

a seguito del riscontro negativo emerso in giudizio, ritenuto lo Stato bulgaro responsabile in violazione dell'articolo 14 Cedu in combinato disposto con l'articolo 2: “The Grand Chamber, departing from the Chamber's approach, does not consider that the alleged failure of the authorities to carry out an effective investigation into the supposedly racist motive for the killing should shift the burden of proof to the Government with regard to the alleged violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with the substantive aspect of Article 2”²³³.

Lo Stato ha l'obbligo di svolgere un'indagine rapida, efficace e imparziale in grado di sostenere l'avvio del relativo procedimento giurisdizionale e la condanna dei colpevoli responsabili della morte di una persona. Garantire il diritto alla vita degli individui richiede da parte dello Stato la messa in atto di strumenti giuridici di natura penalistica efficaci per scoraggiare la commissione di reati contro la persona, e di strumenti di prevenzione, repressione in caso di violazioni. Questo è particolarmente importante quando alla base dell'illecito si abbiano motivazioni razziste al fine di creare un rapporto di fiducia tra la minoranza, vittima di comportamenti razzisti, e lo Stato²³⁴.

Nel caso *Cobzaru*, la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'articolo 3 a causa del fallimento delle forze dell'ordine di indagare sulle possibili motivazioni razziste alla base dei maltrattamenti subiti dal ricorrente, sebbene essa abbia osservato che le preoccupazioni avanzate da diverse organizzazioni circa i numerosi episodi denunciati di violenza contro i rom da parte delle forze dell'ordine rumene nei confronti dei propri cittadini di origine rom e l'incapacità dello Stato di fare fronte a tale situazione non sia sufficiente a dimostrare che vi fosse un atteggiamento razzista nella commissione dell'illecito. Il riferimento alle osservazioni tendenziose di agenti statali in relazione alle origini rom del

²³³ ECtHR, *Nachova*, cit., par.156-168.

²³⁴ ECtHR, *Angelova and Iliev v. Bulgaria*, cit., para. 105.

richiedente, rilevano un atteggiamento generalmente discriminatorio²³⁵.

Nel caso *Borbála Kiss*, la Corte ha ritenuto che lo Stato non aveva fornito argomenti convincenti o credibili per giustificare la forza utilizzata da parte della polizia durante l'arresto del ricorrente e precisa: “Since the Government have not shown the contrary, the Court cannot but conclude that, even assuming that the situation objectively required the use of force, the extent to which it was applied was excessive”, condannando così lo Stato per violazione dell’art. 3 Cedu²³⁶.

Nel caso *Assenov*, la Corte ha dichiarato che l'indagine dovrebbe essere in grado di condurre all'identificazione e alla punizione dei responsabili. Essa ha stabilito, in numerosi casi, come: “(...) where an individual raises an arguable claim that he has been seriously ill-treated by the police or other such agents of the State unlawfully and in breach of Article 3, that provision, read in conjunction with the State’s general duty under Article 1 of the Convention to ‘secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in ... (the) Convention’, requires by implication that there should be an effective official investigation. This investigation, as with that under Article 2, should be capable of leading to the identification and punishment of those responsible (...). If this were not the case, the general legal prohibition of torture and inhuman and degrading treatment and punishment, despite its fundamental importance (...) would be ineffective in practice and it would be possible in some cases for agents of the State to abuse the rights of those

²³⁵ ECtHR, *Cobzaru*, cit., parr. 100-101.

²³⁶ ECtHR, 26 June 2012, *Borbála Kiss v. Hungary*, Appl. n. 59214/11, par. 36. Il ricorrente era stato sottoposto a trattamenti degradanti e non erano state poste in essere indagini effettive a seguito della sua denuncia. Come più volte dichiarato dalla Corte, qualora vi siano evidenze probatorie che lo Stato abbia sottoposto una persona a trattamento degradante in violazione dell'art. 3, vi è un obbligo positivo in capo allo Stato di condurre indagini indipendenti e pubbliche. Casi simili recenti sono anche ECtHR, 26 July 2016, *Adam v. Slovakia*, Appl. n. 68066/12; ECtHR, *Carabulea*, cit.; ECtHR, 27 January 2015, *Ciorcan and Others v. Romania*, Appl. nn. 29414/09 and 44841/09; ECtHR, 12 January 2016, *Boacă and Others v. Romania*, Appl. n. 40355/11; ECtHR, 31 May 2016, *Gheorghiuță and Alexe v. Romania* Appl. n. 32163/13.

within their control with virtual impunity”²³⁷. La Corte ha anche chiarito che, l’obbligo procedurale di indagini effettive ed efficaci dello Stato sussiste parimenti sia nel caso in cui il trattamento contrario all’articolo 3 sia perpetrato da rappresentanti dell’autorità pubblica, sia quando sia inflitta da privati cittadini.

Nel caso *Koky*, la Corte recita: “the particular importance for an investigation into an attack with racial overtones to be pursued with vigour and impartiality, having regard to the need to reassert continuously society’s condemnation of racism and to maintain the confidence of minorities in the ability of “the authorities to protect them from the threat of racist violence”²³⁸.

Nei casi di violazione dell’art 14, la Corte applica il principio della prova “beyond reasonable doubt”. Nella sentenza *Anguelova*, riguardante un uomo rom deceduto mentre era sotto la custodia della polizia, la Corte ha ritenuto che lo Stato non avesse fornito spiegazioni sufficienti rispetto alla contestazione della ricorrente che la morte del figlio a seguito di tortura fosse stata motivata dalla sua origine etnica. Ciò nonostante, la Corte ha ritenuto che tale contestazione non fosse stata provata oltre ogni ragionevole dubbio. Tale posizione viene superata grazie al caso *Nachova*, più volte richiamato, nel quale la Grande Camera ha confermato l’applicabilità della regola ma ampliato le modalità di acquisizione e valutazione della prova²³⁹.

È nel caso definito dalla Grande Camera *D.H.* che la Corte definitivamente chiarisce che, nelle fattispecie che interessano la violazione del divieto di discriminazione, qualora il richiedente dimostri la disparità di trattamento, l’onere della prova ricade sullo Stato convenuto: “Where an applicant alleging indirect discrimination thus establishes a rebuttable presumption that the

²³⁷ ECtHR, *Assenov*, cit.; V. anche ECtHR, *Petropoulou-Tsakiris*, cit.; ECtHR *Stoica*, cit.; ECtHR, 10 April 2008, *Dzeladinov v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Appl. No. 13252/02; ECtHR, 24 April 2008, *Sulejmanov v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Appl. N. 69875/01.

²³⁸ ECtHR, *Koky*, cit., par 239.

²³⁹ ECtHR, *Nachova*, cit., para. 147. V. anche ECtHR, 27 June 2000, *Salman v. Turkey*, Appl. n. 21986/93.

effect of a measure or practice is discriminatory, the burden then shifts to the respondent State, which must show that the difference in treatment is not discriminatory”²⁴⁰. Al fine di stabilire tale presunzione, la Grande Camera ha dichiarato che: “(...) statistics which appear on critical examination to be reliable and significant will be sufficient to constitute the prima facie evidence the applicant is required to produce. This does not, however, mean that indirect discrimination cannot be proved without statistical evidence”²⁴¹

Stante le difficoltà di acquisizione della prova nei casi di discriminazione indiretta, la Corte richiede regole probatorie meno severe²⁴². In assenza di informazioni ufficiali sull'origine etnica degli alunni, la Corte ha ritenuto che documenti statistici presentati dai ricorrenti, sebbene non accertassero i fatti illeciti, esprimevano non solo chiaramente un trend ma un “dominant trend”²⁴³.

La Corte ha dichiarato che l'intento discriminatorio non aveva bisogno di essere accertato in casi relativi al settore dell'istruzione, lavoro o fornitura di servizi ed ha, pertanto, accettato la prova dei ricorrenti in quanto “sufficiently reliable and significant to give rise to a strong presumption of indirect discrimination”²⁴⁴.

L'inversione dell'onere della prova viene applicata anche nel caso *Čonka* relativo all'espulsione collettiva di cittadini slovacchi di origine rom richiedenti protezione in Belgio. La Corte in questo caso ha chiaramente espresso che, a seguito della denuncia motivata dei ricorrenti, lo Stato ha l'onere di dimostrare che l'espulsione non era collettiva (contraria all'art. 4 Protocollo n. 4 Cedu)²⁴⁵. Il principio è applicato nei casi di “hate crime” che prevedano l'avvio di procedimenti di natura penale, a causa la necessità dell'onere della prova più elevato per accertare la responsabilità penale, ed in

²⁴⁰ ECtHR, *D.H.*, cit., par. 189.

²⁴¹ ECtHR, *D.H.*, cit., par. 188.

²⁴² ECtHR, *D.H.*, cit., par. 186.

²⁴³ ECtHR, *D.H.*, cit., par. 191.

²⁴⁴ ECtHR, *D.H.*, cit., par. 194-195.

²⁴⁵ ECtHR, *Čonka*, cit., parr. 59-61.

considerazione della difficoltà da parte del presunto autore di provare l'assenza della motivazione razzista, data la sua natura squisitamente soggettiva²⁴⁶.

La sussistenza del pregiudizio o l'intenzione di discriminare non sono elementi rilevanti nel processo di accertamento della violazione del divieto di discriminazione. Ciò che rileva è la prova del trattamento diverso senza che ricorrano le eccezioni previste ovvero che sia giustificato. Non è necessario dimostrare che l'autore è motivato dal pregiudizio. Il pregiudizio dell'individuo e le sue opinioni, anche se razziste, non rileva nel giudizio in quanto il diritto non può intromettersi, sebbene non condivisibile da un punto di vista etico, nella sfera personale della persona. L'unica eccezione ammessa a tale regola è la fattispecie del crimine d'odio, in cui è richiesta la prova del movente discriminatorio. Anche le intenzioni sono irrilevanti e se un comportamento o una pratica è posta in essere senza mala fede ma la conseguenza di fatto è operare un diverso trattamento su di un particolare gruppo, ciò equivale a discriminazione²⁴⁷.

Come ha stabilito il *case law D.H.*, i dati statistici possono avere un ruolo determinante nell'accertamento della discriminazione, in particolare nei casi di discriminazione indiretta, ove la normativa o le pratiche apparentemente neutrali, di fatto discriminano un gruppo specifico. In tal caso è d'obbligo un'attenzione sugli effetti derivanti da tali regole o pratiche, per dimostrare il diverso trattamento ingiustificato in un contesto simile. Qualora il documento statistico comprovi il diverso trattamento è poi a carico dello Stato dimostrare l'assenza della motivazione razziale del diverso trattamento. Ciò vale anche quando le evidenze statistiche non siano univoche ma dimostrino un trend. Nel più volte richiamato caso *D.H.*, i documenti statistici presentati dai ricorrenti hanno dimostrato che il 50-56% degli alunni delle scuole speciali erano di origine rom, a fronte di una popolazione studentesca rom del 2% su

²⁴⁶ V. in tal senso ECtHR, *Nachova* cit., parr. 144-159.

²⁴⁷ V. *Handbook on European non-discrimination law*, European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg, 2010, pp. 127-128.

tutta popolazione studentesca. In base alle fonti statistiche internazionali, la percentuale dei bambini rom nelle scuole speciali ceche risultava essere del 50 al 90%. La Corte ha dichiarato che, sebbene i dati emersi non fossero certi, dimostravano una sproporzione nel Paese di bambini rom nelle scuole speciali rispetto agli altri bambini²⁴⁸.

²⁴⁸ La Corte spesso accerta il trattamento sfavorevole, senza giustificato motivo, utilizzando altre fonti quali i rapporti ed altri documenti prodotti da autorevoli organizzazioni intergovernative e non governative.

CAPITOLO 2

LA CARTA SOCIALE EUROPEA E LA TUTELA DEI ROM

SOMMARIO: 1. La Carta sociale europea. - 2. Il Comitato della Carta sociale europea e le procedure di controllo degli Stati del rispetto della Carta. - 3. La procedura di valutazione dei rapporti presentati dagli Stati. - 4. Le decisioni del Comitato nel quadro del reclamo collettivo. - 4.1 Il Diritto ad un'abitazione di livello sufficiente (art. 31). - 4.1.1 *European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy*. - 4.2 *Segue*: Il Diritto all'abitazione e il Diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica (art.16). - 4.2.1 *European Roma Rights Center (ERRC) v. Greece*. - 4.2.2 *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*. - 4.2.3 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*. - 4.2.4 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*. - 5. Il principio di non discriminazione e dell'obbligo di proteggere i rom dall'emarginazione sociale. - 6. Il Diritto dei lavoratori migranti di origine rom e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza (art 19), e la libera circolazione negli Stati contraenti. - 6.1 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*. - 7. Il Diritto alla protezione della salute (art. 11) e il Diritto all'assistenza sociale e medica (art. 13). -7.1 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*

1. La Carta sociale europea

Nel sistema complesso di tutela dei rom in Europa, la Carta Sociale Europea (in proseguo anche denominata "Carta"), adottata nel 1961 e rivista nel 1996, assume un ruolo di particolare rilevanza. La Carta, firmata a Torino il 17 ottobre 1961, ha conosciuto un importante processo di riforma a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Tale processo – le cui tappe fondamentali sono state i tre protocolli del 1988, 1991 e 1995 – è scaturito nell'adozione della Carta sociale "riveduta" (il 3 maggio 1996) che ha aggiunto alcuni significativi diritti a quelli già presenti nella Carta originaria. Non tutti gli Stati parte della Carta del 1961 hanno, ad oggi, ratificato la Carta riveduta. Attualmente, 35 Stati europei sono parte della Carta riveduta, e 8

sono ancora parti della Carta del 1961²⁴⁹. La revisione della Carta del 1961 è stata voluta sia per aggiornare lo strumento all'evoluzione dei diritti sociali ed economici in Europa, sia per dare una risposta concreta ai problemi sociali non sufficientemente tutelati da altri strumenti internazionali in vigore.

A ciò va aggiunto che il sistema della Carta è caratterizzato da una sorta di *menu à la carte*²⁵⁰ ovvero gli Stati contraenti non sono cioè tenuti ad accettare tutte le disposizioni sostanziali (che stabiliscono i diritti da rispettare), ma sono liberi di accettarne un determinato numero, purché accettino la maggior parte delle disposizioni più importanti, nonché un numero complessivo rilevante, che supera la metà, del totale delle disposizioni.

Precisamente, secondo l'art. A della Parte III della Carta riveduta: “ciascuna delle Parti s’impegna (...) b) a considerarsi vincolata da almeno sei dei nove articoli seguenti della parte II della Carta: articoli 1, 5, 6, 7, 12, 13, 16, 19 e 20; c) a considerarsi vincolata, a sua scelta, da un numero supplementare di articoli o di paragrafi numerati della parte II della Carta, a condizione che il numero totale degli articoli e dei paragrafi numerati che la obbligano non sia inferiore a sedici articoli o a sessantatré paragrafi numerati”.

La Carta sociale europea è un trattato del Consiglio d'Europa (in proseguo anche “Consiglio”) che garantisce i diritti umani di natura sociale ed economica dei cittadini degli Stati contraenti. Essa costituisce un ulteriore strumento di tutela dei diritti umani originariamente ideato dal Consiglio d'Europa come dispositivo complementare alla Convenzione europea dei

²⁴⁹ La Carta sociale europea riveduta (CSER) è stata elaborata tra il 1990 e il 1994 da un apposito Comitato (Charte-Rel), istituito in seguito alla Conferenza ministeriale informale sui diritti umani tenutasi a Roma il 5 novembre 1990. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 1996 ha approvato il testo della CSER, licenziato dal Comitato nel 1994, aprendolo alla firma il 3 maggio dello stesso anno. L'Italia ha ratificato la CSER nel 1999 mentre l'ultimo Stato contraente a ratificarla è la Grecia con l'adozione della legge di ratifica n. 4358/2016 del 14 gennaio 2016.

²⁵⁰ V. per approfondimenti, G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista AIC* (Rivista online dell'Associazione dei costituzionalisti italiani, n. 3/2011, p. 8 (<http://www.rivistaaic.it/>)).

diritti dell'uomo del 1950 a difesa dei diritti sociali dei cittadini, il suo c.d. pendant sul piano sociale²⁵¹.

In particolare, la Carta sociale traccia i diritti fondamentali in relazione al diritto alla casa, salute, istruzione, lavoro, protezione legale e sociale nonché al principio di non discriminazione che gli Stati contraenti devono garantire ai propri cittadini ed a quelli appartenenti agli Stati contraenti ivi inclusi quelli di origine rom. La Carta ha come scopo pertanto quello di migliorare la “vita quotidiana” di milioni di persone, prendendosi cura dei bisogni e delle esigenze sociali basilari di ogni essere umano, tutelando e promuovendo i loro diritti fondamentali di natura sociale ed economica.

La Carta, più in generale, pone particolare enfasi sulla protezione degli individui vulnerabili come anziani, bambini, disabili, migranti e la minoranza rom, assicurando che i diritti in essa contemplati siano garantiti senza discriminazione. La Carta, strumento “quasi” giurisdizionale, è stato quasi dimenticato negli ultimi trent'anni e, grazie alla riforma sopra menzionata, ha preso un nuovo slancio negli anni Novanta del secolo scorso che ha avuto un impatto non indifferente nella protezione dei diritti delle persone rom.

La Carta sociale rappresenta un punto di riferimento anche per l'ordinamento dell'Unione Europa dal momento che gran parte dei diritti sociali contemplati dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione trovano origine proprio nelle sue disposizioni.

Essa può considerarsi pertanto una sorta di “Costituzione sociale europea” e rappresenta, come si vedrà in seguito, una componente essenziale nell'architettura di protezione dei diritti umani e della minoranza rom in Europa. In particolare, l'efficacia della Carta sociale e dei suoi meccanismi di controllo si estrinseca nella capacità di avere una ricaduta pratica negli ordinamenti degli Stati contraenti giacché, in diverse occasioni, essa ha avuto come conseguenza la revisione della legislazione interna o delle prassi applicative degli Stati contraenti al fine di garantire la conformità

²⁵¹ Ibidem.

dell'ordinamento interno con le disposizioni contenute nello strumento internazionale. Il suo sistema di controllo periodico spinge gli Stati contraenti ad un aggiornamento costante del sistema interno di *welfare* rendendolo così più sinergico ai bisogni specifici delle persone, in particolare quelle appartenenti alle categorie vulnerabili. A titolo esemplificativo, l'Austria nel 2003, a seguito delle conclusioni adottate dal Comitato ha adottato una nuova legislazione che rafforza la protezione dei minori contro la pornografia²⁵².

In particolare, il sistema della Carta sociale europea rappresenta uno strumento particolarmente adatto a rispondere in maniera efficace alle esigenze specifiche di protezione della minoranza rom, ciò in considerazione del fatto che essa può dirsi lo strumento giuridico europeo più ampio e completo di protezione dei diritti sociali. Ed infatti, le disposizioni contenute nella Carta riveduta coprono un ampio ventaglio di diritti individuali e collettivi, che interessano molteplici settori. La Carta sociale riconosce e garantisce i diritti sociali convenzionali, come il diritto al lavoro e i diritti dei lavoratori²⁵³, e il diritto alla sicurezza sociale nelle sue varie accezioni²⁵⁴, e pone agli Stati contraenti precisi impegni di protezione in tutti i settori di particolare rilevanza sociale come il diritto all'abitazione, il diritto alla salute e alla tutela dell'ambiente; la protezione contro la povertà e l'esclusione sociale, i diritti delle persone con disabilità; la protezione della famiglia e delle persone anziane; il diritto alle pari opportunità e la protezione della maternità; la protezione e l'educazione dei bambini e degli adolescenti²⁵⁵.

²⁵² V. al riguardo, Conclusioni XVII-2 (2005), Articolo 7, paragrafo 10, della Carta del 1961).

²⁵³ V. in particolare il diritto alla contrattazione collettiva, il diritto di formare sindacati, di partecipare ad attività e organizzazioni sindacali, il diritto di sciopero.

²⁵⁴ V. in particolare le pensioni, assistenza medico-sanitaria, sussidi di disoccupazione, sussidi familiari.

²⁵⁵ La documentazione ufficiale relativa alla Carta sociale e gli atti del Comitato europeo dei diritti sociali sono consultabili sulle pagine web del Consiglio d'Europa dedicate alla Carta sociale: <http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter>. Il testo completo delle Conclusioni e delle Decisioni è altresì consultabile sulla banca dati online della Carta sociale: <http://hudoc.esc.coe.int>.

La Carta, inoltre, contiene una definizione ampia del principio di non discriminazione, per cui i diritti sociali devono essere garantiti senza alcuna discriminazione “basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l’ascendenza nazionale o l’origine sociale, la salute, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione” (art. E)²⁵⁶.

La Carta sociale oltre a rappresentare un “bill of social rights”, ovvero un compendio di diritti sociali che gli Stati si sono impegnati di rispettare o dei quali s’impegnano a promuoverne il godimento, predispone un complesso meccanismo di monitoraggio e garanzia degli obblighi da loro assunti, in grado di avere un impatto sugli ordinamenti e prassi statali sebbene anch’essa non sfugga ai limiti tipici degli strumenti internazionali di controllo e garanzia.

Nella cornice istituzionale del Consiglio d’Europa, i meccanismi di monitoraggio e controllo si avvalgono del contributo del Comitato europeo dei diritti sociali (di seguito denominato “Comitato”) e del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa. Tali meccanismi si sostanziano da un lato nella procedura di valutazione periodica operata dal Comitato sulla base dei rapporti presentati dagli Stati sull’attuazione della Carta nel loro ordinamento e nelle prassi interne²⁵⁷, dall’altro nella procedura dei reclami collettivi, che tuttavia interessa soltanto gli Stati che l’abbiano espressamente accettata. In base a questa procedura determinati soggetti, contemplati nel Protocollo che ne disciplina il funzionamento, possono presentare reclami al Comitato europeo dei diritti sociali, affinché lo stesso accerti l’eventuale violazione dei diritti tutelati dalla Carta da parte dello Stato contraente “convenuto” e,

²⁵⁶ Come ha precisato il Comitato europeo dei diritti sociali, si tratta di una lista di motivi di discriminazione non esaustiva. V. Ad es. Complaint n. 13/2002, *Association internationale Autisme-Europe v. France*, Decision on the merits of 4 November 2003, par. 51.

²⁵⁷ Tale procedura, prevista sin dalla versione originaria della Carta sociale del 1961, è stata sensibilmente migliorata e resa più efficace grazie al Protocollo addizionale di Torino del 21 ottobre 1991.

successivamente, il Comitato dei Ministri indirizza allo Stato chiamato in causa, eventuali raccomandazioni affinché quest'ultimo si conformi alle disposizioni violate²⁵⁸.

Negli ultimi anni, molti sono stati casi trattati dal Comitato aventi ad oggetto la violazione di diritti sostanziali e il divieto di discriminazione in riferimento alla minoranza rom. In un'ottica sinergica con la Corte europea dei diritti dell'uomo, il Comitato, nella sua veste di organo "quasi" giurisdizionale, ha fatto propria la necessità di prestare particolare attenzione alle condizioni di vita e di estrema vulnerabilità ed emarginazione dei rom in Europa.

2. Il Comitato della Carta sociale europea e le procedure di controllo degli Stati del rispetto della Carta

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali (di seguito anche "Ceds"), istituito ex articolo 25 della Carta, è un organo composto da quindici esperti indipendenti selezionati dal Comitato dei Ministri, con un mandato di sei anni rinnovabile, che monitora e controlla la conformità degli ordinamenti e delle prassi degli Stati contraenti rispetto alla Carta Sociale Europea e dei suoi successivi Protocolli. La funzione di monitoraggio viene svolta mediante due procedure. La prima si sostanzia nella presentazione di rapporti periodici annuali da parte degli Stati contraenti sulla base dei quali, ed a seguito di un'analisi dei contenuti da parte del Comitato, vengono adottate delle "conclusioni" in cui viene stabilito se lo Stato è adempiente rispetto agli

²⁵⁸ La procedura dei reclami collettivi è stata inserita nel sistema della Carta sociale dal Protocollo addizionale del 9 novembre 1995. Attualmente solo 15 Stati (dei 43 partecipanti al sistema della Carta sociale) hanno accettato tale procedura (v. Francia, Grecia, Portogallo, Italia, Belgio, Bulgaria, Irlanda, Finlandia, Olanda, Svezia, Croazia, Norvegia, Slovenia, Cipro, Repubblica Ceca). Di questi, solo la Finlandia ha accettato la possibilità che siano presentati reclami anche da associazioni/ong nazionali rappresentative e competenti nel settore oggetto del reclamo.

obblighi della Carta o meno. Le conclusioni, i rapporti degli Stati contraenti assieme alle eventuali altre informazioni e commenti vengono successivamente presi in esame dal Comitato governativo²⁵⁹, che predispone le decisioni che saranno adottate dal Comitato dei Ministri. Il ruolo del Comitato governativo pertanto è quello di individuare le questioni che dovrebbero essere oggetto di attenzione e quindi di eventuali “raccomandazioni” da indirizzare allo Stato contraente, motivandone le ragioni.

Come già accennato, negli ultimi anni, spesso i rapporti degli Stati così come le conclusioni del Comitato europeo hanno avuto ad oggetto questioni e problematiche relative alla protezione della minoranza rom²⁶⁰. Al fine di accompagnare i progressi fatti dagli Stati, il Comitato europeo richiede spesso nelle sue conclusioni informazioni dettagliate e aggiornate sui livelli di povertà della popolazione, o su specifici gruppi vulnerabili come i rom nonché sulla loro distribuzione geografica, e sottolinea come l’attenzione nei confronti di coloro che vivono in condizioni di povertà e in situazione di esclusione sociale sia di fondamentale importanza per l’efficacia delle misure adottate a seguito del sistema di monitoraggio e valutazione.

L’efficacia delle misure implica anche il coinvolgimento diretto dei rappresentanti della comunità rom, che sono in misura considerevole rispetto agli altri gruppi, colpiti dalla povertà. Inoltre, il Comitato europeo non ha

²⁵⁹ L’articolo 27 della Carta prevede che i rapporti degli Stati contraenti, gli eventuali commenti e le informazioni comunicate in base all’art. 23, par. 1 e dell’art 24, par. 3, ed i rapporti del Comitato europeo siano sottoposti all’esame del Comitato governativo, composto da un rappresentante di ciascuna delle Parti contraenti. Tale Comitato successivamente invita massimo due organizzazioni internazionali di datori di lavoro e massimo due organizzazioni sindacali internazionali a svolgere la funzione di osservatori a titolo consultivo alle sue riunioni. Inoltre, esso può consultare i rappresentanti di organizzazioni non governative internazionali aventi la qualifica consultiva presso il Consiglio d’Europa e che siano competenti nelle questioni disciplinate dalla Carta.

²⁶⁰ V. ad es. il nono rapporto del governo ungherese contiene molti riferimenti alla minoranza rom del proprio Paese: *Ninth National Report on the implementation of the obligations set forth in the European Social Charter and the Revised European Social Charter submitted by the Government of Hungary*, 2013. CoE Doc. No. RAP/RCha/HUN/3(2013).

mancato di sottolineare come i diritti relativi alla partecipazione dei cittadini, come ad esempio il diritto di voto, costituiscano una condizione necessaria per l'integrazione sociale. Solitamente, le conclusioni del Comitato prendono in considerazione le relazioni e le raccomandazioni adottate anche da altri organi del Consiglio d'Europa afferenti al tema trattato, oltre a fare riferimento alle decisioni emesse nel quadro della procedura dei reclami collettivi, ed al *follow-up* dello Stato alle decisioni ed eventualmente alle raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri.

I rapporti annuali degli Stati hanno l'importante funzione di permettere al Comitato europeo di monitorare l'effettiva applicazione dei diritti sociali ed economici della Carta. Negli stessi, ad esempio, sono descritti i provvedimenti presi dalle autorità pubbliche competenti per la protezione o l'assistenza delle categorie socialmente vulnerabili, tra cui le persone rom, in materia di sanità, alloggio ed altro. Il Comitato, nell'analizzare il contenuto dei rapporti, ove ne ravvisi la necessità, può richiedere agli Stati contraenti ulteriori informazioni o chiarimenti al fine di valutare se le misure legislative interne o le prassi applicative adottate siano in conformità con la Carta. In questi casi, il Comitato può deferire le proprie conclusioni ad un momento successivo, in attesa della ricezione ed analisi delle informazioni richieste.

La seconda procedura si sostanzia nell'azione del reclamo collettivo da parte dei soggetti accreditati nei confronti degli Stati contraenti che hanno approvato la procedura e sulla base della quale il Comitato europeo adotta una decisione di merito, come si vedrà in maniera dettagliata nel paragrafo successivo.

Nell'ambito del suddetto quadro organizzativo-istituzionale, il Comitato, nella veste di soggetto garante del rispetto dei diritti enunciati nella Carta, si è più volte occupato e in maniera vigorosa della violazione di diritti sanciti nella Carta mediante la valutazione della condizione dei rom presenti in diversi Stati contraenti e della compatibilità con quanto enunciato nella Carta. Grazie in particolare alla procedura del reclamo collettivo, molte violazioni sono state accertate dal Comitato che hanno interessato gli articoli 11, 13, 16,

17, 19, 30 e 31 della Carta riveduta, in combinato disposto con l'articolo E (parte V) che sancisce il principio di non discriminazione: "Il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza alcuna distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra situazione".

Più precisamente, la protezione dei diritti, della dignità e dei bisogni specifici dei rom ha trovato uno ampio spazio nei meccanismi di tutela della Carta, e diverse sono stati i casi affrontati da cui sono emersi elementi meritevoli di analisi²⁶¹.

Tale attenzione è motivata essenzialmente dalle condizioni in cui vive la minoranza rom in diversi Paesi europei, visto che l'accesso ed il godimento dei diritti sociali non soddisfano i parametri sanciti dalla Carta. A titolo esemplificativo, in alcuni Stati il tasso di povertà relativamente alla comunità rom è più alto da quattro a dieci volte rispetto a quello delle popolazioni non di origine rom, oltre al fatto che in base ai dati della Banca mondiale la percentuale di rom che vivono al di sotto della soglia di povertà è considerevole (40% e oltre). Inoltre, i tassi di occupazione dei rom sono molto bassi e per converso, il tasso di disoccupazione è elevato, arrivando in alcuni casi di comunità dal 100% di disoccupazione. Il livello d'istruzione segue la stessa linea ove alte percentuali di bambini abbandonano la scuola prima della fine del ciclo di studi primario, e tassi molto bassi di popolazione rom raggiungono i livelli superiori d'istruzione. Peraltro come documentato nel *case law* della Corte europea in materia di segregazione scolastica, in alcuni Paesi i bambini di origine rom che frequentano la scuola alle volte sono

²⁶¹ V. sul tema v. O. DE SCHUTTER, *La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe, l'Europe des Libertés*, n. 23, 2005 (rivista online <http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/>); L. FARKAS, *En bonne voie vers l'égalité: la recherche par les Roms d'une protection judiciaire contre la discrimination devant les juridictions européennes*, *Revue du droit européen relatif à la non-discrimination*, n. 3 avril 2006, p. 21 e ss.

discriminati in quanto separati “fisicamente e didatticamente” dal resto dei bambini a parità di età e grado, o addirittura vengono collocati in istituti specializzati per bambini con difficoltà di apprendimento o colpiti da disabilità mentali²⁶².

Anche rispetto alla casa, le comunità rom in Europa vivono in condizioni abitative spesso inadeguate, in alcuni casi estremamente disagiate, spesso separati dal resto della popolazione, sprovvisti di infrastrutture essenziali, e spesso sono attuate pratiche di sgomberi forzati che non rispettano le condizioni richieste dai dispositivi internazionali (quali la Carta e la Cedu) e dalle legislazioni nazionali.

Anche sul fronte dell’accesso e fruizione dell’assistenza socio-sanitaria i rom si pongono in una situazione di forte svantaggio. Queste sono generalmente difficili e insufficienti, sia per la loro “separazione” fisica e culturale dai sistemi sanitari nazionali, sia per le loro condizioni economiche, ma anche per ostacoli di ordine amministrativo consistenti nell’assenza o incompletezza della documentazione richiesta per poter accedervi, oltre ai casi di apolidia.

3. La procedura di valutazione dei rapporti presentati dagli Stati

La Carta sociale prevede, come già menzionato, una procedura di valutazione del comportamento degli Stati che inizia mediante l’elaborazione da parte degli Stati di rapporti a cadenza annuale aventi ad oggetto lo stato dell’arte e avanzamento dell’applicazione dei diritti sostanziali in essa sanciti nei diversi Stati contraenti. Le decisioni del Comitato sui rapporti degli Stati sono denominate “conclusioni” e vengono pubblicate annualmente. Nel caso in cui gli Stati non adottino le misure necessarie per conformarsi alle

²⁶² V. per ulteriori approfondimenti il capitolo 1, “Il Diritto all’istruzione ed il caso delle scuole speciali per i bambini rom”.

conclusioni del Comitato europeo, il Comitato dei Ministri adotta apposite “raccomandazioni”. Per contro, le decisioni in merito ai reclami collettivi, adducenti violazioni della Carta, sfociano invece in un rapporto del Comitato europeo, inviato al Comitato dei Ministri; quest’ultimo adotta una “risoluzione” e può anche intervenire con una “raccomandazione”, nella quale invita lo Stato ad adottare misure necessarie per rimuovere le violazioni accertate dal Ceds, sia nella legislazione interna che nella prassi applicativa.

Sulla base dell’esame dei rapporti annuali degli Stati contraenti, vengono adottate delle conclusioni nelle quali viene stabilito se lo Stato rispetta i diritti e gli obblighi scaturenti dalla Carta. Le conclusioni del Comitato europeo, i rapporti degli Stati contraenti, congiuntamente alle eventuali altre informazioni acquisite, vengono successivamente esaminati dal Comitato governativo che elabora le decisioni, adottate poi dal Comitato dei Ministri. Il ruolo del Comitato governativo è pertanto quello di individuare le questioni che meritano attenzione e oggetto di raccomandazioni indirizzate allo Stato contraente²⁶³.

Nel corso di tale procedura, il Ceds esamina le relazioni presentate dagli Stati membri e stabilisce se le specifiche situazioni presenti negli Stati contraenti, contenute nel rapporto, siano in conformità o meno con la Carta sociale europea. Le conclusioni del Comitato europeo sono alla base delle raccomandazioni del Comitato dei Ministri.

Ad esempio, nelle conclusioni del monitoraggio condotto nei confronti del Belgio, il Comitato ha avuto modo di rilevare, in relazione all’art. 30 che sancisce il diritto alla protezione contro la povertà e l’emarginazione sociale: “(...) that the situation in Belgium is not in conformity with Article 30 of the Charter on the ground that during the reference period there was a lack of a

²⁶³ V. *Protocol amending the European Social Charter on reforming the supervisory mechanism*, Turin, 21 October 1991, CETS No. 142. Arts. 2-4.

co-ordinated policy, in particular in housing matters, with regard to Travellers in order to prevent and combat poverty and social exclusion”²⁶⁴.

Tali osservazioni hanno la funzione di spingere i governi degli Stati contraenti a provvedere affinché la legislazione interna o le prassi applicative poste in essere siano modificate e allineate alle disposizioni della Carta. Nel caso la non *compliance* perduri e le organizzazioni legittimate presentino un reclamo, sempreché lo Stato sia soggetto alla procedura del reclamo collettivo, potranno essere oggetto di esame nell’ambito della suddetta procedura e quindi ad eventuale “condanna”. Il sistema di monitoraggio di tal modo è nel suo complesso sinergico perché vede un collegamento funzionale tra la procedura di monitoraggio e quella di reclamo nell’obiettivo ultimo di garantire il rispetto dei diritti sociali sanciti dalla Carta.

Nelle conclusioni della procedura di valutazione del comportamento degli Stati in riferimento ai cittadini di origine rom l’attenzione si è spesso concentrata sul profilo del diritto della famiglia alla protezione sociale, giuridica ed economica sancito nell’art. 16 della Carta²⁶⁵. Il Comitato ha riscontrato situazioni di non conformità a causa dell’insufficiente protezione giuridica delle famiglie rom per lacune circa il loro status giuridico che non veniva definito dalle autorità pubbliche in modo certo (ad esempio per l’assenza o il mancato rilascio di documenti d’identità o di certificati di nascita)²⁶⁶.

²⁶⁴ V. *Follow-up to collective complaints* del 2013, relativamente al ricorso *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, n. 62/2010, decision on the merits of 21 March 2012, Resolution CM/ResChS (2013)8 adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2013 at the 1169th meeting of the Ministers’ Deputies.

²⁶⁵ Secondo l’articolo 16: “Per realizzare le condizioni di vita indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società, le Parti s’impegnano a promuovere la tutela economica, giuridica e sociale della vita di famiglia, in particolare per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali e d’incentivazione alla costruzione di abitazioni adattate ai fabbisogni delle famiglie, di aiuto alle coppie di giovani sposi, o di ogni altra misura appropriata”.

²⁶⁶ V ad es., Conclusions XVIII-1, Greece, Article 16.

Un altro profilo di particolare rilevanza è quello della discriminazione sostanziale nell'accesso e fruizione dei servizi sociali, delle prestazioni e ai sussidi familiari, nonché in relazione alle condizioni abitative dei rom²⁶⁷.

Gli Stati sono stati oggetto di attenzione da parte del Comitato anche in riferimento alle procedure d'identificazione e censimento dei rom per l'assenza di sufficienti garanzie del rispetto della vita privata e familiare²⁶⁸.

Altro diritto oggetto di attenzione da parte del Comitato dei diritti sociali in riferimento alle persone rom è quello dei diritti dei bambini e degli adolescenti ad una tutela sociale, giuridica ed economica. L'art. 17 della Carta sociale riveduta prevede che gli Stati europei, al fine di "assicurare ai bambini e agli adolescenti l'effettivo esercizio del diritto di crescere in un ambiente favorevole allo sviluppo della loro personalità e delle loro attitudini fisiche e mentali", devono impegnarsi a prendere tutte le misure necessarie e appropriate per garantire loro sia "le cure, l'assistenza, l'istruzione e la formazione di cui necessitano, in particolare prevedendo la creazione o il mantenimento di istituzioni o di servizi adeguati e sufficienti a tal fine" (paragrafo 1, lettera a), sia "un insegnamento primario e secondario gratuito, favorendo una regolare frequentazione scolastica" (paragrafo 2). Il Comitato ha dovuto più volte rilevare la non conformità delle condizioni presenti in alcuni Stati con tali disposizioni dovuto all'esistenza di scuole "speciali" per bambini rom. Un parallelo si riscontra con la giurisprudenza della Corte europea la quale ha avuto modo più volte di pronunciarsi negativamente nei confronti di Stati contraenti che prevedevano e tuttora, in alcuni casi, prevedono l'isolamento dei bambini rom in classi separate dagli altri bambini, o addirittura la collocazione dei primi in scuole per bambini con disabilità mentali²⁶⁹. Il Comitato ha evidenziato in questi casi che se è ammissibile attuare politiche educative nei confronti dei bambini rom di tipo "flessibile"

²⁶⁷ V. ad es., Conclusions XX-4, Czech Republic, Article 16; Conclusions 2015, Romania, Article 16; Conclusions 2015, Slovak Republic, Article 16; Conclusions 2015, Hungary, Article 16.

²⁶⁸ Ad es., Conclusions 2011, Italy, Article 16.

²⁶⁹ Vedi per approfondimenti la sentenza della Corte europea (CG) *D.H.*, cit.

(per rispettare la diversità del gruppo e tener conto, in alcuni casi, dello stile di vita itinerante o semi-itinerante di alcuni di loro), tuttavia i bambini in quanto tali non dovrebbero mai essere obbligatoriamente scolarizzati in istituti separati²⁷⁰.

Ma le criticità più forti sono state riscontrate dal Comitato sotto il profilo del rispetto del diritto all'abitazione, sancito dall'art. 31 della Carta riveduta. Tale articolo prevede che gli Stati s'impegnino a prendere misure destinate a: "favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente" (paragrafo 1), "prevenire e ridurre lo status di 'senza tetto' in vista di eliminarlo gradualmente" (paragrafo 2), "rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti" (paragrafo 3).

In riferimento alla popolazione rom, i motivi più frequenti di non conformità delle leggi o prassi interne agli Stati agli obblighi della Carta in tema di diritto all'abitazione nell'accettazione tollerata da parte delle autorità statali delle condizioni di vita precarie e estremamente povere nei campi e nelle aree di sosta e accoglienza predisposte o "informali" in cui vivono i rom; l'insufficienza di campi di sosta e accoglienza che rispettino gli standard internazionali; gli sgomberi dai campi effettuati senza rispettare la dignità delle persone coinvolte, e senza rendere disponibili soluzioni alternative di sistemazione; l'assenza di procedure o di assistenza legale, al fine di agire per ottenere la riparazione in via giurisdizionale a seguito di uno sgombero; l'insufficiente offerta di abitazioni a condizioni accessibili per le persone dotate di risorse economiche limitate²⁷¹.

Si collega in parte alle violazioni rilevate a proposito del diritto all'abitazione, la questione dei diritti e del trattamento dei rom nel contesto del controllo dell'art. 19 della Carta sociale, ossia del rispetto del diritto dei

²⁷⁰ Ad es., *Conclusions 2003*, Bulgaria, Art. 17, par. 2; *Conclusions 2015*, Moldova, Art. 17, par. 2.

²⁷¹ V. ad es., *Conclusions 2011*, Slovenia, Art. 31, par.1; *Conclusions 2011*, France, Art. 31, par.1; *Conclusions 2007*, Italy, Art. 31, par.1; *Conclusions 2015*, Slovenia, Art. 31, par. 2; *Conclusions 2011*, Turkey, Art. 31, par.2; *Conclusions 2011*, Italy, Article 31, par. 2; *Conclusions 2007*, Italy, Art. 31, par. 3.

lavoratori migranti alla protezione e all'assistenza. In particolare, posto che tale disposizione prevede che gli Stati parte s'impegnino a garantire ai lavoratori migranti presenti legalmente sul loro territorio un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai loro connazionali per quanto riguarda, anche, l'abitazione (paragrafo 4, lettera c), il Comitato ha talvolta riscontrato la violazione della norma in questione (e non solo dell'art. 31 sul diritto all'abitazione) a causa della segregazione e delle condizioni di vita precarie e inadeguate presenti nei campi destinati all'accoglienza dei rom²⁷².

Inoltre, nel valutare il rispetto del par. 8 dell'art. 19 (secondo il quale gli Stati parte si sono impegnati a garantire ai lavoratori che risiedono regolarmente sul loro territorio e che possano essere espulsi solo se minacciano la sicurezza dello Stato o contravvengono all'ordine pubblico o al buoncostume), il Comitato ha rilevato situazioni di non conformità con la Carta sociale in quegli Stati in cui si realizzano espulsioni collettive di fatto di lavoratori migranti appartenenti alla minoranza rom²⁷³. È infine importante sottolineare che l'art. 19 sancisce, al primo paragrafo, l'impegno degli Stati parte "ad adottare ogni misura utile contro la propaganda ingannevole sull'emigrazione e l'immigrazione" e che il Comitato non ha mancato di stigmatizzare come contrarie alla Carta le situazioni in cui si riscontra una propaganda razzista ingannevole contro la presenza di persone immigrate di origine rom, tollerata dall'autorità pubbliche o addirittura proveniente da tali autorità²⁷⁴.

Un diverso trattamento tra i cittadini di origine rom appartenenti agli Stati contraenti e i cittadini di Paesi terzi a tali Stati o, seppur cittadini degli Stati contraenti, presenti irregolarmente sul territorio di questi ultimi, è ravvisabile nella misura in cui solo i primi godono a pieno titolo dei diritti enunciati dalla Carta mentre i secondi godono dei diritti "basilari" ovvero collegati al diritto

²⁷² V. ad es., *Conclusions 2011*, France, Article 19, par.4.

²⁷³ V. ad es., *Conclusions 2011*, France, Article 19, par.8; *Conclusions 2011*, Italy, Article 19, par.8.

²⁷⁴ V. ad es., *Conclusions 2011*, Italy, Article 19, par.1.

alla vita ed alla dignità. Così infatti recita il paragrafo 1 dell'Annesso alla Carta sociale europea (riveduta) circa il suo ambito di applicazione: “Con riserva delle norme dell'articolo 12, paragrafo 4²⁷⁵, e dell'articolo 13, paragrafo 4²⁷⁶, le persone di cui agli articoli 1 a 17 e 20 a 31 comprendono gli stranieri solo nella misura in cui si tratta di cittadini di altre Parti che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio della Parte interessata, con l'intesa che gli articoli in questione saranno interpretati alla luce delle norme degli articoli 18 e 19²⁷⁷. La norma, infine, lascia liberi gli Stati contraenti di prevedere una disciplina analoga alle persone non rientranti nelle suddette categorie. A titolo esemplificativo, i diritti basilari sono l'assistenza medica d'urgenza; il divieto di sfratto, anche in caso di occupazione illegale di siti o immobili, che non rispetti la dignità della persona e non preveda una soluzione abitativa alternativa; il diritto ad essere “accolti”; in caso di espulsione, il diritto all'applicazione delle procedure di garanzia previste.

²⁷⁵ L'art.12, par. 4 della Carta, relativamente al diritto alla sicurezza sociale prevede che le Parti s'impegnino a garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale anche mediante l'adozione di “provvedimenti, mediante la conclusione di adeguati accordi bilaterali o multilaterali o con altri mezzi, fatte salve le condizioni stabilite in tali accordi, per garantire: a) la parità di trattamento tra i cittadini di ciascuna delle Parti ed i cittadini delle altre Parti per quanto concerne i diritti alla sicurezza sociale, ivi compresa la conservazione dei vantaggi concessi dalle legislazioni di sicurezza sociale, a prescindere dagli spostamenti che le persone tutelate potrebbero effettuare tra i territori delle Parti; b) l'erogazione, il mantenimento ed il ripristino dei diritti alla sicurezza sociale con mezzi quali la totalizzazione dei periodi di contribuzione o di lavoro compiuti secondo la legislazione di ciascuna delle Parti”.

²⁷⁶ L'art.13, par. 4 della Carta, relativamente al diritto alla assistenza sociale e medica prevede che gli Stati contraenti s'impegnino ad assicurare l'effettivo esercizio del diritto all'assistenza sociale e medica mediante l'applicazione ai cittadini degli altri Stati parte della Carta le disposizioni dell'articolo 13 *in toto*, a parità di condizioni con i propri connazionali, laddove i primi si siano legalmente presenti sul loro territorio in conformità con gli obblighi assunti ai sensi della Convenzione europea di assistenza sociale e medica firmata a Parigi l'11 dicembre 1953.

²⁷⁷ L'arti. 18 della Carta concerne il diritto all'esercizio di un'attività a fini di lucro sul territorio delle altre Parti e l'art. 19 CSE, il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza.

4. Le decisioni del Comitato nel quadro del reclamo collettivo

Come già osservato, grazie alle conclusioni adottate nella procedura dei Rapporti, il Ceds ha la capacità di identificare le situazioni di vulnerabilità e le violazioni dei diritti sociali dei cittadini rom presenti in modo diffuso all'interno degli Stati europei. Nella stessa direzione ma in modo più efficace agisce la procedura dei reclami collettivi nella quale il ruolo delle organizzazioni non governative gioca una funzione determinante e rappresentano probabilmente un contributo significativo a favore della protezione effettiva dei diritti dei rom in Europa.

Nella procedura del reclamo collettivo, il Comitato assume una funzione di accertamento quasi giurisdizionale grazie alla quale esso chiarisce i contenuti e le implicazioni di alcuni obblighi degli Stati nella loro applicazione alla situazione specifica dei rom, nonché sollecita e monitora le misure e gli interventi concreti da parte degli Stati interessati, aventi la finalità di assicurare l'attuazione dei diritti delle comunità rom di volta in volta compromesse dalle violazioni accertate, oltre a mobilitare l'attenzione delle istituzioni del Consiglio d'Europa e dell'opinione pubblica europea sull'esistenza e la gravità di tali violazioni.

La procedura dei reclami collettivi è regolata dal Protocollo Addizionale alla Carta del 1995²⁷⁸, entrato in vigore nel 1998, anno in cui viene presentato il primo ricorso al Comitato. Ad oggi sono stati ricevuti oltre cento ricorsi. Va sottolineato come dall'inizio del funzionamento della procedura dei reclami collettivi fino alla prima metà del 2016, sono stati venti i reclami presentati, contro diversi Stati, aventi ad oggetto la violazione dei diritti dei rom, di cui quattordici hanno portato ad un accertamento di violazioni dei diritti dei

²⁷⁸ Nel testo della Carta, essa è contenuta nell'articolo D, sui reclami collettivi: "Le norme del Protocollo addizionale della Carta sociale europea che prevedono un sistema di reclami collettivi si applicheranno alle disposizioni sottoscritte in applicazione della presente Carta per gli Stati che hanno ratificato il Protocollo".

rom²⁷⁹. Si tratta di un numero importante specie se considerati in relazione alla generalità dei reclami, ad oggi circa centodieci, ed alla diversità di situazioni, diritti, gruppi e beneficiari che costituiscono potenzialmente oggetto di reclamo alla luce della Carta sociale.

Ciò potrebbe avere origine da un lato nella capacità di *advocacy* delle organizzazioni non governative europee attive nella protezione dei rom, dall'altro nel ritenere lo strumento della Carta sociale efficace per l'emersione e contrasto delle violazioni dei diritti dei rom, oltre al fatto che la minoranza rom è da ritenersi un gruppo sociale tra i più discriminati e segregati in Europa. In questo vi è senza dubbio un parallelismo con l'operosità della Corte europea se si considera che dagli inizi degli anni novanta ad oggi sono decine le sentenze adottate di accertamento della violazione di diritti sostanziali della Cedu.

Il diritto alla presentazione di reclami aventi ad oggetto l'inadempimento della Carta è concesso a determinate organizzazioni indicate nell'articolo 1, segnatamente le organizzazioni internazionali di datori di lavoro e di lavoratori di cui al paragrafo 2 dell'articolo 27 della Carta, le altre organizzazioni internazionali non governative dotate di uno statuto consultivo al Consiglio d'Europa ed iscritte nell'elenco istituito dal Comitato governativo, e le organizzazioni nazionali rappresentative di datori di lavoro e di lavoratori dipendenti dalla giurisdizione della Parte contraente chiamata in causa dal reclamo.

Rispetto alle organizzazioni internazionali non governative dotate di uno statuto consultivo esse sono espressione di un'apertura agli enti rappresentativi della società civile che spesso assumono la funzione di *advocacy* e monitoraggio dell'operato pubblico. Per contro, esse possono presentare reclami solo nell'ambito dei settori nei quali sono particolarmente qualificate in base all'art. 3, ciò per evitare che un'organizzazione non

²⁷⁹ V. ultimo *Fact sheet* CSE, aggiornato al maggio 2012, disponibile online a cui si aggiunge la recente decisione Complaint n. 100/2013, *European Roma Right Center (ERRC) v. Ireland*, del 16 gennaio 2016.

competente nella materia oggetto del reclamo, possa attivare il meccanismo di controllo sul rispetto della Carta. L'articolo 2 prevede inoltre la facoltà degli Stati contraenti di riconoscere ad altre organizzazioni nazionali non governative rappresentative, dipendenti dalla sua giurisdizione e specialmente qualificate nelle materie regolamentate dalla Carta, il diritto di presentare reclami nei loro confronti.

In base all'art. 4, il reclamo deve essere presentato per iscritto, e deve avere ad oggetto l'inadempimento di una norma della Carta accettata dalla Parte contraente chiamata in causa, ed indicare in che misura quest'ultima sia venuta meno agli obblighi scaturenti dalla stessa.

È importante sottolineare come il sistema di reclami collettivi, così come le decisioni adottate dal Comitato, si applicano solo agli Stati che hanno ratificato il Protocollo, restando così al di fuori della procedura gli Stati contraenti della Carta sociale europea che non hanno sottoscritto e ratificato il Protocollo Addizionale alla Carta del 1995. Ed infatti l'articolo D "Reclami collettivi" recita, nel suo paragrafo 1: "Le norme del Protocollo addizionale della Carta sociale europea che prevedono un sistema di reclami collettivi si applicheranno alle disposizioni sottoscritte in applicazione della presente Carta per gli Stati che hanno ratificato il Protocollo"²⁸⁰. Allo stesso tempo, tuttavia, il par. 2 dell'articolo prevede la possibilità di ratificare il Protocollo non solo in sede di ratifica della Carta stessa ma anche "in ogni altro successivo momento". Resta comunque il fatto che il meccanismo del reclamo collettivo è obbligatorio nei confronti degli Stati contraenti della Carta che hanno sottoscritto specificatamente il Protocollo istitutivo del meccanismo e che quindi non tutti gli Stati contraenti della Carta possono

²⁸⁰ Esso prevede nel 2 paragrafo, inoltre, che: "Ogni Stato che non fa parte del Protocollo addizionale della Carta sociale europea che prevede un sistema di reclami collettivi potrà, nel depositare il suo strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione della presente Carta o in ogni altro successivo momento, dichiarare con una notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa che accetta il controllo degli obblighi sottoscritti a titolo della presente Carta secondo la procedura prevista dal Protocollo".

essere sottoposti alla procedura (e ad una eventuale condanna da parte del Comitato).

Si ha pertanto un sistema di tutela dei diritti sociali ed economici tutelati dalla Carta, a “doppio binario”, in base al quale da un lato il sistema di monitoraggio è applicabile a tutti gli Stati contraenti della Carta riveduta (e che comunque non costituiscono tutti gli Stati contraenti della Carta), dall’altro solo alcuni sono soggetti alla procedura del reclamo collettivo, che risulta essere tuttavia il dispositivo più efficace di contrasto alla esclusione sociale ed economica, ed alla discriminazione delle persone rom²⁸¹.

La complessità aumenta se si considera che diversi Stati contraenti della Carta riveduta e/o del Protocollo sono anche Stati Membri dell’Unione (come l’Italia) e che l’Unione in quanto tale potrebbe essere parte contraente della Carta sociale riveduta. Ci si trova così dinanzi a molteplici livelli di tutela che necessitano di coordinamento e sinergia affinché il sistema di protezione dei diritti sociali non perda di “credibilità”²⁸².

Tornando alla procedura, il reclamo è indirizzato al Segretario generale che, dopo aver informato la Parte contraente chiamata in causa, lo trasmette immediatamente al Comitato Europeo dei Diritti Sociali²⁸³. Quest’ultimo può chiedere allo Stato contraente chiamato in causa e all’organizzazione che ha

²⁸¹ Gli Stati che hanno ratificato il Protocollo addizionale sono quindici dei trentaquattro contraenti della Carta riveduta (aggiornato all’10 gennaio 2017). Non hanno ratificato il Protocollo addizionale del 1995 e quindi non sono sottoposti alla procedura i Paesi con il più elevato numero di rom in Europa quali la Romania, Bulgaria, Ungheria, Serbia, Spagna, la Turchia, ma anche stati, come il Regno Unito, che sono stati spesso condannati dalla Corte europea per violazione di diritti dei rom. A questi si aggiungono la Germania e la Russia. I dati sono disponibili online nel sito del Consiglio d’Europa.

²⁸² In argomento, v. Guglia, op. cit.

²⁸³ V. art. 5 Protocollo addizionale. Inoltre, l’art. 25 della Carta stabilisce che il Comitato di esperti indipendenti è dal 1998 denominato Comitato Europeo dei Diritti Sociali. Esso si compone di quindici membri, su decisione del Comitato dei Ministri, e sono eletti dal Comitato dei Ministri, sebbene il Protocollo di Torino preveda l’elezione da parte dell’Assemblea parlamentare. La votazione avviene a maggioranza dei votanti da un elenco di esperti dalla massima integrità e di riconosciuta competenza in questioni sociali nazionali ed internazionali, nominati dalle Parti contraenti.

presentato il reclamo di sottoporgli per iscritto, entro un termine stabilito, informazioni ed osservazioni sulla ricevibilità del reclamo²⁸⁴. Nel caso in cui il Comitato ritenga il reclamo ricevibile, informa, tramite il Segretario Generale, le Parti contraenti della Carta e chiede allo Stato convenuto ed all'organizzazione ricorrente, di presentare ogni opportuna spiegazione o informazione per iscritto entro il termine stabilito. Chiede inoltre alle altre Parti contraenti del Protocollo, entro lo stesso termine, di far pervenire eventuali osservazioni²⁸⁵.

Si evince come la procedura preveda un coinvolgimento di tutti gli Stati della Carta, i quali possono interagire con le parti direttamente chiamate in causa dalla procedura, e indirettamente sollecita un interessamento sul tema oggetto della controversia e quindi una maggiore conoscenza del settore specifico trattato. In base alle suddette osservazioni o informazioni presentate, le parti interessate dal ricorso possono presentare per iscritto ulteriori osservazioni entro il termine stabilito dal Comitato. Al fine di favorire il confronto ed il dialogo tra le parti, sempre nella fase istruttoria, il Comitato ha la facoltà di organizzare un incontro con le parti in causa. A conclusione della fase istruttoria, il Comitato redige un rapporto contenente le misure prese durante la fase istruttoria e le conclusioni prese ovvero la decisione se lo Stato contraente convenuto è ritenuto adempiente o meno alle norme della Carta oggetto del reclamo. Il rapporto è trasmesso al Comitato dei Ministri ed è comunicato all'organizzazione "reclamante" nonché alle Parti contraenti della Carta che sono tenute alla riservatezza delle informazioni acquisite²⁸⁶.

Il rapporto è trasmesso inoltre all'Assemblea parlamentare e viene quindi

²⁸⁴ V. art. 6 Protocollo addizionale.

²⁸⁵ Inoltre, in base all'art 7 par. 3 è previsto che nel caso in cui il reclamo sia presentato da un'organizzazione nazionale di datori di lavoro o di lavoratori, o da altra organizzazione non governativa, nazionale o internazionale, il Comitato informi, tramite il Segretario Generale, le organizzazioni internazionali di datori di lavoro o di lavoratori di cui al paragrafo 2 dell'articolo 27 della Carta, invitandoli a formulare le loro osservazioni entro il termine stabilito.

²⁸⁶ V. art. 8 Protocollo addizionale. Il rapporto non può essere pubblicato dagli altri Stati parte.

reso pubblico solo al momento dell'adozione della risoluzione ex articolo 9 da parte del Comitato dei Ministri contenente la decisione in merito al caso²⁸⁷.

La procedura dei reclami collettivi si conclude mediante l'adozione, a maggioranza dei votanti, di una risoluzione da parte del Comitato dei Ministri, elaborata sulla base del contenuto del rapporto del Comitato.

Nell'ipotesi in cui il Comitato accerti un inadempimento della Carta da parte dello Stato contraente chiamato in causa, il Comitato dei Ministri adotta, a maggioranza di due terzi dei votanti, una raccomandazione indirizzata alla Parte contraente chiamata in causa. La raccomandazione comporta l'onere, in capo allo Stato condannato, di fornire indicazioni sui provvedimenti adottati al fine di adempiere alle prescrizioni ivi contenute. Tali indicazioni sono contenute nel rapporto successivo che esso presenta al Segretario generale del Consiglio d'Europa, in applicazione dell'articolo 21 della Carta²⁸⁸.

Il meccanismo, in questo modo, rappresenta un efficace strumento di monitoraggio dello Stato, strutturato all'interno della procedura generale di controllo dell'operato degli Stati segnatamente di garanzia del rispetto della Carta, sebbene come già detto si applica solo agli Stati contraenti del Protocollo addizionale 1995.

Inoltre, qualora il rapporto periodico di monitoraggio del Comitato dei Ministri accerti la violazione della norma della Carta perduri o che vi siano nuove inadempienze o altre forme di criticità, su richiesta della Parte contraente interessata, il Comitato dei Ministri può decidere, a maggioranza di due terzi delle Parti contraenti della Carta, di consultare il Comitato governativo (...).

L'articolo 11 ricorda infine come la procedura del Protocollo addizionale

²⁸⁷ O nel termine massimo di quattro mesi a partire dalla sua trasmissione al Comitato dei Ministri, ai sensi dell'art.8.

²⁸⁸ V. l'art. 10 del Protocollo addizionale. Inoltre, l'Articolo 21 della Carta, relativo ai Rapporti relativi alle disposizioni accettate recita: "Le Parti contraenti presenteranno al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, in una forma da determinarsi dal Comitato dei Ministri, un rapporto biennale, sull'applicazione, delle disposizioni della Parte II della Carta che esse hanno accettato".

si applica alle disposizioni della parte II del primo Protocollo addizionale della Carta, solo nei confronti degli Stati parte che hanno ratificato detto Protocollo, e nella misura in cui gli articoli 1 a 10 concernenti la procedura di reclamo siano stati accettati.

In un'ottica comparativa con il meccanismo di natura squisitamente giurisdizionale della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'atto finale della procedura di reclamo collettivo previsto dalla Carta è una raccomandazione, atto tipico delle organizzazioni internazionali che non vincola lo Stato a cui è rivolta (e non è pertanto da annoverarsi fra le fonti previste da accordi), a differenza della sentenza adottata dalla Corte europea. Essa produce il c.d. effetto di liceità. Se da un lato pertanto la procedura prevista dalla Carta risulta essere ben articolata e possiede un sistema di monitoraggio e controllo efficace del comportamento dello Stato, dall'altro essa non possiede la stessa forza della sentenza Cedu che si inquadra nell'ambito del diritto internazionale cogente, sebbene anche questo strumento risulta essere in qualche modo legato al "buon comportamento" dello Stato²⁸⁹.

Rispetto ai casi di reclamo collettivo che hanno portato alla condanna degli Stati contraenti per la violazione della Carta riveduta in riferimento alla minoranza rom, il primo del 2003, questi hanno riguardato disposizioni in materia di condizioni abitative, edilizia sociale, sgomberi forzati, diritto alla salute, prestazioni di assistenza sociale, protezione della vita privata, l'esclusione sociale, la propaganda razzista e la discriminazione, le espulsioni

²⁸⁹ Lo Stato che tenga un contegno contrario ad impegni precedentemente assunti mediante un accordo o ad obblighi derivanti dal diritto internazionale consuetudinario non commette un illecito se la finalità è attuare la raccomandazione dell'organo internazionale. Rispetto alla cogenza della sentenza delle Corti internazionali, non di rado tuttavia sussistono problemi in riferimento all'osservanza dei contenuti della stessa a causa della scarsità dei mezzi coercitivi a livello interstatale e al fatto che alla fine è necessario affidarsi al diritto interno degli Stati. Ad ogni modo l'osservanza di una sentenza internazionale deve ritenersi assicurata nel diritto interno dalle stesse norme che provvedono all'adattamento alle regole internazionali di cui la sentenza abbia accertato il contenuto. V. al riguardo B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015.

collettive e diritti del bambino. La maggior parte dei casi riguarda il settore alloggiativo e quindi le condizioni abitative dei rom.

Il sistema di controllo della Carta sociale prevede un meccanismo articolato che consente al Comitato europeo di monitorare, attraverso la procedura dei rapporti, lo stato dell'arte e gli sviluppi nell'attuazione, dei diritti sociali e l'integrazione dei rom nonché di identificare mediante la procedura dei reclami collettivi specifiche violazioni, richiedendo agli Stati interessati l'adozione delle misure necessarie per porre fine alle violazioni e favorire l'inclusione delle comunità rom. La sinergia tra le due procedure incoraggia “le suivi par le Comité européen des droits sociaux des mesures – par nécessité, étalées dans le temps – qu'il appartient aux Etats concernés de prendre à la suite d'un constat de violation” e – quindi – la coesistenza e l'interazione efficace delle due dimensioni essenziali della tutela dei diritti ai sensi della Carta sociale, vale a dire “justiciabilité immédiate et réalisation progressive”²⁹⁰.

4.1 Il Diritto ad un'abitazione di livello sufficiente (art. 31)

A conferma delle criticità che si sono viste emergere nella procedura di valutazione dei rapporti statali, le questioni che hanno maggiormente costituito oggetto di reclami collettivi, e sulle quali il Comitato si è più pronunciato sinora hanno riguardato il diritto dei rom all'abitazione, inteso sia quale diritto garantito espressamente ad ogni persona dall'art. 31 della Carta sociale riveduta, sia quale parte fondamentale del diritto della famiglia alla protezione sociale, giuridica ed economica, sancito all'art. 16 della Carta.

L'Articolo 31 recita: “Per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, le Parti s'impegnano a prendere misure destinate: 1 a favorire

²⁹⁰ O. De Schutter, *La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe*, cit.

l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; 2 a prevenire e ridurre lo status di 'senza tetto' in vista di eliminarlo gradualmente; 3 a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti". Le motivazioni alla base dell'accertamento delle violazioni di tale diritto accertate dal Comitato hanno riguardato, inter alia, le condizioni di vita in povertà dei rom che vivono in campi e punti di sosta (*stopping places*); l'assenza di sufficienti punti di sosta per le comunità rom; la realizzazione di espulsioni senza il rispetto della dignità umana e senza aver previsto soluzioni alternative di alloggio; l'assenza di rimedi legali o di assistenza legale in favore di coloro che chiedono tutela a seguito delle misure di espulsione da parte delle autorità giudiziarie. Infine, l'assenza di sistemazioni alloggiative sostenibili da persone con risorse economiche limitate.

I requisiti di un alloggio adeguato dovrebbero essere applicati non solo alle abitazioni, ma anche alle carovane e ai luoghi di sosta. Il Comitato recita "any place in which a family resides legally or illegally, whether a building or a movable piece of property such as a caravan, must be regarded as housing within the meaning of the Charter. By extension, (...) the site on which the caravan is installed must also be considered to form part of the dwelling". Il Comitato ha sottolineato che "illegal occupation of a site or dwelling may justify the eviction of the illegal occupants. However, the criteria of illegal occupation must not be unduly wide, the eviction should take place in accordance with the applicable rules of procedure and these should be sufficiently protective of the rights of the persons concerned". La distruzione di abitazioni o l'evacuazione forzata dei villaggi costituiscono una violazione del diritto alla casa e, in tale contesto gli Stati contraenti devono fornire rimedi efficaci alle vittime e prendere misure per la ricollocazione delle famiglie, offrendo un alloggio decente o fornendo assistenza finanziaria.

Anticipando la posizione che il Comitato ha assunto nel corso delle sue decisioni, esso ha stabilito che l'effettivo godimento del diritto all'abitazione comporta un obbligo positivo degli Stati consistente nell'adozione di misure legali e pratiche necessarie per il raggiungimento del suddetto scopo. Tuttavia

la Carta lascia agli Stati un margine di apprezzamento nell'esercizio di determinare le misure necessarie per soddisfare gli obblighi scaturenti dalla Carta stessa. La posizione del Comitato si allinea così alla giurisprudenza della Corte europea specie se si considera la sua più recente posizione, caratterizzata da un approccio "funzionale" del diritto e da un'attenzione alle ricadute pratiche che l'applicazione dei diritti hanno sulla vita delle persone.

E così, una "abitazione adeguata" vuole dire per il Comitato una casa che possieda tutti i servizi di base (acqua, riscaldamento, sistema di raccolta dei rifiuti, sistema di strutture sanitarie ed elettricità); sia sicura e non sovrappopolata. Tali requisiti non riguardano solo le abitazioni nel senso convenzionale del termine ma anche per i caravan e siti di sosta dove le persone rom sostano (temporaneamente o in forma stanziale).

Inoltre il Comitato chiede agli Stati di porre in essere procedure che limitino i rischi di sgomberi e se necessari, siano implementati nel rispetto della legge e della dignità delle persone interessate, e prevedendo da subito abitazioni alternative dove andare a vivere.

Dalle recenti conclusioni del Comitato europeo dei diritti sociali²⁹¹, infine, emerge una sostanziale posizione critica nei confronti degli Stati contraenti, che evidenzia la loro inefficienza nel garantire il diritto all'abitazione e gli standard procedurali necessari in caso di sgomberi forzati.

Il Comitato europeo dei diritti sociali ha fissato l'obbligo per gli Stati contraenti di controllare che i rom possano beneficiare dei diritti contenuti nella Carta, in particolare il diritto all'abitazione (art. 31) che, più di ogni altro assicura l'integrazione degli individui nella società e contribuisce all'abolizione di disuguaglianze socio-economiche, in assenza di giustificazioni obiettive e ragionevoli. In tutte le decisioni importanti del Comitato viene richiesto agli Stati di prestare "speciale attenzione" alla situazione delle comunità più svantaggiate e vulnerabili, quali i Rom.

²⁹¹ V. in particolare l'ultima recente decisione del Comitato: Complaint n. 100/2013, *European Roma Right Center (ERRC) v. Ireland*, del 16 gennaio 2016.

Il diritto alla casa (art. 31) è ritenuto uno strumento fondamentale nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale e, in collegamento funzionale con il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (art. 30), comporta un obbligo per gli Stati contraenti di adottare misure positive al fine di garantire un effettivo godimento del diritto, anche in favore della minoranza rom, dal quale dipendono peraltro gli altri diritti, quali l'istruzione, l'occupazione e la salute. Inoltre, i requisiti di un alloggio adeguato dovrebbero essere applicati non solo alle abitazioni, ma anche alle carovane e ai luoghi di sosta. La distruzione di abitazioni o l'evacuazione forzata dei villaggi costituiscono una violazione del diritto alla casa e, in tale contesto gli Stati contraenti devono fornire rimedi efficaci alle vittime e prendere misure per la ricollocazione delle famiglie, offrendo un alloggio dignitoso o fornendo assistenza finanziaria.

Inoltre, la mancanza di protezione e di indagine nei casi di violenza generalizzata contro i siti Rom, in cui i presunti colpevoli siano funzionari pubblici, implica per le autorità una responsabilità aggravata.

4.1.1 *European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy*²⁹²

Il Comitato si è espresso in due occasioni con riguardo alle politiche ed alle misure dell'Italia nei confronti dei Rom. Esso ha ritenuto illegittime le pratiche degli sgomberi forzati, delle minacce di allontanamento, di distruzione sistematica di proprietà e di invasione delle abitazioni dei Rom da parte delle autorità italiane.

Nel reclamo collettivo riguardante l'Italia presentato nel 2004, e basato sull'art. 31, par. 1 della Carta sociale riveduta, il Comitato oltre a ribadire l'obbligo per lo Stato di prendere "adequate steps to ensure that Roma are

²⁹² Complaint n. 27/2004, *European Roma Right Center (ERRC) v. Italy*, Decision on the merits of 7 December 2005.

offered housing of a sufficient quantity and quality to meet their particular needs”, e di assicurare “that local authorities are fulfilling their responsibilities in this area”, ha precisato cosa debba intendersi per “adequate housing”, e precisamente: “a dwelling which is structurally secure; safe from a sanitary and health point, i.e. it possesses all basic amenities, such as water, heating, waste disposal, sanitation facilities, electricity; not overcrowded and with secure tenure supported by law [...]. The temporary supply of shelter cannot be considered as adequate and individuals should be provided with adequate housing within a reasonable period”²⁹³.

L’approccio in questione è stato successivamente sviluppato dal Comitato soprattutto nella prospettiva dell’applicazione dell’art. 31, par. 2, della Carta sociale riveduta, che obbliga gli Stati a prendere le misure necessarie per prevenire e ridurre lo status di "senza tetto", in vista di eliminarlo gradualmente.

Così nella decisione sul reclamo 27/2004 contro l’Italia, il Comitato ha precisato che per comportarsi conformemente a tale disposizione: “States Parties must make sure that evictions are justified and are carried out in conditions that respect the dignity of the persons concerned, and that alternative accommodation is available. The law must also establish eviction procedures, specifying when they may not be carried out (for example, at night or during winter), provide legal remedies and offer legal aid to those who need it to seek redress from the courts. Compensation for illegal evictions must also be provided”²⁹⁴.

Dal momento che l’Italia non aveva dimostrato di aver rispettato tali condizioni, né era stata capace di smentire di aver sottoposto i Rom ad indebite violenze durante lo sgombero dei campi, il Comitato ha concluso anche in questo caso per la violazione del diritto dei Rom all’abitazione.

²⁹³ Paragrafo 35 della Decisione.

²⁹⁴ V. *European Roma Right Center (ERRC) v. Italy*, cit., par. 41.

Nella decisione del reclamo *Médecins du Monde - International v. France*, il Comitato è stato ancora più preciso nell'indicazione dei requisiti da rispettare durante lo sgombero dei campi Rom. Secondo il Comitato, "legal protection for persons threatened with eviction must be prescribed by law and include: - an obligation to consult the affected parties in order to find alternative solutions to eviction; - an obligation to fix a reasonable notice period before eviction; - a prohibition to carry out evictions at night or during winter; - access to legal remedies; - access to legal aid; - compensation in case of illegal evictions"²⁹⁵.

4.2 *Segue*: Il Diritto all'abitazione e il Diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica (art.16)

Oltre al mancato accesso ad un'abitazione di livello sufficiente ed adeguato, l'altro aspetto preso particolarmente di mira nei reclami concernenti la violazione del diritto dei rom all'abitazione riguarda lo sgombero forzato e l'evacuazione dei campi rom (o comunque delle zone e degli alloggi in cui siano insediate le comunità rom). Anche questo problema è stato inizialmente affrontato dal Comitato nell'ambito di reclami riguardanti l'art. 16 della Carta, sul diritto della famiglia ad una protezione sociale, giuridica ed economica.

L'articolo 16 enuncia il Diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica: "Per realizzare le condizioni di vita, indispensabili al pieno sviluppo della famiglia, cellula fondamentale della società, le Parti s'impegnano a promuovere la tutela economica, giuridica e sociale della vita di famiglia, in particolare per mezzo di prestazioni sociali e familiari, di disposizioni fiscali e d'incentivazione alla costruzione di abitazioni adattate ai

²⁹⁵ Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde - International v. France*, Decision on the merits of 11 September 2012, par. 75. Su questa decisione v. N. Bernard, *La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considerations)*, in *Revue trimestrielle des Droits de l'homme*, n. 2013/96, p. 909 ss.

fabbisogni delle famiglie, di aiuto alle coppie di giovani sposi, o di ogni altra misura appropriata”.

Violazioni della suddetta disposizione nei confronti della minoranza rom sono state riscontrate dal Ceds. Esse hanno contemplato fattispecie quali la protezione legale insufficiente a causa di diverse situazioni come l’incertezza rispetto al loro status (dovuto al mancato possesso di documenti di identità o certificati di nascita); comportamenti e prassi discriminatori de facto in sede di accesso e fruizione dei servizi sociali, servizi familiari e alloggiativi; procedure di identificazione e censimento dei rom, non accompagnati da procedure e regole a tutela della privacy e di abusi e che, al contrario, hanno rappresentato una interferenza indebita nella loro vita privata e di famiglia.

Ad esempio, nel reclamo sopra evidenziato *ERRC v. Greece*, la parte reclamante contestava il fatto che le autorità greche avessero evacuato gruppi di rom da campi in cui vivevano da un tempo considerevole, senza provvedere ad alcuna sistemazione alternativa (o sistemandoli in alloggi provvisori del tutto inadeguati), perseguendo inoltre giudiziariamente molti di loro per aver abitato in siti non in regola dal punto di vista degli standard e dei regolamenti sanitari. In aggiunta, essa rilevava come la legislazione greca non prevedesse garanzie procedurali adeguate per tutelare i rom colpiti dai provvedimenti di sgombero²⁹⁶.

Il Comitato, pur riconoscendo che “illegal occupation of a site or dwelling may justify the eviction of the illegal occupants”, individuava tre criteri che avrebbero dovuto essere soddisfatti per realizzare legittimamente lo sgombero dei rom dai campi o abitazioni in cui vivono: “ (...) the criteria of illegal occupation must not be unduly wide; the eviction should take place in accordance with the applicable rules of procedure; and these should be sufficiently protective of the rights of the persons concerned”²⁹⁷. Nel caso di specie, il Comitato ha ritenuto che tali criteri non fossero soddisfatti ed ha

²⁹⁶ Complaint n. 15/2003, *European Roma Right Center (ERRC) v. Greece*, Decision on the merits of 8 December 2004, par. 48.

²⁹⁷ Paragrafo 51 della Decisione.

pertanto ritenuto che la Grecia avesse violato il diritto all'abitazione delle famiglie rom.

4.2.1 *European Roma Rights Center (ERRC) v. Greece*²⁹⁸

Il diritto all'abitazione, primo aspetto venuto in considerazione nell'ambito della procedura dei reclami collettivi, concerne il rispetto da parte degli Stati dell'obbligo di favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente, previsto dall'art. 31, par. 1, della Carta riveduta e ricomprende anche, con riferimento alla protezione della famiglia, l'art. 16 di entrambe le Carte²⁹⁹.

La violazione di questa seconda disposizione è stata contestata alla Grecia nel primo reclamo riguardante i rom, presentato nel 2003 dalla *European Roma Right Center* a causa della mancanza di adeguati campi di sosta e le cattive condizioni di siti temporanei dove vivevano i rom. A ciò si collegava anche la questione dello sgombero forzato attuato dalle autorità greche.

Il Comitato ha riconosciuto che l'occupazione illegale di un sito o di terreno può giustificare l'espulsione degli occupanti "irregolari", ma ha sottolineato che i criteri per la definizione di occupazione illegale non devono essere

²⁹⁸ Complaint n. 15/2003, *European Roma Rights Center (ERRC) v. Greece*, Decision on the merits of 8 December 2004.

²⁹⁹ Come ha spiegato il Comitato in una sua decisione: "Article 16 in its very wording [...] provides for the right to housing of families as an element of the right of the family to social, legal and economic protection. [...] [I]n order to satisfy Article 16 states must promote the provision of an adequate supply of housing for families, take the needs of families into account in housing policies and ensure that existing housing be of an adequate standard and include essential services (such as heating and electricity). The Committee has stated that adequate housing refers not only to a dwelling which must not be sub-standard and must have essential amenities, but also to a dwelling of suitable size considering the composition of the family in residence. [...] The Committee considers that, as many other provisions of the Charter, Articles 16 and 31, though different in personal and material scope, partially overlap with respect to several aspects of the right to housing. In this respect, the notions of adequate housing and forced eviction are identical under Articles 16 and 31" (Complaint n. 31/2005, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Decision on the merits of 18 October 2006).

eccessivamente ampi e le norme applicabili devono proteggere in modo sufficiente i diritti delle persone interessate. Il Comitato ha espresso che gli Stati dovrebbero prendere le misure necessarie per proteggere il diritto dei rom all'abitazione e prevenire situazioni che favoriscano una condizione di senza tetto stante la loro posizione di vulnerabilità.

Il Comitato ha inoltre dichiarato che un effettivo godimento del diritto alla casa richiede un intervento positivo dello Stato il quale deve porre in essere misure pratiche per garantire una protezione sostanziale. Tuttavia gli Stati devono rispettare le differenze quando formulano programmi di sostegno sociale e devono fare in modo che tali misure non favoriscano al contrario una loro maggiore esclusione sociale e segregazione.

ERRC sosteneva che la Grecia violasse il diritto delle famiglie rom di accedere ad alloggi di livello sufficiente in quanto “at least 100,000 Roma are living in settlements in substandard housing; settlements with inadequate infrastructure and limited or no access to basic amenities (such as water or electricity) and public services, which are often in unsafe or unsanitary locations and which are some distance from the urban plan”. Inoltre le autorità greche non avrebbero provveduto ad individuare e predisporre un numero adeguato di siti per le esigenze di accampamento dei rom³⁰⁰.

La mancanza di protezione e di indagine nei casi di violenza generalizzata contro i siti rom, in cui i presunti colpevoli siano funzionari pubblici, implica per le autorità una responsabilità aggravata. E richiamando la Corte europea, nel caso ERRC c. Grecia, il Comitato ha fatto riferimento alla sentenza *Connors v. United Kingdom*³⁰¹, al fine di ampliare il campo di applicazione dell'articolo 16 della Carta sul diritto della famiglia alla protezione sociale, giuridica ed economica, ha dichiarato “the implementation of Article 16 as regards nomadic groups including itinerant Roma, implies that adequate stopping places be provided, in this respect Article 16 contains similar

³⁰⁰ V. paragrafi 31 e 44 della Decisione.

³⁰¹ V. sentenza *Connors*, cit.

obligations to Article 8 of the European Convention of human Rights”.

Il Comitato ha dato ragione alla parte reclamante, accertando la violazione di questo aspetto del diritto delle famiglie rom all’abitazione. La motivazione su cui si è basato il Comitato è stata la seguente: “Greece has failed to take sufficient measures to improve the living conditions of the Roma and [...] the measures taken have not yet achieved what is required by the Charter, notably by reason of the insufficient means for constraining local authorities or sanctioning them. It finds on the evidence submitted that a significant number of Roma are living in conditions that fail to meet minimum standards and therefore the situation is in breach of the obligation to promote the right of families to adequate housing laid down in Article 16. In light of the excessive numbers of Roma living in substandard housing conditions, even taking into account that Article 16 imposes obligations of conduct and not always of results and noting the overarching aim of the Charter is to achieve social inclusion, the Committee holds that the situation is in violation of Article 16 of the Charter”³⁰².

Inoltre il Comitato dichiara: “The conditions for temporary encampment as well as the conditions regarding the amenities are extremely strict and (...) in the absence of the diligence on the part of the local authorities on one hand to select appropriate sites and on the other the reluctance to carry out the necessary works to provide the appropriate infrastructure, Roma have an insufficient supply of appropriate camping sites”³⁰³.

Successivamente, il Comitato avuto modo di sviluppare il proprio approccio interpretativo relativamente alle implicazioni per i rom del diritto di accesso ad un’abitazione di livello sufficiente.

Anche nel caso riguardante la Bulgaria del 2006 *European Roma Rights Center (ERRC) v. Bulgaria*³⁰⁴, il Comitato ha sottolineato che l’effettivo

³⁰² Paragrafi 42-43 della Decisione.

³⁰³ Paragrafo 45 della Decisione.

³⁰⁴ *European Roma Rights Center (ERRC) v. Bulgaria*, Complaint No. 31/2005, 18 October 2006.

godimento del diritto ad un alloggio adeguato richiede un intervento positivo da parte dello Stato, che deve adottare tutte le misure giuridiche e pratiche necessarie a raggiungere l'obiettivo di assicurare una protezione efficace. Il Comitato ha dichiarato che anche se delle persone o gruppi che non possono effettivamente beneficiare dei diritti previsti dalla legge adottano un comportamento riprovevole, al fine di soddisfare i loro bisogni specifici, tale circostanza non può né essere motivo per giustificare misure sanzionatorie nei loro confronti, né la privazione di diritti a loro spettanti³⁰⁵.

4.2.2 *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*³⁰⁶

Il deterioramento della situazione riscontrata nella decisione del reclamo *ERRC v. Italy* del 2005 (a seguito dell'adozione e dell'attuazione "di un quadro normativo, tanto di origine statale che locale, frutto di un'azione politica che, anche dal punto di vista terminologico, coinvolge elementi discriminatori in un contesto essenzialmente propagandistico"³⁰⁷) ha spinto,

³⁰⁵ Paragrafo 53 della Decisione.

³⁰⁶ Complaint n. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Decision on the merits of 25 June 2010.

³⁰⁷ V. G. Guiglia, op. cit. Si tratta, come ricorda l'autore, delle misure comunemente identificate con la formula "Emergenza Rom" o "Emergenza nomadi" e riguardanti specificamente i "Patti per la sicurezza", stipulati nel corso degli ultimi anni tra lo Stato e le autorità politiche delle più importanti città italiane al fine di ampliare i poteri dei rispettivi Prefetti per fare fronte alla situazione di emergenza derivante dalla presenza delle comunità Rom nelle aree urbane, nonché, più in generale, dei presupposti normativi che hanno consentito l'adozione di tali Patti. V. D. Lgs. 23 maggio 2008, n. 92, concernente "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito con modificazioni nella legge 24 luglio 2008, n. 125; DPCM 21 maggio 2008, recante la "Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia; OPCM n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008, concernenti "Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio, rispettivamente, della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania"; Linee guida per l'attuazione delle menzionate OPCM del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, riguardanti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia".

qualche anno dopo, il Comitato ad adottare, sempre contro l'Italia, la decisione più severa da esso mai presa nei confronti di uno Stato oggetto di un reclamo collettivo.

Nel caso in questione, il Comitato non si è infatti limitato a riscontrare la violazione dell'art. 31, par. 2, della Carta riveduta, e congiuntamente dell'art. E sul divieto di discriminazione, ma ha altresì qualificato il comportamento dell'Italia come una "violazione aggravata" della Carta, meritevole di un'attenzione urgente da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

A dimostrazione dell'elevato disvalore giuridico attribuito dal Comitato a questo genere di violazione del diritto all'abitazione dei Rom, gruppo giustamente considerato dal Comitato come socialmente molto vulnerabile, esso evidenzia nella sua decisione: "The Committee (...) finds that evictions of Roma and Sinti continue to be carried out in Italy without respecting the dignity of the persons concerned and without alternative accommodation being made available. Moreover, the respondent Government has not provided credible evidence to refute the claims that Roma have suffered unjustified violence during such evictions and that raids in Roma and Sinti settlements, including by the police, have not systematically been denounced and those responsible for destroying the personal belongings of the inhabitants of the settlements have not always been investigated and, if identified, condemned for their acts. As, on the one hand, the measures in question directly target these vulnerable groups and, on the other, no adequate steps are taken to take due and positive account of the differences of the population concerned, the situation amounts to stigmatisation which constitutes discriminatory treatment. From this last perspective, the Committee considers that, the lack of protection and investigation measures in cases of generalized violence against Roma and Sinti sites, in which the alleged perpetrators are officials, implies for the authorities an aggravated responsibility [...]. The Committee considers that an aggravated violation is constituted when the following criteria are met: - on the one hand, measures violating human rights

specifically targeting and affecting vulnerable groups are taken; - on the other, public authorities not only are passive and do not take appropriate action against the perpetrators of these violations, but they also contribute to such violence. In view of the information available in the case file, the Committee holds that these criteria are met in the instant case, and finds an aggravated violation of the Revised Charter. To reach such a finding, the Committee also takes into consideration the fact that it had already found violations in *ERRC v. Italy*, Complaint No. 27/2004, decision on the merits of 7 December 2005. Moreover, the situation has not been brought into conformity but it has worsened as highlighted by several international monitoring bodies. Furthermore, the measures in question reveal a lack of respect of the essential values set forth by the European Social Charter (among others, human dignity and non discrimination) whose nature and intensity goes beyond ordinary breaches of the Charter. Moreover, these aggravated violations do not only affect individuals as victims or the relationship between these individuals and the respondent state: they challenge the community interest and the fundamental common standards shared by Council of Europe Member States (human rights, democracy and the rule of law). Consequently, the situation requires urgent attention from all Council of Europe Member States³⁰⁸.

³⁰⁸ Paragrafi 73-77 della Decisione. Una decisione simile e analogamente severa è stata in seguito adottata dal Comitato anche nei confronti della Francia, sempre per casi di evacuazione di campi di rom e violazione del diritto all'abitazione (art. 31, par. 2, della Carta riveduta), nel reclamo n. 63/2010. In questo caso il Comitato, oltre a qualificare come "violazione aggravata" le evacuazioni collettive di rom compiute dalle autorità francesi (sia in quanto "incompatible with human dignity and specifically aimed at vulnerable groups", sia in considerazione del "active role of the public authorities in framing and implementing this discriminatory approach to security"), e ad affermare che "the situation (...) requires urgent attention from all the Council of Europe member states", ha altresì aggiunto, facendo un uso coraggioso di concetti tipici del diritto della responsabilità internazionale degli Stati: "Turning more specifically to the respondent Government, the finding of aggravated violations implies not only the adoption of adequate measures of reparation but also the obligation to offer appropriate assurances and guarantees of non-repetition and to ensure that such violations cease and do not recur". V. Complaint n. 63/2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*, Decision on the merits of 28 June 2011, parr. 53-54.

Il caso *COEHRE v. Italy* è rilevante anche in riferimento alla discussa questione della raccolta di dati personali su base etnica per finalità e con modalità improprie. Il Comitato si è pronunciato sulla legittimità della raccolta e del censimento dei dati condotti dalle autorità italiane nei campi rom³⁰⁹ ed ha riconosciuto che se da un lato è legittimo che tali autorità raccolgano dati statistici relativamente a gruppi soggetti a discriminazione ed in quanto tali vulnerabili, dall'altro ha ritenuto che la metodologia utilizzata non rispettasse le norme internazionali in particolare, evitare la raccolta di dati sensibili, garantire la cooperazione con gli organi di monitoraggio, e la riservatezza.

Nella fattispecie, il Comitato rilevava che le procedure di identificazione e di censimento dei rom non erano accompagnate dalle necessarie garanzie di rispetto della *privacy* e di prevenzione contro l'uso scorretto di tali dati. Le procedure utilizzate (come la raccolta di impronte digitali) è stata ritenuta una indebita ingerenza nella vita privata e familiare delle persone interessate (cartellini identificativi, regolamenti per l'accesso e le visite ai "campi" o ai centri di accoglienza), per finalità di sicurezza, piuttosto che di miglioramento delle condizioni sociali nei centri. Inoltre, le misure di identificazione nel corso dei censimenti non avrebbero rispettato i requisiti di proporzionalità, specie per la raccolta delle impronte digitali dei minori.

Ispirandosi alle argomentazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, il Comitato ha ritenuto che il metodo utilizzato per la raccolta dei dati aveva superato quanto necessario in una società democratica.

Tale decisione senz'altro ha avuto un'influenza sulla successiva decisione del Tribunale di Roma del 2013, adottata nell'ambito di un'azione civile avviata, a seguito degli accadimenti, da parte di un cittadino italiano di origine rom, i cui dati erano stati raccolti e dei quali chiedeva la distruzione in quanto le modalità di raccolta e conservazione costituivano una discriminazione per

³⁰⁹ V. ad esempio D. Ziegenfuss, *Zingari or Italiani: Discrimination against Roma in Italy and the European Court of Human Rights*, in *George Washington International Law Review*, Vol. 43, No. 3, 2011, pp. 555-586.

motivi di razza e origine etnica³¹⁰. Il tribunale ha ritenuto che le suddette modalità nonché la rilevazione delle impronte costituivano una condotta discriminatoria di tipo indiretto nei confronti dei cittadini rom perché se da un lato il procedimento appariva neutrale, questo di fatto colpiva esclusivamente i rom in quanto unici abitanti dei campi.

L'analisi delle decisioni pronunciate nelle procedure del reclamo collettivo mettono in luce un concetto che si consolida nel tempo ovvero che il pari trattamento formale non può essere di per sé garanzia di protezione contro la discriminazione. La sostanziale diversa situazione dei rom comporta un obbligo positivo delle autorità di adottare misure concrete, capaci di assicurare l'eguaglianza sostanziale. In sostanza, i diritti riconosciuti dalla Carta devono avere un impatto concreto ed efficace, e non una dimensione puramente teorica e di enunciazione di valori.

Rispetto poi all'aspetto della cittadinanza della persona rom (che può essere cittadino dello Stato contraente come di un altro Stato contraente o di un Paese terzo) e delle conseguenze sul godimento dei diritti sanciti dalla Carta del loro diverso status nazionale, il Comitato chiarisce che gli Stati parte possono trattare in modo diverso gli stranieri regolarmente e irregolarmente presenti sul loro territorio ma il limite di tale diverso trattamento consiste nel rispetto della dignità umana, valore fondamentale riconosciuto al centro dei diritti umani e che in quanto tale deve essere rispettato. A tal fine, lo Stato deve accertare se gli stranieri regolarmente soggiornanti non siano trattati in modo discriminatorio rispetto ai cittadini. Anche in situazioni complesse, dove risulta difficile distinguere le persone regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato contraente rispetto a coloro che non lo sono, tale circostanza non esime lo Stato dai suoi obblighi internazionali di rispetto dei diritti umani fondamentali, in particolare scaturenti dalla Carta sociale.

³¹⁰ V. Tribunale di Roma, II Sezione civile, ordinanza del 27 maggio 2013 (disponibile online).

Nel caso *International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) v. Greece*³¹¹ del 2009, veniva contestato al governo greco di continuare ad attuare politiche di sgomberi delle famiglie rom senza applicare le misure di garanzia richieste e in precedenza affermate dal Comitato, in particolare in riferimento alla mancata previsione di una sistemazione alternativa adeguata delle persone sgomberate. Gli Stati devono rispettare la “diversità” e devono prestare attenzione ad applicare misure che non rafforzino l'esclusione sociale e di segregazione dei gruppi vulnerabili.

Il Comitato dichiara inoltre che i rom in Grecia continuano ad essere discriminati nell'accesso all'alloggio in violazione dell'articolo 16 della Carta riveduta (Diritto della famiglia ad una protezione sociale, giuridica ed economica) sia da solo sia in combinazione con la clausola E che vieta la discriminazione.

4.2.3 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*³¹²

Il Comitato è intervenuto nei confronti della Francia, ritenendo insoddisfacenti gli atti compiuti dalle autorità a favore dei “nomadi” che intendevano adottare uno stile di vita sedentario: gli interventi per includere gli insediamenti Rom nella pianificazione urbanistica erano stati lasciati alla discrezionalità delle autorità locali e le risorse investite erano insufficienti. Inoltre, i provvedimenti di sgombero, specie quelli adottati con urgenza per motivi di ordine, igiene e sicurezza pubblici, avevano determinato violazioni della Carta per il carattere sproporzionato e la violenza frequentemente utilizzata, non essendo stati rispettati il principio di eguaglianza sostanziale e di non discriminazione per motivi etnico-razziali e il diritto ad essere protetti

³¹¹ *International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) v. Greece*, ECSR, Decision on the Merits, Complaint No. 49/2008, 11 December 2009.

³¹² *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, ECSR, Decision on the Merits, Complaint No. 51/2008, 19 October 2009.

dalla povertà e dall'esclusione sociale. Il Comitato europeo ha quindi riscontrato la violazione di numerosi articoli della Carta sociale europea riveduta da parte della Francia a causa della situazione abitativa dei Rom, che ne ha comportato l'esclusione sociale, lo sgombero forzato, la segregazione "residenziale" e l'assenza di condizioni di sicurezza dovuto alle condizioni abitative scadenti. Il Comitato ha ritenuto che la situazione di esclusione sociale della comunità rom era tale da violare la dignità umana e che l'allocazione di risorse adeguate rappresenta uno degli elementi principali per una strategia globale per la lotta contro l'esclusione sociale. Esso ha inoltre aggiunto che le misure dovrebbero essere adeguate sia in termini quantitativi che qualitativi e proporzionati al grado di esclusione sociale delle persone o gruppo sociale presente nel Paese.

Gli Stati dovrebbero pertanto essere vigili in sede di attuazione delle politiche abitative in modo da impedire la segregazione fisica o sociale delle minoranze etniche o degli immigrati. Il Comitato ha dichiarato inoltre che sebbene delle persone o gruppi di esse non possono effettivamente beneficiare dei diritti previsti dalla legge, e pongono in essere comportamento riprovevoli, lo Stato deve farsi carico dei loro bisogni specifici, e tale circostanza non può essere motivo di misure sanzionatorie nei loro confronti, né di privazione dei loro diritti. Al fine di garantire l'efficacia del diritto alla casa, gli Stati devono agire nel campo delle politiche di edilizia, anche popolare, di alloggi di emergenza per i senzatetto, dei sussidi per l'alloggio, nell'ambito degli strumenti di tutela giurisdizionale, e del controllo delle condizioni abitative adeguate. Sono pertanto richieste politiche attive per l'alloggio capaci di assicurare risultati concreti. "Le Comité rappelle que les mesures prises pour une approche globale et coordonnée de lutte contre l'exclusion sociale doivent favoriser l'accès aux droits sociaux fondamentaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent. Il convient de noter qu'il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive des domaines dans lesquels il

importe d'engager des initiatives pour corriger les phénomènes pluridimensionnels d'exclusion"³¹³.

Il Comitato, dichiara inoltre: "Le Comité estime que la référence aux droits sociaux de l'article 30 ne doit pas être comprise strictement et que la lutte contre l'exclusion sociale est un domaine où la notion d'indivisibilité des droits fondamentaux revêt une importance spécifique. A cet égard, le droit de vote, tout comme d'autres droits relatifs à la participation civique et citoyenne, constitue une dimension nécessaire à la réalisation de l'intégration et de l'inclusion sociale et est, par conséquent, couvert par l'article 30"³¹⁴. Dopo aver accertato che la normativa francese discriminava i rom non stanziali rispetto al resto della popolazione locale in merito al loro diritto di voto (che imponeva loro al fine di esercitare il diritto di voto amministrativo il domicilio ininterrotto per almeno tre anni in un Comune francese, consentendo invece al resto della popolazione locale di votare nel Comune in cui si trovavano da almeno sei mesi, e fissava una soglia massima del 3% le persone prive di residenza o domicilio fisso con diritto di voto amministrativo nell'ambito di ogni singolo Comune, il Comitato ha concluso che: " (...) le fait de limiter à 3% le nombre de personnes ayant le droit de vote a pour conséquence d'exclure une partie des électeurs potentiels. En pratique, cette limitation touche les gens du voyage. Le Comité considère la fixation d'un tel seuil à un niveau aussi bas conduit à u traitement discriminatoire dans l'accès au droit de vote des gens du voyage et, par conséquent, est un facteur de marginalisation et d'exclusion sociale. [...] Le Comité dit que la situation constitue une violation de l'article E combiné avec l'article 30 pour les deux griefs".

Nella decisione *FIDH v. Belgium*³¹⁵ il Comitato ha constatato il fallimento dei progetti di nuovi insediamenti dei Rom in spazi separati, che dimostrano

³¹³ Conclusions 2003, France, article 30, p. 227.

³¹⁴ Par. 99.

³¹⁵ Complaint n. 62/2010, *International Federation of Human Rights (FIDH) v. Belgium*, Decision in the merits of 21 March 2012.

l'assenza di una volontà politica di procedere ad un'adeguata integrazione. Sebbene il Belgio avesse indicato tra le disposizioni opzionali che la Carta consente di non applicare l'art. 31 sul diritto alla casa, il Comitato ha valutato che una politica nazionale generale di non adeguata integrazione dei Rom avesse, in ogni modo, un impatto e comportasse una violazione del loro diritto all'alloggio.

4.2.4 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*³¹⁶

Anche nei confronti del Portogallo, il Comitato, nella decisione *ERRC c. Portogallo*, ha ritenuto che l'argomento dei ricorrenti sull'esistenza di discriminazione razziale dovesse intendersi come segregazione spaziale, cioè esclusione dei Rom dal godimento del diritto alla casa. Una vita in contesti differenziati comporta un accesso inadeguato alla scuola, minori opportunità di occupazione o un più difficile accesso alle strutture mediche. Inoltre, gli standard inadeguati delle abitazioni possono portare a cattive condizioni di salute e una maggiore incidenza di malattie. Il Comitato è tenuto a prestare particolare attenzione alle misure di ricollocazione abitativa adottate dalle Autorità nazionali, nel determinare il rispetto della disposizione sul diritto alla casa, in quanto di massima importanza per l'inclusione sociale generale di Rom.

Anche in questo più recente caso, il Comitato riafferma che gli Stati dovrebbero essere vigili in sede di attuazione delle politiche abitative in modo da impedire la segregazione spaziale o sociale delle minoranze etniche o immigrati³¹⁷. Al fine di garantire l'efficacia del diritto alla casa, gli Stati devono agire nel campo dell'edilizia, favorire l'uso di alloggi sociali e sussidi

³¹⁶ Complaint n. 61/2010, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Portugal*, Decision in the merits of 30 June 2011.

³¹⁷ *Ibid.*, para. 41.

per l'alloggio, mediante l'uso degli strumenti giurisdizionali (ricorsi), nonché verificando l'adeguatezza degli alloggi.

Il Comitato ribadisce cosa dovrebbe intendersi per “abitazione adeguata” secondo il diritto interno ovvero una casa che possieda tutti i servizi di base (come acqua, riscaldamento, sistema di raccolta dei rifiuti, sistema di strutture sanitarie ed elettricità); sia sicura (da sgomberi forzati, intemperie, pericoli per la salute e pericoli “strutturali” delle abitazioni) e non sovrappopolata (che ci sia una adeguata proporzione tra gli spazi e il numero di persone che vi vivono)³¹⁸. Tali requisiti non riguardano solo le abitazioni nel senso convenzionale del termine ma anche per i caravan e siti di sosta dove le persone rom sostano (temporaneamente o in forma stanziale). Un'abitazione adeguata vuole anche dire una collocazione fisica della stessa che permette ai residenti di accedere ai pubblici servizi come la scuola, le strutture sanitarie o altri servizi sociali. Coloro che vivono in contesti isolati hanno difficoltà di accesso alla scuola ed alle cure mediche, minori opportunità di lavoro e quindi una scarsa integrazione sociale. Allo stesso modo abitazioni costruite con materiali nocivi è causa di cattive condizioni di salute e ha come conseguenza una maggiore incidenza di malattie³¹⁹.

Nella sua recente giurisprudenza il Comitato esplicita un nuovo aspetto del concetto di adeguatezza delle abitazioni ovvero “l'adeguatezza culturale”. Anche qui il Comitato si allinea ai concetti elaborati dalla Corte europea segnatamente quello del rispetto del “tradizionale stile di vita” dei rom che deve essere tenuto in conto in sede di elaborazione e attuazione di politiche pubbliche. La casa per le comunità rom non è lo stesso (o non sempre) di quello comune alla popolazione generale ed in quanto tale deve essere in considerazione sempreché possibile nell'azione delle autorità pubbliche. Ad esempio, il trasferimento di comunità rom in appartamenti che non favoriscono lo scambio tra le famiglie o le persone impedendo i loro forti

³¹⁸ V. par. 37.

³¹⁹ V. decisione cit. *European Roma Rights Centre v. Portugal*, parr. 49–50.

legami sociali e fiduciari si è rilevato fallimentare³²⁰. Il principio del *adequate housing* deve applicarsi alle nuove abitazioni ma anche a quelle precedenti, in caso di ristrutturazione, ed alle case di proprietà come quelle in affitto³²¹. La fornitura temporanea di accoglienza non può essere considerata adeguata pertanto le persone devono essere dotate di un alloggio adeguato entro un termine ragionevole³²².

5. Il principio di non discriminazione e dell'obbligo di proteggere i rom dall'emarginazione sociale

Il Comitato ha più volte riscontrato la violazione del diritto sancito nell'articolo 30 della Carta rivista a causa della mancata adozione di un approccio coordinato per la promozione dell'accesso all'alloggio in favore di persone che vivono o rischiano di vivere in una condizione di esclusione sociale, segregazione, povertà, marginalizzazione sociale che caratterizzano gran parte dei Rom e Sinti che vivono in campi o siti simili. L'Articolo 30 prevede: "Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano: a) a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie; b) a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso".

Fanno parte della valutazione del Comitato sia la normativa interna allo Stato sia le prassi applicative³²³ contrarie alla Carta, ma anche le lacune

³²⁰ Ibid.

³²¹ *Conclusions* 2003, Article 31 par.1, France, p. 221, Italy, p. 342, Slovenia, p. 554, and Sweden, p. 650.

³²² V. decisione cit. *European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy*, par. 35.

³²³ V. la decisione del Ceds del 10 ottobre 2000, relativa al reclamo n. 6/1999, *Syndicat*

legislative e amministrative che si sostanziano in particolare nell'assenza di misure appropriate, sia sul piano normativo che delle prassi, suscettibili pertanto di vanificare l'esercizio dei diritti protetti. La valutazione del trattamento inadeguato di certe situazioni lascia così spazio all'individuazione di discriminazioni dirette o indirette³²⁴, in violazione dell'art. E, Parte V della Carta rivista.

Sulla necessità di collegare l'art. E con le altre disposizioni di natura sostanziale della Carta aventi ad oggetto i diritti sociali, e di utilizzarlo come clausola "orizzontale", il Comitato si è espresso più volte come ad esempio nella decisione relativa al reclamo del 2009, ERRC c. France³²⁵: "L'article E complète les clauses normatives de la Charte révisée. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour "la jouissance des droits" qu'elle garantit. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si la situation en litige ne tombe pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (CFDT c. France, réclamation n° 50/2008, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2009, § 37)". Tali dichiarazioni riprendono, quasi testualmente, la costante giurisprudenza della Corte di

national des professions d' tourisme v. France, par. 26: "Le Comité rappelle que 'l'objet et le but de la Charte, traité de protection des Droits de l'Homme, consistent à protéger des droits non pas théoriques mais effectifs'" (Affaire 1/1998, *Commission internationale de Juristes c. Portugal*, par. 32) "Il considère donc que l'application conforme de l'article 1 par. 2 ne peut être atteinte par le seul effet de la législation si l'application de celle-ci n'est pas effective en pratique". E ancora: "L'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte" in *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, recl. n. 13/2002, decisione del 4 novembre 2003, par. 53.

³²⁴ Sulle quali si è spesso pronunciata la Corte europea, favorendo le decisioni del Ceds, come testimoniato dall'espresso richiamo ad essa nel reclamo n. 13/2002, al par. 52: "Le Comité observe en outre que le libellé de l'article E est très voisin de celui de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné dans son interprétation de l'article 14 que le principe d'égalité sous-tendant implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation et de traiter de manière différente des personnes en situation différente [Thlimmenos c. Grèce [GC], n° 34369/97, CEDH 2000-IV, §44]".

³²⁵ V. par. 79.

Strasburgo sull'interpretazione dell'art. 14 Cedu, sebbene in una recente sentenza del 2009³²⁶ si possono forse individuare alcuni spunti per dedurre l'intenzione di utilizzare tale disposizione come parametro autonomo di giudizio, nell'accertamento di una violazione della Cedu.

Tra le decisioni più significative pronunciate dal Comitato, viene alla luce quella relativa al reclamo collettivo *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, nella quale si afferma: “il faut non seulement, dans une société démocratique, percevoir la diversité humaine de manière positive, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace. A ce titre, le Comité considère que l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectives”³²⁷.

In linea con tale posizione, che elabora il concetto di discriminazione indiretta, si modella tutta la successiva giurisprudenza del Comitato, come ampiamente affermato nelle numerose decisioni sulla situazione dei Rom nei diversi Stati europei³²⁸. In particolare, nella decisione *European Roma Rights Center (ERRC) v. Italy* del 2004, il Comitato ha applicato in modo significativo alla situazione dei Rom il principio di non discriminazione, affermato dall'art. E della Carta sociale riveduta³²⁹: “by persisting with the

³²⁶ V. *Opuz c. Turquie*, 33401/02, par. 183 ss.

³²⁷ Reclamo collettivo n. 13/2002, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) c. France*, par. 52.

³²⁸ V. le decisioni sui reclami: n. 15/2003 (*Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Grèce*); n. 27/2004 (*Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Italie*); n. 31/2005 (*Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Bulgarie*); n. 44/2007 (*Fédération Internationale Helsinki pour les Droits de l'Homme (IHF) c. Bulgarie*); n. 46/2007 (*Centre européen des Droits des Roms c. Bulgarie*); n. 48/2008 (*Centre européen des Droits des Roms c. Bulgarie*); n. 51/2008 (*Centre européen des Droits des Roms (CEDR) c. France*).

³²⁹ L'articolo E, “Non discriminazione” prevede che “il godimento dei diritti riconosciuti nella presente Carta deve essere garantito senza qualsiasi distinzione basata in particolare sulla razza, il colore della pelle, il sesso, la lingua, la religione, le opinioni politiche o ogni altra opinione, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale, la salute, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la nascita o ogni altra

practice of placing Roma in camps the Government has failed to take due and positive account of all relevant differences, or adequate steps to ensure their access to rights and collective benefits that must be open to all” (par. 36). Proprio per questo motivo il Comitato ha concluso per la violazione da parte dell’Italia dell’art. 31 e insieme dell’art. E della Carta.

L’art E della Carta rivista così come dell’art 14 Cedu hanno la funzione di assicurare l’effettivo godimento di tutti i diritti sanciti nei due strumenti di tutela dei diritti umani fondamentali, al di là delle loro specificità, ed in riferimento ai rom, la violazione di tali diritti (sostanziali) è sovente motivata da comportamenti, prassi o leggi interne agli Stati discriminatorie nei loro confronti, su base etnico-razziale. Per quanto riguarda l’onere della prova nel quadro del reclamo collettivo, il Comitato adotta sostanzialmente la stessa posizione della Corte europea. In particolare nei reclami relativi aventi ad oggetto la violazione del principio di non discriminazione, l’onere della prova non deve poggiare solo sull’organizzazione reclamante, ma deve essere condivisa con lo Stato, a cui incombe l’obbligo di dimostrare l’assenza di motivazioni a sfondo discriminatorio-razziale nei confronti dei cittadini rom. È comune incontrare nelle decisioni del Comitato riferimenti al *case law* della Corte di Strasburgo specialmente in caso di discriminazione razziale.

La necessità per lo Stato di garantire attraverso “azioni positive” e differenziate il rispetto del principio di non discriminazione, nella realizzazione del diritto dei Rom di accedere ad un’abitazione di livello sufficiente, è stata precisata con nettezza dal Comitato nel reclamo del 2005 contro la Bulgaria³³⁰. Nella decisione, il Comitato ha chiarito che “in the case of Roma families, the simple guarantee of equal treatment as the means of protection against any discrimination does not suffice. [...] Article E imposes an obligation of taking into due consideration the relevant differences and

situazione”.

³³⁰ Complaint n. 31/2005, *European Roma Right Center (ERRC) v. Bulgaria*, Decision on the merits of 18 October 2006.

acting accordingly. This means that for the integration of an ethnic minority as Roma into mainstream society measures of positive action are needed”³³¹.

E, seguendo questo approccio, ha ritenuto contrario al principio di non discriminazione il fatto che la legislazione bulgara sulla regolarizzazione edilizia non avesse tenuto conto della specificità della situazione dei rom, non consentendo la regolarizzazione delle abitazioni costruite su siti nei quali i rom abitavano, bensì illegalmente, ma da molti anni in maniera tollerata de facto dalle autorità bulgare, e usufruendo di servi pubblici (come l’elettricità) forniti e fatturati da tali autorità³³².

Sulla stessa linea si pone la decisione del reclamo n. 61/2010 presentato contro il Portogallo³³³. In questo caso il Comitato ha evidenziato la necessità per lo Stato di tener conto della “diversità culturale” delle famiglie rom nella realizzazione delle politiche di “housing sociale”³³⁴: non tenerne conto

³³¹ V. par. 42 della Decisione. Più in generale, secondo il Comitato, “the wording of Article E is almost identical to the wording of Article 14 of the European Convention on Human Rights. As the European Court of Human Rights has repeatedly stressed in interpreting Article 14 and most recently in the *Thlimmenos c. Grèce* [GC], no 34369/97, CEDH 2000-IV, § 44), the principle of equality that is reflected therein means treating equals equally and unequals unequally. In particular, it is said in the above-mentioned case: ‘The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.’ In other words, human difference in a democratic society should not only be viewed positively but should be responded to with discernment in order to ensure real and effective equality” (Complaint No. 13/2002, *International Association Autism-Europe v. France*, Decision on the merits of 4 November 2003). V. anche, nello stesso senso, Complaint n. 27/2004, *European Roma Right Center (ERRC) v. Italy*, Decision on the merits of 7 December 2005, par. 36.

³³² Paragrafi 55-56 della Decisione. Anche sul punto del riconoscimento *de facto* della situazione delle comunità Rom, il Comitato si è richiamato espressamente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, e in particolare alla sentenza nel caso *Oneryildiz* (European Court of Human Rights, *Oneryildiz v. Turkey* of 30 November 2004, paragrafi 105 e 127-128).

³³³ Complaint n. 61/2010, *European Roma Right Center (ERRC) v. Portugal*, Decision on the merits of 30 June 2011.

³³⁴ V. par. 49: “The Committee considers that social housing offered to Roma should be, as far as possible, culturally suited to them. Re-housing of Roma families in apartment blocks has often prevented family and casual gatherings, given that their means of existence as a community and bonds of solidarity are broken. Moreover, they are also faced with hostile attitudes of neighbours in apartment blocks. Therefore,

configurerebbe infatti una violazione del principio di non discriminazione e, nel caso di specie, avrebbe anche contribuito a realizzare una situazione di segregazione per le famiglie rom interessate.

Proprio il rischio di segregazione costituisce un ulteriore punto importante dell'approccio del Comitato nell'applicare alla situazione dei rom il diritto ad un'abitazione di livello sufficiente. Esso infatti, in alcune delle più recenti decisioni riguardanti i rom – come quella ora richiamata nel reclamo contro il Portogallo, o quella del reclamo n. 67/2011 contro la Francia³³⁵ – ha tenuto ad integrare espressamente, nel caso dei rom, le condizioni richieste affinché un'abitazione possa considerarsi di tale livello, facendo riferimento ad aspetti che sono evidentemente necessari per favorire l'integrazione e la socializzazione dei rom e, quindi, per evitare la loro segregazione. Così nella decisione del reclamo contro il Portogallo, il Comitato ha affermato: “Pursuant to Article 31§1, adequate housing must be in a location which allows access to public services, employment, health-care services, schools and other social facilities. States should be vigilant when implementing housing policies so as to prevent spatial or social segregation of ethnic minorities or immigrants”³³⁶.

La protezione dall'emarginazione sociale (e dalla povertà) costituisce peraltro, ai sensi della Carta sociale, non solo un valore e un principio informatore del sistema, ma anche un preciso impegno giuridico, sancito dall'art. 30 della Carta riveduta³³⁷. Questo spiega perché in alcuni casi

the Committee considers that attention should be paid to these problems in policy planning”.

³³⁵ Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde – International v. France*, Decision on the merits of 11 September 2012, par. 61.

³³⁶ Par. 41 della Decisione.

³³⁷ Secondo tale articolo: “Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano: a) a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie; b) a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso”.

concernenti i rom, in cui sono state riscontrate violazioni del diritto all'abitazione del tipo di quelle poc'anzi illustrate, nonché violazioni di altri diritti, il Comitato abbia altresì concluso – quasi come risultato pressoché inevitabile della somma di tali violazioni – per il mancato rispetto da parte dello Stato anche dell'art. 30 sull'obbligo di protezione dall'emarginazione sociale.

Ciò è avvenuto ad esempio nella decisione del reclamo *Médecins du Monde – International v. France*³³⁸. Qui il Comitato, dopo aver ricordato che “living in a situation of social exclusion undermines human dignity” e che “Article 30 requires states parties to adopt an overall and coordinated approach, which should consist of an analytical framework, a set of priorities and measures to prevent and remove obstacles to access to social fundamental rights”, ha affermato: “it clearly results from its conclusions under Article 31 that the housing policy in favour of the migrant Roma lawfully residing or regularly working in France is insufficient. It accordingly finds that France has failed to adopt a coordinated approach to promoting effective access to housing for these persons who live or risk living in a situation of social exclusion. It also notices that the Government has failed to take specific measures in this field towards the migrant Roma population when it should have. Treating the migrant Roma in the same manner as the rest of the population when they are in a different situation constitutes discrimination. Consequently, the Committee holds that there is a violation of Article E taken in conjunction with Article 30”³³⁹.

³³⁸ Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde – International v. France*, Decision on the merits of 11 September 2012.

³³⁹ Paragrafi 105-108 della Decisione. Similmente già nella decisione del reclamo contro il Portogallo, il Comitato aveva osservato “that the inability and unwillingness of central authorities to correctly oversee/coordinate the implementation of housing programmes at the local level taking into consideration the specific situation of Roma, for instance by taking action against those municipalities where housing projects have led to the isolation or segregation of Roma, demonstrates the lack of an ‘overall and coordinated approach’ in this area, amounting to a violation of Article E taken in conjunction with Article 30” (Complaint n. 61/2010, *European Roma Right Center (ERRC) v. Portugal*, Decision on the merits of 30 June 2011, par. 71).

Nel più recente caso esaminato dal Comitato, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Ireland*³⁴⁰ relativamente alle condizioni abitative ed alle pratiche di espulsione delle persone rom adottate dalle autorità, ha ritenuto fosse stato violato l'art 16 (Diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica) ma non gli art. 30 ed E (non discriminazione) così come sostenuto dalla parte reclamante. Rispetto a quest'ultimo il Comitato spiega: “(...) qu'en l'espèce siles efforts du Gouvernement irlandais n'ont pas suffi à répondre aux besoins spécifiques de la population des Travellers, ils démontrent toutefois qu'une attention particulière a bien été apportée à ces besoins”.

L'opinione dissenziente di uno dei membri del Comitato induce a riflettere sulla portata dell'art. 30 e come questo debba essere applicato nei casi concreti: “L'observation interprétative relative à l'article 30 ne vise pas à pouvoir passer automatiquement d'une conclusion de non-conformité au titre d'une autre disposition substantielle de la Charte une constatation de violation de l'article 30. Il vise, pratiquement, à permettre qu'une mesure ou pratique nationale, soupçonnée être “de haut risque” pour l'exclusion sociale et la pauvreté et ayant été examinée au titre d'une autre disposition substantielle, soit à nouveau examinée au titre de l'article 30. D'une certaine manière, il convient que la mesure ou la pratique nationale concernée soit “relue”, voire “revisitée” par le Comité ex officio sous l'angle de l'article 30 en combinaison avec l'autre disposition substantielle de la Charte”. L'art. 30 andrebbe ad operare così come l'art. E, quale elemento “addizionale” o “rafforzativo” della violazione del diritto sostanziale.

6. Il Diritto dei lavoratori migranti di origine rom e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza (art 19), e la libera circolazione negli Stati contraenti

³⁴⁰ Complaint n. 100/2013, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Ireland* del 1 dicembre 2015.

L'eterogeneità della minoranza rom fa sì che una parte di essi provengano da Stati terzi a quelli contraenti della Carta, immigrati negli stessi per diverse ragioni come le condizioni di estrema povertà nei Paesi di origine, e quindi per motivazioni economiche, o per forza, a causa di persecuzioni o guerre. Si pensi ad esempio alle guerre balcaniche degli anni novanta od anche al fenomeno della discriminazione cumulativa, che hanno visto la concessione dell'asilo a cittadini europei di origine rom in Paesi terzi (Canada e Stati Uniti). È ovvio che per i cittadini di Paesi terzi immigrati negli Stati contraenti, la Carta è applicabile in relazione alle disposizioni "basilari" così come sopra evidenziato (a meno che gli Stati decidano autonomamente di estendere l'applicazione della stessa a questi).

Un ulteriore aspetto di complessità oltre a quello squisitamente culturale è rappresentata quindi dal diverso status giuridico che gli individui di origine rom possiedono all'interno di uno Stato contraente, oltre che nei diversi Stati parte della Carta, comportando ciò un trattamento diverso in relazione allo status posseduto seppur trovandosi in presenza di persone appartenenti alla stessa minoranza e caratterizzate dalle medesime fragilità economico-sociali. I cittadini rom che possiedono la cittadinanza di uno degli Stati contraenti, e risiedono o lavorano nel proprio Paese o nel territorio di un altro Stato parte beneficiano a pieno titolo dei diritti e dei meccanismi di tutela previsti dalla Carta. Coloro che invece sono cittadini "di Paesi terzi rispetto alla Carta" o che sono cittadini degli Stati contraenti ma la loro permanenza sul territorio dello Stato non è regolare, ne beneficiano in modo limitato. Tale trattamento è riservato anche agli apolidi, altro status che caratterizza i rom, così come previsto dal paragrafo 3 del su richiamato Annesso: "Ciascuna Parte concederà agli apolidi che corrispondono alla definizione della Convenzione di New York del 28 settembre 1954 relativa allo statuto degli apolidi e che risiedono regolarmente sul suo territorio, un trattamento altrettanto favorevole, per quanto possibile, ed in ogni caso non meno favorevole di quello al quale si è impegnata ai sensi di detto strumento e di tutti gli altri accordi internazionali esistenti ed applicabili agli apolidi sopra menzionati" ..

Una criticità significativa è rappresentata da alcune lacune *ratione personae*, suscettibili di minarne la portata garantistica e l'universalismo della Carta. In base al suo dettato infatti, gli stranieri rientrerebbero nel suo ambito di applicazione “solo nella misura in cui si tratta di cittadini di altre Parti che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio della Parte interessata”³⁴¹ risultando così esclusi sia gli stranieri non appartenenti ad uno degli Stati parte sia i migranti irregolari appartenenti ad essi. L'incongruenza di tali esclusioni, in uno strumento di garanzia dei diritti umani, è limpida ed ha spinto il Comitato grazie ad alcuni reclami collettivi ad interpretare in modo estensivo e coerente l'applicazione della Carta.

L'interpretazione letterale della Carta è stata superata per la prima volta con la decisione sul reclamo n. 14/2003, che opponeva la *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)* alla Francia. Nel reclamo si contestava la normativa francese in materia di cure mediche, in quanto lesiva dei diritti fondamentali dei migranti irregolari e dei loro figli. Il Comitato, fondando la propria decisione sul diritto alla vita e alla dignità³⁴², ha affermato che “une législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la Charte”³⁴³. In tal modo è chiaro che sia gli stranieri non appartenenti agli Stati parte sia i migranti irregolari potranno beneficiare di tale interpretazione, che apre la strada ad ulteriori

³⁴¹ V. par. 1 dell'Annesso alla CSER.

³⁴² V. il par. 30 della decisione: “Elle porte atteinte à un droit qui revêt une importance fondamentale pour l'individu, puisqu'il est lié au droit-même à la vie et touche directement à la dignité de l'être humain. De surcroît, la restriction pénalise en l'occurrence des enfants qui se trouvent exposés au risque de ne pas pouvoir bénéficier d'un traitement médical”. Ed anche il par. 31: “La dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au coeur du droit européen positif en matière de droits de l'homme – que ce soit la Charte sociale européenne ou la Convention européenne des Droits de l'Homme – et les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine”.

³⁴³ V. par. 32 della menzionata decisione.

sviluppi, in quanto tutti i diritti garantiti dalla Carta risultano potenzialmente fruibili da parte di tali soggetti³⁴⁴.

L'apporto interpretativo del Comitato, *ratione personae*, viene completato da grazie alla decisione, del 2004, nel caso Centre européen des droits de l'homme contro l'Italia. Da essa si ricava che il diritto sociale coinvolto (il diritto all'abitazione, ex art. 31) deve essere comunque garantito a tutti i soggetti, anche agli stranieri, qualora non si riesca a distinguere tra questi ultimi e i titolari "ordinari" del diritto³⁴⁵. E comunque, anche qualora si possano adottare politiche sociali diversificate, incombe pur sempre agli Stati garantire il rispetto della dignità umana di tutti i soggetti residenti sul loro territorio.

In merito al trattamento dei cittadini rom in quanto cittadini di altri Stati parte della Carta sociale che risiedono legalmente o lavorano regolarmente sul territorio dello Stato³⁴⁶, ed in quanto tali "stranieri" e che quindi godono dei diritti previsti dalla Carta rivista in senso lato, il reclamo più rilevante portato

³⁴⁴ In argomento v. Guglia, op. cit.

³⁴⁵ V. par. 18 della decisione sopra richiamata: "La circonstance invoquée par le Gouvernement italien qu'il serait impossible 'de distinguer les comportements incriminés de manière à appliquer le principe de l'article 31 de la Charteaux seules personnes couvertes par la Charte elle-même' ne saurait dès lors faire obstacle à l'exercice des compétences du Comité en vue du respect de l'article 31 de la Charte. A supposer que, comme le Gouvernement le soutient, il soit impossible de distinguer les Roms pour lesquels la protection prévue par l'article 31 est obligatoire et ceux pour lesquels cette protection est facultative en vertu de l'Annexe (paragraphe 1er), le Comité n'aperçoit pas en quoi une telle circonstance serait de nature à dispenser un Etat d'assurer ladite protection".

³⁴⁶ A questo proposito è necessario ricordare che, a differenza di quel che vale per la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alla cui applicazione ogni Stato parte è tenuto nei confronti di qualsiasi persona sottoposta alla sua giurisdizione (art. 1 della Convenzione), cittadino o straniero che sia, e a prescindere dallo Stato di cui questi abbia la nazionalità, gli Stati parte della Carta sociale si sono obbligati ad applicare la Carta agli stranieri "solo nella misura in cui si tratti di cittadini di altre Parti che risiedano legalmente o lavorino regolarmente sul territorio della Parte interessata" (v. par. 1 dell'Annesso alla Carta sociale riveduta). Sui limiti e le criticità della portata della Carta per quanto concerne le persone protette nonché sugli sforzi compiuti dal Comitato dei diritti sociali per superarli, v. G. PALMISANO, *Overcoming the limits of the European Social Charter in terms of persons protected: the case of third State nationals and irregular migrants*, in M. D'Amico, G. Guglia (eds.), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century*, Napoli, 2014, pp. 171-192.

all'attenzione del Comitato ha riguardato il diritto dei rom a non essere espulsi se non nel caso in cui essi minaccino la sicurezza dello Stato, o contravvengano all'ordine pubblico o al buon costume. Tale diritto è sancito dal paragrafo 8 dell'art. 19, disposizione questa dedicata ai vari aspetti del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione e all'assistenza, ed in particolare il par. 8 che vieta l'espulsione dei lavoratori che risiedono regolarmente sul territorio degli Stati contraenti ad eccezione dei casi di minaccia alla sicurezza dello Stato o comportamento contrario all'ordine pubblico o al buongoverno. In particolare, nelle decisioni di alcuni reclami presentati negli anni 2009-2010, tre dei quali contro la Francia e uno contro l'Italia³⁴⁷, il Comitato ha avuto modo di condannare come contrari all'art. 19, par. 8, episodi o prassi configuranti *de facto* un'espulsione collettiva dal territorio statale di cittadini di un altro Stato parte della Carta sociale (solitamente Romania o Bulgaria).

Più precisamente, la Carta sancisce nel suo articolo 19: “Per assicurare il concreto esercizio del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla protezione ed all'assistenza sul territorio di ogni altra Parte, le Parti s'impegnano: 1) a mantenere o ad accertarsi dell'esistenza di adeguati servizi gratuiti incaricati di assistere tali lavoratori ed in particolare di fornire loro informazioni esatte e di adottare ogni misura utile a condizione che la legislazione e la regolamentazione nazionale lo consentano, contro ogni propaganda ingannevole sull'emigrazione e l'immigrazione; (...) 4) a garantire ai lavoratori di cui sopra che si trovano legalmente sul loro territorio, a condizione che tali materie siano disciplinate dalla legislazione o dalla regolamentazione o sottoposte al controllo delle autorità amministrative, un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai loro connazionali per le seguenti materie: (...) c) abitazione; (...) 8) a garantire ai lavoratori che risiedono regolarmente sul loro territorio che potranno essere espulsi solo se

³⁴⁷ Si tratta precisamente dei reclami n. 58/2009, n. 63/2010, n. 64/2010, n. 67/2010.

minacciano la sicurezza dello Stato o contravvengono all'ordine pubblico o al buoncostume; (...)'".

Il Comitato ha più volte accertato la violazione del summenzionato diritto consistita nella fuorviante propaganda di natura razzista tollerata o adottata da autorità pubbliche, nella segregazione e condizioni di vita in povertà in campi o siti di sosta (*stopping places*), e nella espulsione collettiva di rom migranti. Il Comitato ha ritenuto inoltre che nei casi di espulsioni e propaganda di natura razzista, il fatto che le autorità pubbliche non solo non abbiano adottato misure appropriate contro gli autori di tali violazioni ma abbiano contribuito al verificarsi delle stesse, e che tali violazioni fossero specificatamente rivolte o interessassero una categoria vulnerabile, è stata considerata una fattispecie di violazione aggravata.

6.1 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*³⁴⁸

Il Comitato ha affrontato la questione della libera circolazione dei rom nel 2010 nel caso *ERRC v. France* ove ha riscontrato la prassi di rilasciare una documentazione diversa e di adottare una procedura di registrazione presso l'anagrafe per i cittadini "itineranti" in violazione della Carta sociale europea riveduta. Nel caso specifico, tali persone, che si spostavano periodicamente erano di nazionalità francese ed erano state soggette ad una legislazione speciale che non veniva applicata alla generalità dei cittadini francesi. Questa prevedeva che i cittadini di età superiore ai 16 anni dovevano possedere una delle due tipologie di permesso di viaggio: una era concessa ai cittadini con reddito regolare, l'altra per coloro che non possedevano un reddito regolare e che doveva essere validato dalle autorità ogni tre mesi, a differenza del primo che doveva essere validato una volta all'anno. In caso di inottemperanza della

³⁴⁸ Complaint No. 58/2009, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. France*, Decision on the Merits, 25 June 2010.

disposizione, il titolare del permesso era soggetto a pesanti multe. Per coloro che invece non possedevano alcun tipo di documento di viaggio la sanzione era ancor più dura ovvero la detenzione fino a un anno. Nella decisione, il Comitato sottolinea come tale procedura “differenziata” di registrazione presso l’anagrafe aveva reso molto difficile ai cittadini di origine rom di divenire residenti, come gli altri cittadini dei comuni francesi, ed ha quindi impedito loro di esercitare il diritto di voto.

Nel sopra descritto caso *COHRE v. Italy*³⁴⁹, il Comitato europeo dei diritti sociali ha ritenuto che la situazione di espulsione dei rom e sinti costituisse una violazione da parte l'Italia del diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie di non essere arbitrariamente espulsi. In tale decisione, il Comitato europeo dei diritti sociali ha ritenuto che l'Italia avesse violato l'articolo 30 della Carta sociale europea riveduta, in combinato disposto con l'articolo E che vieta la discriminazione. Tra le motivazioni a fondamento della decisione vi era l’esclusione dei rom dalla partecipazione ai processi decisionali a causa dello *status* delle persone che che non avevano né la cittadinanza né il permesso di soggiorno. Tale condizione costituiva di fatto un trattamento discriminatorio sia in riferimento al diritto di voto sia relativamente alle altre forme di partecipazione dei cittadini rom e Sinti alla vita sociale, così favorendo la loro emarginazione ed esclusione sociale³⁵⁰.

Al fine di promuovere la partecipazione civica e politica della popolazione rom è necessario non solo la messa in atto di strategie per l'*empowerment* delle autorità pubbliche, ma anche il rispetto dell'identità “etnica” e culturale delle persone. Il Comitato ha inoltre messo in evidenza che gli Stati hanno l'obbligo positivo di incoraggiare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, in modo che i rom percepiscano la presenza di politiche e misure che incentivino la loro reale partecipazione alla vita pubblica e che vi sia un impegno per

³⁴⁹ Complaint No. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Decision on the Merits 25 June 2010.

³⁵⁰ Ivi. par. 109.

contrastare l'assenza di rappresentanza della minoranza nella legislazione, nel governo, nei media e in generale nel mondo della cultura³⁵¹.

Vale la pena rimarcare come nelle decisioni *ERRC v. France* e *COHRE v. Italy*, il Comitato si è dichiaratamente allineato alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e precisamente al principio affermato nella sentenza del caso *Conka* relativamente al punto della violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 4 della Convenzione che vieta le espulsioni di massa degli stranieri.

Nella sentenza *Conka* la Corte ha affermato: “collective expulsion, within the meaning of Article 4 of Protocol No. 4, is to be understood as any measure compelling aliens, as a group, to leave a country, except where such a measure is taken on the basis of a reasonable and objective examination of the particular case of each individual alien of the group. That does not mean, however, that where the latter condition is satisfied the background to the execution of the expulsion orders plays no further role in determining whether there has been compliance with Article 4 of Protocol No. 4. (...) In those circumstances and in view of the large number of persons of the same origin who suffered the same fate as the applicants, the Court considers that the procedure followed does not enable it to eliminate all doubt that the expulsion might have been collective”³⁵².

Applicando il medesimo approccio interpretativo all'art. 19, par. 8, della Carta sociale, il Comitato ha considerato una violazione del diritto dei rom a non essere espulsi collettivamente le espulsioni effettuate dalle autorità italiane nel contesto del c.d. “piano strategico emergenza rom”. Secondo il Comitato: “even if according to the Italian legislation on aliens any expulsion might be taken only on an individual basis and no collective expulsion might be allowed, the Committee finds that the practices permitted by the contested “security measures” are evidenced by the fact that the so-called ‘emergenza

³⁵¹ Ivi. par. 107.

³⁵² V. sentenza cit. *Conka*, parr. 59 e 61.

Rom' offers a collective basis to proceed in identical abstract terms to these collective expulsions. Furthermore, the doubt that the expulsion is collective is reinforced in the present complaint because it is to be placed in the framework of the 'piano strategico emergenza rom' and in the context of the above violations of the Revised Charter already found by the Committee. [...] In the instant case the Committee considers that the contested "security measures" represent a discriminatory legal framework which targets Roma and Sinti, especially by putting them in a difficult situation of non-access to identification documents in order to legalise their residence status and, therefore, allowing even the expulsion of Italian and other EU citizens (for example, Roma from Romania, Czech Republic, Bulgaria or Slovakia)³⁵³.

Allo stesso modo, il Comitato ha considerato come violazione dell'art. 19, par. 8, della Carta il gran numero di espulsioni di rom effettuate dalle autorità francesi nell'estate del 2010. In questo caso il Comitato ha innanzitutto evidenziato la connessione stretta verificatasi tra lo sgombero dei campi rom e l'espulsione dal territorio francese, immediatamente successiva, di un gran numero di famiglie rom di origine rumena e bulgara, deducendo da ciò "that returning Roma of Romanian and Bulgarian origin to their countries of origin was based on discriminatory provisions that directly targeted Roma individuals and families". In secondo luogo, ha rilevato criticamente il fatto che le decine di ordini di abbandonare il territorio francese fossero emessi sulla base di formule identiche, senza alcuna considerazione della situazione individuale e della durata della presenza in Francia della persona interessata. In terzo luogo, il Comitato ha notato come non fosse affatto dimostrata l'esigenza di procedere alle espulsioni come misura necessaria per mantenere l'ordine pubblico e salvaguardare la sicurezza nazionale (le autorità francesi non si erano neppure premurate di accertare la presenza regolare o irregolare sul territorio nazionale delle persone rom destinatarie dei provvedimenti di

³⁵³ Complaint n. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Decision on the merits of 25 June 2010, paragrafi 157-158.

espulsione), traendo da ciò conferma che “these expulsions were based on considerations relating to prevention and ethnic origin”. Infine ha respinto l’argomentazione avanzata dalla Francia che si sarebbe trattato di “rimpatri volontari”, affermando che si sarebbe piuttosto trattato di rimpatri forzati, in quanto sarebbero avvenuti sotto la minaccia di sgomberi forzati e successive espulsioni dal territorio nazionale, e dietro concessione di un aiuto finanziario (300€ per adulto e 100€ per bambino) a persone di estrema povertà e precarietà per le quali “the absence of economic freedom poses a threat to the effective enjoyment of their political freedom to come and go as they choose”³⁵⁴.

Sempre nel reclamo n. 58/2009 contro l’Italia peraltro, il Comitato, nel pronunciarsi sempre in riferimento alla violazione dell’art. 19 della Carta, ha concretamente protetto i rom nel loro diritto di non essere vittime di propaganda discriminatoria e razzista. Nella decisione, dopo aver ricordato che l’art. 19, par. 1, impegna gli Stati parte “ad adottare ogni misura utile contro la propaganda ingannevole sull’emigrazione e l’immigrazione”, il Comitato ha innanzitutto constatato il fatto che numerosi organismi internazionali avevano giudicato le autorità ed esponenti politici italiani come direttamente responsabili sia del “assouplissement” della legislazione antidiscriminatoria sull’incitazione all’odio e alla violenza razziale e sulle violazioni a carattere razzista, sia dell’uso di discorsi o proposte politiche xenofobe contro i rom e i sinti. Avendo verificato l’attendibilità e l’obiettività di tale giudizio, il Comitato ha ritenuto che le affermazioni e le prese di posizione di autorità pubbliche e rappresentanti politici italiani avessero in effetti creato “a discriminatory atmosphere which is the expression of a policy-making based on ethnic disparity instead of on ethnic stability”, ed ha quindi concluso che “the use of xenophobic political rhetoric or discourse against Roma and Sinti” non solo configurasse una violazione del combinato

³⁵⁴ Complaint n. 63/2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*, Decision on the merits, of 28 June 2011, paragrafi 65-73.

disposto dell'art. 19, par. 1, e dell'art. E della Carta (in quanto "racist misleading propaganda against migrant Roma and Sinti indirectly allowed or directly emanating from the Italian authorities"), ma che costituisse addirittura, nel caso di specie, una "violazione aggravata" della Carta³⁵⁵.

In linea generale gli Stati possono trattare in modo diverso gli stranieri regolari ed irregolari presenti sul proprio territorio ma il limite di tale diverso trattamento è il rispetto della dignità umana, valore fondamentale riconosciuto al centro del diritto europeo sui diritti umani. Inoltre, lo Stato deve accertare che gli stranieri regolarmente presenti non siano trattati in modo discriminatorio rispetto ai propri cittadini. In situazioni complesse, ove la distinzione risulta difficile per le autorità, non esime lo Stato dai suoi obblighi derivanti dalla Carta sociale e dal rispetto dei diritti umani. I diritti riconosciuti dalla Carta devono avere un significato pratico ed efficace piuttosto di natura formale.

7. Il Diritto alla protezione della salute (art. 11) e il Diritto all'assistenza sociale e medica (art. 13)

L'obbligo degli Stati di rispettare il diritto dei rom alla protezione della salute, e all'assistenza medica in situazioni di bisogno, è stato ribadito con chiarezza dal Comitato dei diritti sociali nella decisione di alcuni reclami collettivi. L'articolo 11 della Carta sancisce: "Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, le Parti s'impegnano ad adottare sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, adeguate misure volte in particolare: 1) ad eliminare per quanto possibile le cause di una salute deficitaria; 2) a prevedere consultori e servizi d'istruzione riguardo al miglioramento della salute ed allo sviluppo del senso

³⁵⁵ Complaint n. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*, Decision on the merits of 25 June 2010, paragrafi 139-140.

di responsabilità individuale in materia di salute; 3) a prevenire, per quanto possibile, le malattie epidemiche, endemiche e di altra natura, nonché gli infortuni.

Il Comitato ha più volte accertato la violazione del summenzionato diritto stante la mancata applicazione da parte delle autorità responsabili di misure appropriate a ridurre l'esclusione, la marginalizzazione e i rischi ambientali a cui le comunità rom sono soggette, o per mitigare le difficoltà di accesso e di effettiva fruizione dei servizi sanitari.

Il Diritto all'assistenza sociale e medica sancito nell'articolo 13 recita: "Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto all'assistenza sociale e medica, le Parti s'impegnano: 1) ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure di cui necessita in considerazione delle sue condizioni; 2) ad accertarsi che le persone che beneficiano di tale assistenza non subiscano in ragione di ciò, una diminuzione dei loro diritti politici o sociali; 3) a prevedere che ciascuno possa ottenere mediante servizi pertinenti di carattere pubblico o privato, ogni tipo di consulenza e di aiuto personale necessario per prevenire, eliminare o alleviare lo stato di bisogno personale e familiare; 4) ad applicare, a parità con i loro concittadini, le disposizioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo ai cittadini delle altre Parti che si trovano legalmente sul loro territorio in conformità con gli obblighi assunti ai sensi della Convenzione europea di assistenza sociale e medica firmata a Parigi l'11 dicembre 1953.

Il Comitato ha più volte accertato la violazione del summenzionato diritto a causa del reiterato rifiuto di fornire assistenza sociale ad individui in stato di bisogno con la conseguenza di privare loro di risorse adeguate per vivere in modo dignitoso.

7.1 *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*³⁵⁶

Nei confronti della Bulgaria, l'oggetto principale del ricorso ha riguardato l'accesso alle cure mediche da parte dei rom. Nella decisione, il Comitato ha ritenuto che lo Stato bulgaro avesse mancato ai suoi obblighi preventivi e positivi nei confronti dei rom in relazione alla tutela del loro diritto alla salute. Quanto alla discriminazione, il Comitato, pur negando l'esistenza di una prassi sistematica, ha affermato che gli esempi indicati portavano a considerare non adeguatamente tutelato il diritto alla salute dei rom.

Il Comitato europeo ha ritenuto che la Bulgaria violasse la Carta sociale europea per non aver rispettato i propri obblighi al fine di garantire un adeguato accesso al sistema di assistenza sanitaria per i membri della minoranza rom. In particolare lo stato prevedeva restrizioni in materia di accesso alla salute a causa delle condizioni assicurative e di assistenza medica troppo onerose che di fatto colpivano in modo sproporzionato la minoranza rom nel Paese. Di conseguenza, molte persone rom non beneficiavano di copertura assicurativa sanitaria pubblica perché non risultavano né (formalmente) occupati né disoccupati; le strutture ospedaliere e mediche si trovavano lontano; ed infine sussistevano prassi e comportamenti discriminatori nei confronti dei rom da parte del personale che erogava l'assistenza sanitaria. Il Comitato non ha mancato di rilevare inoltre che la situazione e le condizioni sanitarie delle comunità rom erano insoddisfacenti a causa del fallimento delle politiche di prevenzione attuate a livello statale, e l'incapacità delle autorità di adottare misure adeguate per ridurre la loro esclusione, marginalizzazione e i rischi ambientali a cui erano sottoposti dovuto alle condizioni di vita inadeguate.

Il Comitato ha innanzitutto ricordato che la Carta impone una serie di obblighi positivi al fine di assicurare l'esercizio effettivo di tale diritto, e che

³⁵⁶ Complaint No. 46/2007, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Decision on the Merits 3 December 2008.

l'adempimento di questi obblighi deve tener conto in modo prioritario della situazione dei gruppi sociali più vulnerabili e svantaggiate. Nel caso in questione, i dati disponibili rivelavano come in Bulgaria le comunità rom fossero esposte a rischi sanitari sproporzionati rispetto alla popolazione generale, e come non vivessero prevalentemente in contesti ambientali insalubri. Ciò sarebbe in parte dipeso, secondo il Comitato, da: “[T]he failure of prevention policies by the State, for instance the lack of protective measures to guarantee clean water in Romani neighbourhoods, as well as the inadequacy of measures to ensure public health standards in housing in such neighbourhoods”.

Il Comitato ha inoltre notato come le autorità bulgare non avessero messo in atto, in maniera sistematica e programmata, azioni di sensibilizzazione della popolazione rom sugli aspetti di protezione della salute, e che – nonostante lo stato di salute dei rom fosse notoriamente peggiore rispetto a quello della restante popolazione – esse avessero trascurato di prendere misure adeguate per affrontare i problemi specifici che le comunità rom incontrano in ragione delle loro condizioni di vita insalubri e delle difficoltà ad accedere ai servizi sanitari. Per questi motivi, il Comitato ha concluso che: “the failure of the authorities to take appropriate measures to address the exclusion, marginalisation and environmental hazards which Romani communities are exposed to in Bulgaria, as well as the problems encountered by many Roma in accessing health care services” costituisca una violazione dell’art.11 e insieme dell’art. E della Carta sociale riveduta³⁵⁷.

In relazione al diritto alla salute, nella recente decisione *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*³⁵⁸, il Comitato ha sottolineato che minori migranti irregolarmente presenti in un Paese contraente hanno il diritto di ricevere l'assistenza sanitaria e che tale diritto si estende oltre l'assistenza

³⁵⁷ Complaint n. 46/2007, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, 3 December 2008, paragrafi 45-51.

³⁵⁸ Complaint n. 69/2011, *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, 23 October 2012.

medica di urgenza e comprende le cure primarie e secondarie, così come l'assistenza psicologica.

L'obbligo di proteggere adeguatamente il diritto alla salute dei rom deve tener conto delle loro condizioni sanitarie peggiori rispetto alla popolazione generale, della loro maggior difficoltà di accesso ai servizi sanitari, e della loro generale maggiore vulnerabilità, così come ribadito nella decisione del reclamo *Médecins du Monde – International v. France*³⁵⁹.

In questo caso, il Comitato ha ritenuto che la Francia avesse violato l'art. 11 e il principio di non discriminazione (art. E), vuoi per non aver preso alcuna misura idonea a consentire effettivamente ai rom, specie quelli migranti, o comunque non stanziali, l'accesso ai servizi sanitari, nonostante fosse indubbia la loro maggiori difficoltà ad accedere ai servizi pubblici di riferimento³⁶⁰, sia per non aver intrapreso: “any concrete action directed at the migrant roma population in order to inform them and raise their awareness on health issues”³⁶¹, né alcun'azione specifica per assicurare ai rom una prevenzione adeguata delle malattie epidemiche, infettive o di altra natura.

A questo proposito il Comitato ha notato: “Infectious diseases and risk of domestic accidents largely results from the poor living conditions in the migrant Roma camps. The Committee further notes the very low vaccination coverage among the migrant Roma. The Government provides no information on preventive measures taken for migrant Roma to address these problems but only refers to the emergency care fund. The Committee finds that this is not sufficient. The particular situation of migrant Roma requires the Government to take specific measures in order to address their particular problems. Treating the migrant Roma in the same manner as the rest of the population when they are in a different situation constitutes discrimination”³⁶².

³⁵⁹ Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde – International v. France*, 11 September 2012.

³⁶⁰ Ivi, parr. 142-144.

³⁶¹ Ivi, par. 152.

³⁶² Ivi, par. 163.

Il Comitato europeo dei diritti sociali ha riscontrato la violazione anche delle disposizioni relative ai diritti all'assistenza sociale e medica sanciti dall'art 13 della Carta sociale europea in riferimento alla minoranza rom.

Per esempio, nel caso *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*³⁶³, ha dichiarato che lo Stato avesse violato l'articolo 13, paragrafo 1 (relativo all'assistenza adeguata per qualunque persona in stato di bisogno) della Carta riveduta a seguito delle modifiche della legge sull'assistenza sociale che ha previsto una riduzione del termine massimo per il godimento dell'assistenza sociale da parte di persone disoccupate in età lavorativa (dai 18 mesi iniziali, poi ridotti a 12, ed infine a 6 mesi).

³⁶³ Complaint No. 48/2008, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, 18 February 2009.

CAPITOLO 3
LA MINORANZA ROM NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE
EUROPEA

SOMMARIO: 1. La non discriminazione dei rom nell'ordinamento dell'Unione: la Carta dei diritti e lo strumento di contrasto alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica previste nell'articolo 19 TFUE. - 2. Le direttive antidiscriminazione nell'ordinamento dell'Unione e la direttiva antidiscriminazione razziale 2000/43/CE. - 3. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di non discriminazione. - 3.1 Il caso *Feryn*. - 3.2 Il caso *Meister*. - 3.3 Il caso *Coleman*. - 3.4 I casi *Bartsch* e *Küçükdeveci*. - 3.5 Il caso *Runevič-Vardyn*. - 3.6 Il caso *Kamberaj*. - 4. *Segue*: Il primo caso affrontato dalla Corte di Giustizia: il caso *Belov* dichiarato inammissibile e la sentenza *Chez*. - 5. Cenni alla giurisprudenza delle Corti nazionali in materia di discriminazione razziale nei confronti della minoranza rom e la corretta applicazione del diritto dell'Unione. - 5.1 Svezia. - 5.2 Italia. - 5.3 Ungheria. - 5.4 Slovacchia. - 5.5 Lituania. - 5.6 Romania. - 5.7 Repubblica Ceca. - 6. Il diritto di circolare e di soggiornare liberamente dei cittadini europei di origine rom. - 7. Le misure di *soft law* dell'Unione Europea per la protezione della minoranza rom. - 7.1 L'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa. - 7.2 Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom. - 7.3 Le misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati Membri: la Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013. - 7.4 Il contributo delle altre istituzioni e organizzazioni europee alla tutela dei diritti dei rom

1. La non discriminazione dei rom nell'ordinamento dell'Unione: la Carta dei diritti e lo strumento di contrasto alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica previste nell'articolo 19 TFUE

Un contributo decisivo nel rafforzamento della tutela dei diritti della minoranza europea di origine rom è dato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che qualifica il principio generale di non discriminazione quale diritto fondamentale dell'Unione. La Carta decreta così il principio generale di uguaglianza e di non discriminazione quale norma primaria, elevandone la tutela e beneficiando di tal modo anche le persone di origine rom. Gli Stati membri hanno quindi l'obbligo di rispettare i diritti ed i principi

della Carta (art. 51, par. 1), tra cui il diritto alla non discriminazione sancito dall'art. 21 e tale primato comporta l'obbligo per la Corte di giustizia di riferirsi alla Carta ogni qualvolta siano invocati diritti fondamentali e quindi di riferirsi a tale principio quando pertinente.

La Carta consacra il III capo all'uguaglianza ed ai divieti di discriminazione, ed in particolare l'articolo 21, par. 1, sancisce: "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

Inoltre, la Carta dei diritti introduce l'innovativo articolo 22, intitolato "Diversità culturale, religiosa e linguistica", che eleva a fonte primaria il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica: "L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica". Anche il trattato di Lisbona fa riferimento ai diritti delle minoranze e per la prima volta è sancito nel trattato sull'Unione europea (TUE) che "i diritti delle persone appartenenti a minoranze" costituiscono un valore fondante dell'Unione³⁶⁴.

La Carta ha contribuito peraltro ad aggiornare i diritti fondamentali, sanciti sia nei Trattati sia nella Convenzione europea dei diritti umani (Cedu) ed è proprio grazie all'art. 21 della Carta, oltre che all'art. 19 TFUE (come si vedrà in seguito), che la Corte di giustizia nel 2015 riscontra nel caso *Chez*³⁶⁵ per la prima volta una violazione del principio di non discriminazione razziale nei confronti dei rom.

La Corte di giustizia si è pronunciata in combinazione con altre norme del diritto dell'Unione per verificarne la conformità ai diritti enunciati nella Carta rispetto l'osservanza del diritto da parte degli Stati membri e la legittimità

³⁶⁴ Questa nuova apertura verso i diritti delle minoranze chiude una lunga storia di resistenze a livello di Unione, sostenuta principalmente dalla Francia, Grecia, Spagna e Belgio. Per contro, tali sviluppi non hanno comportato nuove competenze per l'Unione europea in materia di diritti delle minoranze.

³⁶⁵ V. per ulteriori approfondimenti il paragrafo 3.4.

degli atti dell'Unione. Nel primo caso si ricorda il caso *Küçükdeveci*³⁶⁶, avente ad oggetto il divieto di discriminazione per ragioni di età nella quale la Corte di giustizia ha dichiarato la condotta dello Stato Membro contraria alla Carta.

Fino agli inizi degli anni 1990 i trattati istitutivi non contenevano alcuna disposizione che attribuisse un potere di azione delle istituzioni europee nel settore del contrasto al razzismo ed alla xenofobia. La situazione è cambiata in modo significativo proprio in quegli anni grazie all'inserimento di nuove disposizioni nei Trattati, alle numerose dichiarazioni e decisioni adottate dalle istituzioni dell'Unione ed all'istituzione di organi competenti nel settore della lotta alla discriminazione ed ai programmi a sostegno delle azioni positive, finanziati dal bilancio dell'Unione³⁶⁷.

Nei trattati, la lotta alla discriminazione ed al rispetto della diversità culturale e linguistica sono indicati tra gli obiettivi dell'Unione Europea: “L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni, e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo (art 3, par. 3, TUE).

Nel sistema di garanzia della tutela dei diritti umani non va dimenticato inoltre il disposto dell'art. 6 TUE prevede che: “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”. Il rispetto di tale disposizione è obbligatoria, e soggetta al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, sia per le istituzioni europee che per

³⁶⁶ Sentenza della Corte del 19 January 2010, Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG., C-555/07

³⁶⁷ V. in merito J. Monar, *The EU's Role in the Fight against Racism and Xenophobia: Evaluation and Prospects after Amsterdam and Tampere*, in *Liverpool Law Review*, n. 22, 2000, p. 7 ss.

gli Stati membri dal momento in cui la materia rientri in quelle di competenza dell'Unione. La Corte di giustizia può quindi annullare gli atti che violino l'art. 6 perché illegittimi o accertare l'infrazione di uno Stato Membro a causa della sua condotta in violazione dei suddetti diritti. Per contro non va dimenticato come la Corte di giustizia nel caso *Kamberaj* abbia escluso l'applicabilità diretta della Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'interno degli Stati membri e che sia provvista del primato sulle norme nazionali incompatibili³⁶⁸. In merito alla interpretazione e alla sua applicazione in relazione alla Cedu, la Carta dei diritti fondamentali prevede nel suo titolo VII, art. 52, par.3 che, laddove la Carta contenga diritti che corrispondono a quelli enunciati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il significato e la portata degli stessi sono uguali in entrambe le convenzioni, tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo³⁶⁹.

Ma è la Carta dei diritti che contiene senza dubbio le disposizioni più all'avanguardia ed a carattere universale in materia di diritti umani ed in particolare sulla non discriminazione e pari opportunità nel quadro delle convenzioni internazionali sebbene, va ricordato, la sua applicazione sia limitata alle istituzioni dell'Unione ed agli Stati membri in attuazione del diritto europeo³⁷⁰.

Con riguardo ai Trattati, l'articolo 13 del Trattato di Amsterdam, inserito nell'allora primo pilastro prevedeva una clausola contro la discriminazione, che attribuiva all'Unione il potere di: “(...) prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o

³⁶⁸ Sentenza della Corte (Grande sezione) del 24 aprile 2012, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e altri*, n. C-571/10.

³⁶⁹ Sentenza della Corte (seconda sezione) del 22 December 2010, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v Bundesrepublik Deutschland*, C-279/09.

³⁷⁰ In argomento v. R. Uitz, *The old wine and the new cask: The implications of the Charter of Fundamental Rights for European non-discrimination law*, in *European Anti-Discrimination Law Review*, Issue 16, July 2013, p. 24 ss.

l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale". L'adozione dell'art. 13 TCE (oggi art. 19 TFUE) era il risultato di un movimento di *lobbying* della società civile in particolare delle organizzazioni non governative impegnate nella lotta alla discriminazione per motivi di razza, disabilità, orientamento sessuale ed età, con l'obiettivo di promuovere l'adozione di strumenti normativi specifici e l'inserimento nel Trattato di clausole che vietassero la discriminazione basata su tali motivi³⁷¹.

La disposizione avviava quindi una nuova fase nel settore della lotta contro le discriminazioni ove la previsione di nuovi motivi di discriminazione, slegata da connotazioni di tipo economico, ha accresciuto la dimensione sociale del Trattato, consolidando l'indirizzo giurisprudenziale affermato nelle pronunce relative ai divieti di discriminazione in base alla nazionalità e al sesso. La Carta dei diritti e il Trattato di Lisbona consacrano tale processo, grazie ai numerosi ed in parte innovativi richiami al divieto di discriminazione ed all'uguaglianza. Anche se l'art. 19 TFUE non ha efficacia diretta e la sua funzione sia di attribuzione alle istituzioni europee di un potere di adottare misure, esso prevede un implicito divieto di discriminazione che ha come destinatario il legislatore europeo³⁷².

³⁷¹ Si ricorda in particolare l'attività svolta dallo *Starting Line Group*, che ha dato vita alla campagna denominata "Starting point" alla quale hanno aderito più di 250 organizzazioni non governative dei 15 Stati Membri impegnati nella lotta alla discriminazione per motivi di razza, religione ed origine etnica. Si veda più ampiamente M. Bell e L. Waddington: *The 1996 Intergovernmental Conference and the Prospects of a Non-Discrimination Treaty Article*, in *Industrial Law Journal*, 1996 e I. Chopin, *Campaigning against racism and xenophobia: from a legislative perspective at European level*, in *European Network Against Racism*, November 1999, p. 320 ss.

³⁷² L'art. 19 TFUE (già articolo 13 TCE) ha aperto la strada ad una nuova era in materia di lotta contro le discriminazioni. L'espressa considerazione di nuovi motivi di discriminazione, svincolata da qualsiasi connotazione di tipo economico, ha ampliato la dimensione sociale del Trattato, inserendosi in quell'indirizzo normativo e, soprattutto, giurisprudenziale che ha valorizzato l'esistenza di tale dimensione nei divieti di discriminazione in base alla nazionalità e al sesso. La Carta dei diritti fondamentali e il Trattato di Lisbona tendono a consacrare tale processo, con i numerosi ed in parte innovativi riferimenti al divieto di discriminazione ed all'uguaglianza", in C. Favilli, *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Bologna, 2008, p. 353.

L'art 19 affida al Consiglio dell'Unione il compito di proteggere le persone contro la discriminazione anche su base etnica, e sulla base giuridica di tale articolo vengono adottate le direttive sulla parità di trattamento. “Il mosaico delle norme antidiscriminatorie si arricchisce di una nuova fonte primaria destinata ad incidere profondamente sul *corpus* del diritto antidiscriminatorio europeo, come definito in virtù della cinquantennale vigenza dei divieti in materia di nazionalità e di sesso, ampliandolo a settori fino ad allora estranei al diritto comunitario, quali la razza e origine etnica, religione o convinzioni personali, età, handicap e tendenze sessuali. La norma fu quindi inserita nel Trattato a causa dell’assenza di una competenza in ambito antidiscriminatorio, nei settori specifici richiamati dalla norma e quindi anche della razza e origine etnica”³⁷³.

Nel sistema di tutela contro la discriminazione dei rom l’art 19, par. 1 TFUE assume particolare rilevanza. La disposizione prevede 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. La disposizione si pone come strumento concreto per contrastare le discriminazioni nei confronti di tutte le persone che si trovino nel territorio dell’Unione, senza tenere conto dei fattori economici connessi al mercato interno. Sebbene l’art. 19 TFUE non sancisca un vero e proprio divieto dotato di efficacia diretta sia orizzontale sia verticale, la disposizione da un lato conferisce poteri alle istituzioni europee ad agire per combattere le discriminazioni per i motivi elencati, dall’altro eleva la tutela antidiscriminatoria al livello di diritto primario.

Va evidenziato tuttavia che la sua efficacia è limitata rispetto a quella relativa ai divieti di discriminazione in base alla nazionalità o al sesso perché

³⁷³V. C. Favilli, op. cit., p. 155 ss.

non conferisce una competenza specifica all'Unione, ma attribuisce un potere al Consiglio di adottare gli strumenti che ritiene più opportuni per combattere le discriminazioni “per motivi di razza e origine etnica” nell’ambito di competenze già attribuite all’Unione. Da ciò ne deriva l’assenza di una tutela diretta alle persone rom da parte dell’ordinamento comunitario, e di obblighi diretti per gli Stati o per i privati, e, di conseguenza, prevede una tutela antidiscriminatoria limitata³⁷⁴.

Ulteriore limite della norma risiede nella procedura di adozione di “provvedimenti opportuni” da parte del Consiglio stante la necessità dell’unanimità nella procedura di adozione dell’atto, e quindi della possibile prevalenza degli interessi dei singoli Stati sull’interesse dell’Unione. Tale limite viene tuttavia mitigato dalla previsione nel par. 2 dall’applicazione della procedura legislativa ordinaria, quando l’Unione intende adottare “principi di base delle misure di incentivazione dell’Unione”³⁷⁵ (ad esclusione, cioè, delle misure di armonizzazione). In tal modo si accrescono i poteri del Parlamento europeo nell’elaborazione ed adozione dei programmi d’azione in favore dell’inclusione dei rom, ovvero gli strumenti, annuali o pluriennali, mediante i quali l’Unione finanzia varie attività sulla base delle priorità e delle linee guida definite in un determinato settore di attività³⁷⁶.

Il primo provvedimento in materia di contrasto alla discriminazione razziale nei confronti dei rom adottato sulla base giuridica dell’art. 19 TFUE è stato la sopra richiamata Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre

³⁷⁴ La dottrina e la giurisprudenza sono in effetti unanimi nel negare l’idoneità dell’art. 19 TFUE a produrre effetti diretti. E ciò costituisce una forte limitazione rispetto all’art. 18. Per contro, l’art. 19 TFUE può concorrere all’interpretazione sistematica anche delle altre norme del Trattato ed a determinare il contenuto del principio generale di non discriminazione.

³⁷⁵ V. par. 2 art. 19 TFUE. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell’Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1.

³⁷⁶ Si pensi alla Strategia europea di inclusione dei rom fino al 2020.

2013³⁷⁷, proposta della Commissione europea, avente ad oggetto “misure efficaci per l’integrazione dei rom negli Stati membri”. Lo scopo della Raccomandazione è di: “(...) fornire agli Stati membri orientamenti volti a migliorare l’efficacia delle loro misure per l’integrazione dei rom e rafforzare l’attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei rom o degli insiemi integrati di misure di intervento nell’ambito di politiche più generali di inclusione sociale dirette a migliorare la situazione dei rom e a colmare i divari tra questi ultimi e il resto della popolazione”. La sua portata è attestata anche dall’unanimità di voto raggiunta in seno al Consiglio. Rispetto ai suoi contenuti, la Raccomandazione del 2013 richiama nei suoi considerando l’art. 2 TUE e il principio di uguaglianza quale “uno dei valori fondamentali dell’Unione”, ed il summenzionato art. 21, par. 1, della Carta³⁷⁸ operando, inoltre, un collegamento diretto con l’art. 10 TFUE. Di tal modo, il mini-sistema normativo così descritto qualifica il contrasto dell’Unione alle discriminazioni (anche) sulla razza o l’origine etnica nei confronti dei rom, come uno strumento di azione a carattere “trasversale”³⁷⁹.

³⁷⁷ V. la Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 sulle misure efficaci per l’integrazione dei Rom negli Stati membri (2013/C 378/01).

³⁷⁸ Richiamo è fatto anche all’articolo 10 TFUE, il quale prevede che “l’Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sulla razza o l’origine etnica nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni”. La norma stabilisce che tutte le politiche dell’Unione debbano non solo non discriminare per tali motivi (che sono gli stessi contenuti nell’art. 19 TFUE) ma anche contribuire ad eliminare le discriminazioni. Non costituisce né di un divieto di discriminazione ai sensi dell’art. 18 TFUE né di una norma attributiva di competenza ex l’art. 19 TFUE ma di una norma che richiede di perseguire il contrasto alle discriminazioni in ogni settore di intervento dell’Unione Europea. Il concetto di *mainstreaming*, si amplia in questo modo a tutte le forme di discriminazione direttamente considerate dal diritto dell’Unione europea. V. a proposito C. Favilli, *L’applicazione ai cittadini di Paesi terzi del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 115 ss.

³⁷⁹ Nei primi anni 2000, inoltre, oltre all’adozione dei suddetti strumento normativi, sono state adottate anche misure e azioni di contrasto alla discriminazione come la decisione 2000/750/CE del 27 novembre 2000 del Consiglio che ha istituito un programma d’azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006). Lo scopo del programma è stato quello di estendere l’azione dell’Unione al di là del diritto, sviluppando le competenze di coloro che operano nel settore o rivestono comunque delle funzioni rilevanti, come gli enti locali, gli organismi indipendenti di

Il quadro normativo europeo contro la discriminazione si è sviluppato in più fasi, caratterizzato dall'interazione della giurisprudenza in materia di principi generali del diritto dell'Unione europea con le disposizioni contenute nelle direttive. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e il corretto inquadramento della Carta dei diritti fondamentali, ulteriori tasselli del mosaico si sono aggiunti al sistema di protezione. Le misure per il contrasto della discriminazione adottate sulla base dell'articolo 19 del TFUE sono il contributo più efficace alle politiche e tutela dei diritti delle minoranze³⁸⁰. La *ratio* delle direttive non è tuttavia quella di tutelare i diritti delle minoranze o garantire il mantenimento e lo sviluppo della loro cultura e della diversa identità, ma è più ben limitato.

La Corte europea di giustizia nelle sue sentenze si è dimostrata oscillante rispetto al richiamo dei riferimenti normativi in materia di non discriminazione riferendosi alle volte la Carta dei diritti, in altre attuando un collegamento diretto alle direttive sulla parità di trattamento, non facendo alcun richiamo alla Carta. Ad esempio, nel caso *Test-Achats*³⁸¹ essa richiama gli articoli 21 e 23 della Carta, mentre nel caso *Mangold*³⁸² richiama il principio generale di non discriminazione, senza fare alcuna menzione alla

settore e le parti sociali, stimolando lo scambio di informazioni, la diffusione di buone pratiche e la creazione di reti (*networking*): v. Council Decision No 2000/750/EC of 27 November 2000 establishing a Community action programme to combat discrimination (2001 to 2006) OJ L 303, 2 December 2000, pp. 23 ss.

³⁸⁰ Tuttavia non vanno dimenticati altri strumenti, come ad esempio il sostegno finanziario di alcuni programmi per favorire un migliore coordinamento tra le iniziative adottate dagli Stati membri o l'applicazione di meccanismi di coordinamento aperto (*soft law*) per promuovere l'integrazione delle minoranze.

³⁸¹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 1 marzo 2011, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL and Others v. Conseil des ministres*, C-236/09, p. 32: “Una disposizione siffatta, la quale consente agli Stati membri interessati di mantenere senza limiti di tempo una deroga alla regola dei premi e delle prestazioni unisex, è contraria alla realizzazione dell'obiettivo della parità di trattamento tra donne e uomini perseguito dalla direttiva 2004/113 ed è incompatibile con gli artt. 21 e 23 della Carta”.

³⁸² Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 novembre 2005, *Werner Mangold v. Rüdiger Helm*, C-144/04.

Carta. Nel caso *Tyrolean Airways*³⁸³ il giudice del rinvio aveva formulato, nelle sue domande rivolte al giudice europeo, dei riferimenti diretti alle disposizioni della Carta, mentre la Corte ha deciso di argomentare direttamente sulla base della direttiva 2000/78/CE applicabile alla fattispecie.

Il campo di applicazione della Carta e delle direttive sulla parità di trattamento è tuttavia diverso: mentre le seconde prevedono un elenco tassativo (la razza, l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età, l'orientamento sessuale e il genere) delle fattispecie oggetto di tutela, la Carta ha un ambito di azione ben più ampio prevedendo la tutela espressa anche dell'origine sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, le opinioni politiche o di altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la proprietà o la nascita oltre a costituire una sorta di clausola "aperta" e non tassativa³⁸⁴. A ciò si aggiunge che, mentre la Carta dei diritti prevede un divieto generale di discriminazione nell'applicazione del diritto dell'Unione, le direttive sulla parità di trattamento hanno un campo di applicazione più ristretto in quanto definiscono settori specifici in cui è espressamente vietata la discriminazione, quali il mercato del lavoro e l'accesso a beni e servizi: "Employment and occupation are key elements in guaranteeing equal opportunities for all and contribute strongly to the full participation of citizens in economic, cultural and social life and to realising their potential"³⁸⁵.

È ormai riconosciuto anche come l'individuo sia in possesso di identità multiple e di come la discriminazione possa assumere per tale ragione una dimensione "multipla" e quindi effetti "multipli". Un esempio in tal senso è la donna di origine rom ove si combinano un elemento discriminatorio di genere con un elemento discriminatorio su base etnica. Le donne costituiscono pertanto un gruppo vulnerabile, che, se appartenenti ad una minoranza etnica,

³⁸³ Sentenza della Corte del 7 giugno 2012, *Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt Gesellschaft mbH v. Betriebsrat Bord der Tyrolean Airways Tiroler Luftfahrt Gesellschaft mbH*, C-132/11.

³⁸⁴ V. art. 21, par. 1.

³⁸⁵ Par. 9 del preambolo della direttiva del Consiglio 2000/78/CE.

rappresentano un ulteriore potenziale fattore di pregiudizio, aumentando la possibilità di essere discriminati, ed al quale si possono aggiungere ulteriori elementi potenzialmente discriminatori come l'età.

L'unione Europea esplicita che la discriminazione rappresenta un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi dei Trattati, in particolare al miglioramento della qualità della vita, del tenore di vita, alla solidarietà ed alla coesione sociale, ed infine al raggiungimento di un elevato livello di occupazione.

Va ribadito, tuttavia, come sussista un limite all'applicabilità della Carta dei diritti così come del diritto dell'Unione più in generale posto che, sebbene essa abbia assunto lo stesso valore giuridico dei Trattati sui quali si fonda l'Unione, dall'altro prevede come presupposto per la sua applicazione che la materia sia disciplinata dal diritto europeo ovvero che l'Unione sia competente o in via esclusiva o in via concorrente a disciplinare la materia.

Le altre direttive antidiscriminazione facenti parte dell'ordinamento dell'Unione prevedono il divieto di discriminazione basata sul sesso nel settore dei beni e servizi (direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che attua il principio della parità di trattamento fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso e la fornitura di beni e servizi), e sulla parità di trattamento tra uomini e donne nel mercato del lavoro (Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego). Queste, come le direttive antidiscriminazione razziale e la direttiva 2000/78³⁸⁶, riconoscono l'uguaglianza come principio fondamentale alla base dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

Nel quadro del diritto antidiscriminatorio europeo, le quattro le direttive riconoscono l'uguaglianza come principio fondamentale e l'Unione adotta, per trattare le fattispecie discriminatorie, l'approccio della trattazione del caso

³⁸⁶ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

concreto, nonostante l'ampliamento delle fattispecie protette ed il riconoscimento che queste spesso si sovrappongono.

2. Le direttive antidiscriminazione nell'ordinamento dell'Unione e la direttiva antidiscriminazione razziale 2000/43/CE

L'azione dell'Unione nel settore della non discriminazione si è incentrata per molti anni sulla prevenzione e contrasto della discriminazione sulla base della nazionalità e del sesso da cui ne è derivata una cospicua giurisprudenza che ha giocato un ruolo importante anche nella tutela contro la discriminazione razziale.

Grazie all'introduzione più di un decennio fa di nuovi poteri all'Unione aventi l'obiettivo di combattere la discriminazione per motivi di razza o di origine etnica, religiosi o di convinzioni personali, di disabilità, di età o di orientamento sessuale, il nuovo assetto normativo in materia di lotta contro la discriminazione si arricchisce della direttiva antidiscriminazione razziale, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica in molti settori della vita sociale, e della direttiva sulla parità di trattamento nel lavoro che stabilisce un quadro generale sulla parità di trattamento in materia di occupazione. A partire dal 2000 gli Stati membri hanno quindi adottato una serie di strumenti legislativi che hanno avuto delle ricadute positive sul trattamento dei cittadini rom siano essi europei siano essi di Paesi terzi (con alcune limitazioni) all'Unione. La direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in ambito lavorativo vieta la discriminazione per motivi di età, disabilità, religione o credo e orientamento sessuale nel mondo del lavoro, e la direttiva 2000/43/CE che vieta la discriminazione legata a motivi razziali o di origine etnica sul luogo di lavoro

e in altri ambiti quali l'istruzione, la sicurezza sociale, la sanità e l'accesso a beni e servizi³⁸⁷.

Le disposizioni di tali direttive hanno notevolmente ampliato il campo di applicazione del diritto europeo antidiscriminazione. Il divieto di discriminazione per motivi razziali trae ispirazione e deriva in qualche modo dall'attuazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne ai sensi dell'articolo art. 157 TFUE. La normativa contro la discriminazione di genere prosegue la sua evoluzione grazie alla direttiva 75/117/CEE del Consiglio del 1975, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di applicazione del principio della parità di retribuzione tra donne e uomini, e poi con la direttiva 76/207/CEE del Consiglio del 9 febbraio 1976, sull'attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione, alla promozione professionale e le condizioni di lavoro (poi modificata dalla direttiva del Consiglio 2002/73), ed infine con la direttiva 97/80/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso.

Le direttive degli anni 2000 consacrano così il principio fondamentale dell'eguaglianza, frutto di un percorso normativo e giurisprudenziale che confluisce all'interno del sistema giuridico dell'Unione ma che ha origine nei valori costituzionali degli Stati membri e nell'ordinamento internazionale in materia di diritti umani ed in particolare di uguaglianza e non discriminazione.

³⁸⁷ A queste si aggiungono la decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia (2008/913/GAI) del 2008, recante linee guida per le disposizioni legislative e regolamentari che gli Stati membri devono applicare allo scopo di evitare reati di stampo razzista e xenofobo. Rileva anche la successiva adozione della direttiva 2004/83/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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri

Esso si cristallizza nel più volte ricordato art. 21 della Carta dei diritti fondamentali che, dal dicembre 2009, ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Sebbene sussistano delle differenze collegate ai singoli motivi di discriminazione in esse disciplinate, la struttura di base - la definizione, le azioni positive, i requisiti minimi, la difesa dei diritti, l'onere della prova, la diffusione delle informazioni, il dialogo con le parti sociali e le ong, e le sanzioni - delle due direttive sulla parità di trattamento sono simili. Le direttive sulla parità di trattamento vietano varie forme di discriminazione, segnatamente la discriminazione diretta e indiretta, le molestie, l'ordine di discriminare e di vittimizzazione.

Sulla base delle direttive anti-discriminazione, si ha una discriminazione diretta quando una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga, dovuto all'origine razziale o etnica, così come alla religione, alle convinzioni personali, alla disabilità, all'età o all'orientamento sessuale³⁸⁸. Sussiste una discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica (o per motivi di religione, convinzioni personali, disabilità, età od orientamento sessuale) in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi sia oggettivamente giustificato da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari³⁸⁹. Anche "l'ordine di discriminare" persone a causa della razza o dell'origine etnica è da considerarsi una discriminazione. Oltre alla discriminazione diretta e indiretta, le direttive prevedono la tutela da nuove forme di discriminazione come le molestie e la vittimizzazione. Le molestie sono da considerarsi una discriminazione in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima

³⁸⁸ V. art. 2, par. 2 (a) di entrambe le direttive cit.

³⁸⁹ V. art. 2, par. 2 (b) di entrambe le direttive cit.

intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. In questo contesto, il concetto di molestia può essere definito conformemente alle leggi e prassi nazionali degli Stati membri³⁹⁰. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a garantire la protezione delle vittime ed hanno l'obbligo di introdurre nei propri ordinamenti giuridici disposizioni necessarie per proteggere le persone da trattamenti o conseguenze sfavorevoli, quale reazione a un reclamo od a un'azione volta a ottenere il rispetto del principio della parità di trattamento³⁹¹.

In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia ed al parere della Commissione, le direttive sulla parità di trattamento vietano, anche se non lo prevedono espressamente, situazioni in cui una persona è direttamente discriminata sulla base di una percezione o di una presunzione erronea di appartenenza ad una delle categorie protette. Ad esempio una persona che non viene assunta in un posto di lavoro a causa dell'erronea percezione del datore di lavoro che tale persona possieda una determinata origine etnica³⁹².

La direttiva anti-discriminazione 2000/43/CE rappresenta lo strumento più efficace per la protezione giuridica dei rom alla luce del loro mancato riconoscimento come una minoranza territoriale nell'Unione. La direttiva, stabilisce un quadro per la lotta alle discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica in tutta l'Unione per quanto riguarda i settori del lavoro e l'occupazione, della formazione professionale, della protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, del *welfare* (istruzione, assistenza e prestazioni sociali, ed assistenza sanitaria), dell'accesso e fruizione di beni e servizi e della loro fornitura, incluso l'alloggio. Essa esplicita, pertanto, il divieto "indiretto" contenuto nell'art.19 TFUE, norma, si ricorda, che non produce effetti diretti, ma che contribuisce ad affermare la componente sociale, e non meramente economica, del principio di non discriminazione in ambito comunitario.

³⁹⁰ Art. 2, par. 3 di entrambe le direttive cit.

³⁹¹ Art. 9 direttiva 2000/43/CE cit. e art. 11 direttiva 2000/78/CE cit.

³⁹² Joint Report on the application of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, 2014, p. 10.

La direttiva impone inoltre agli Stati membri di prevedere sanzioni e rimedi efficaci e di istituire uno o più organismi i cui compiti includono in una posizione di indipendenza assistenza alle vittime, un'attività di reporting e di indagine. In molti Stati membri l'ente di tutela ha poteri più ampi rispetto a quelli previsti dalla direttiva o, per quanto riguarda la discriminazione per motivi di religione o convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale, ha una competenza che va al di là del settore lavorativo. Le competenze e la struttura di tali enti variano largamente nei diversi Stati membri, ove in alcuni casi possiedono una natura consultiva, mentre in altri una natura quasi giurisdizionale³⁹³. Alcuni Stati membri non avevano ancora previsto un sistema di tutela giuridico in materia prima del recepimento delle due direttive, e queste hanno pertanto introdotto in diversi casi un sistema di protezione nuovo (come ad esempio quello in materia di contrasto alla discriminazione in base all'età). L'orientamento normativo così come il contenuto della maggior parte delle disposizioni delle due direttive sono identici, e la maggior parte degli Stati membri hanno recepito i dispositivi in un unico atto interno. La scadenza per l'attuazione delle direttive da parte degli Stati membri è stata il 19 luglio 2003 per la direttiva 2000/43 / CE ed il 2 dicembre 2003 per la direttiva 2000/78 / CE (ad eccezione delle disposizioni relative alla discriminazione in base all'età ed alla disabilità, che gli Stati membri erano tenuti ad attuare entro il 2 dicembre 2006). Da allora, i casi sottoposti al vaglio della Corte di giustizia da parte dei giudici nazionali mediante la procedura del rinvio pregiudiziale è andato sempre più crescendo, contribuendo di tal modo ad interpretare ed applicare il diritto antidiscriminatorio europeo in modo uniforme nell'ambito dell'Unione.

La Corte ha pronunciato una serie di importanti sentenze che hanno chiarito quali siano e come vadano interpretate ed applicate le principali disposizioni di tali direttive. Da un punto di vista numerico, senz'altro sono

³⁹³ V. *Joint Report on the application of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, 2014, p. 11 ss.

stati più i casi afferenti alla direttiva 2000/78/CE rispetto alla direttiva 2000/43/CE, e di questi la maggior parte ha riguardato fattispecie discriminatorie relative all'età.

Il principio della parità di trattamento implica che non vi sia alcuna forma di discriminazione, sia diretta che indiretta, basata su uno dei motivi previsti dalle direttive. In particolare, la direttiva antidiscriminazione razziale è stata ampiamente utilizzata dalla Corte di giustizia consolidando negli anni un percorso giurisprudenziale³⁹⁴ che opera come riferimento anche per la tutela contro la discriminazione dei rom.

Tuttavia, nonostante la cospicua produzione di atti e studi che negli anni hanno dato evidenza di politiche e provvedimenti fortemente discriminanti nei confronti di questa minoranza in diversi Stati membri dell'Unione, come si tratterà in seguito, ad oggi in un solo caso la Corte di giustizia si è pronunciata su di un caso di discriminazione razziale nei confronti della minoranza rom³⁹⁵.

Come già riferito, negli ultimi anni peraltro il concetto di discriminazione si è ulteriormente evoluto in forme più complesse che tengono conto della sussistenza allo stesso tempo di più fattori discriminatori, come la discriminazione “multipla”³⁹⁶ di cui i rom sono tra le maggiori vittime.

Relativamente alle azioni positive, l'art. 5 della direttiva 2000/43, prevede l'adozione da parte degli Stati membri di “misure specifiche” dirette ad evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica aventi la finalità di assicurare l'effettiva e completa parità” delle vittime di

³⁹⁴ V. in seguito le sentenze della Corte (Seconda Sezione) del 10 luglio 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV*, C-54/07, e la sentenza della Corte (Grande sezione) del 17 luglio 2008, *S. Coleman v. Attridge Law e Steve Law*, C-303/06, ed altre.

³⁹⁵ V. il caso *Chez*, nel paragrafo successivo.

³⁹⁶ “La discriminazione multipla descrive una situazione in cui qualcuno è discriminato sulla base di più di un motivo. In base alle caratteristiche si possono definire due tipi di discriminazione: additiva e intersezionale (...)”. Sulla discriminazione multipla e i rom, v. FRA EU-MIDIS (2010), *European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in Focus Report: Multiple Discrimination* (disponibile online).

diseguaglianze su base etnico-razziale³⁹⁷. Tale disposizione si collega sinergicamente con quanto previsto dagli atti di *policy* delle istituzioni europee per l'integrazione dei rom, che promuovono l'utilizzo di tali azioni per superare la loro forte vulnerabilità economica e sociale³⁹⁸.

Le due direttive infatti contemplano la protezione di tutti i cittadini presenti nell'Unione e non solo i cittadini europei ma allo stesso tempo non coprono le fattispecie relative alla disparità di trattamento basata sulla nazionalità oltre a non pregiudicare le disposizioni che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Paesi terzi e di apolidi³⁹⁹.

La complessità della tutela dei rom nell'Unione si deve anche alla eterogeneità del loro *status*: cittadini europei, cittadini di Paesi terzi, titolari o richiedenti protezione internazionale, ed apolidi. Essi godono di un trattamento diverso in base al tipo di cittadinanza o *status* posseduto e di conseguenza, i diritti e i doveri sono goduti od esercitati in maniera differente a causa della loro diversa nazionalità e del loro status. Ciò comporta limitazioni all'applicazione della direttiva: si pensi ad una persona di origine rom irregolare presente in uno Stato Membro dell'Unione, la cui posizione giuridica renda praticamente impossibile presentare un ricorso per aver subito

³⁹⁷ La disposizione prevede: "Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato Membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica".

³⁹⁸ Potrebbe ravvisarsi per contro una incoerenza con quanto invece disposto dalle azioni di supporto finanziario mediante i fondi strutturali (2014-2020), ove la ratio ispiratrice del sostegno alle categorie vulnerabili ivi inclusi i rom, muove dal presupposto che questi debbano essere beneficiari di misure generali previste per tutte le categorie socialmente vulnerabili ed a rischio povertà (o meglio in stato di povertà) al fine di evitare il loro "isolamento sociale".

³⁹⁹ V. il preambolo n. 13 della direttiva 2000/43 e l'art. 3, par. 2 di entrambe le direttive cit. prevede: "It should be noted that statelessness is a severe problem in the Roma community" in R. Linde, *Statelessness and Roma Communities in the Czech Republic: Competing Theories of State Compliance*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 13, Issue 4, 2006, p. 341 ss. In argomento v. anche J. Parra, *Stateless Roma in the European Union: Reconciling the Doctrine of Sovereignty concerning Nationality Laws with International Agreements to Reduce and Avoid Statelessness*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. 34, Issue 6, June 2011, p. 1666 ss.

una discriminazione davanti ad un tribunale data la necessità di identificarsi e del controllo della regolarità del soggiorno dei cittadini stranieri nel territorio. Il paradosso è che proprio coloro che hanno forse più bisogno di tutela non possono utilizzare lo strumento. Se da un lato, la regolarità del soggiorno è quasi sempre legata alla sussistenza di un contratto di lavoro, dall'altro i rom sono esclusi dal mercato di lavoro, creandosi in tal modo un circolo vizioso per cui la condizione per l'accesso allo strumento di tutela è impossibile a causa di misure o comportamenti discriminatori, ivi inclusi quelli di natura istituzionale. In diversi Paesi dell'Unione sussiste difatti una sistematica discriminazione razziale nei confronti dei rom, di natura istituzionale, che interessa i servizi pubblici essenziali come l'accesso all'edilizia popolare o ad altre forme di sostegno alla casa, l'assistenza socio-sanitaria, le misure di promozione all'inserimento nel mondo del lavoro e l'istruzione.

Non a caso, la Commissione europea ha attivato delle procedure di infrazione indirizzate a taluni Stati membri per violazione del principio di non discriminazione, così come previsto dalla direttiva antidiscriminazione razziale, consistenti in misure nazionali ghetizzanti in alcuni dei settori prioritari della Strategia europea, come l'alloggio e l'istruzione⁴⁰⁰. Ove la Commissione non ritenga i provvedimenti, adottati successivamente all'apertura della procedura sufficienti, a garantire la cessazione delle violazioni, potrebbero aprirsi nei confronti di tali Stati delle azioni davanti alla Corte di giustizia e l'eventuale applicazione di sanzioni nei confronti di tali Paesi.

3. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di non discriminazione

⁴⁰⁰ I Paesi interessati dalla procedura sono la Francia, l'Italia, l'Ungheria, Repubblica Ceca e la Slovacchia.

La direttiva antidiscriminazione razziale riguarda qualsiasi forma di discriminazione su base etnica o della razza. Come si è già detto, il principio di eguaglianza, attuato secondo la direttiva antidiscriminazione razziale nell'ambito della lotta contro la povertà e l'esclusione per tutte le persone vulnerabili ed emarginate, assume un ruolo determinante. La direttiva non definisce le nozioni di razza e origine etnica, che devono essere definite dagli Stati membri nella legislazione nazionale ed enfatizza nel suo preambolo che: "L'Unione europea respinge le teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte. L'uso del termine 'razza' nella presente direttiva non implica l'accettazione di siffatte teorie"⁴⁰¹.

La direttiva si applica sia al settore pubblico e privato. Sempre nel preambolo, che ha una funzione di strumento interpretativo del dettato normativo, si evidenzia come la direttiva tratti in primo luogo le persone fisiche, ma richiede agli Stati membri di assicurare, ove necessario, la protezione delle persone giuridiche nella misura in cui i loro membri possano essere vittime di discriminazione per motivi di razza o origine etnica⁴⁰². I rom, rappresentano un gruppo "etnico" particolarmente significativo nell'Unione ed allo stesso tempo vulnerabile, e sono pertanto interessati in modo significativo dall'applicazione della direttiva⁴⁰³.

Rileva evidenziare come sussistano delle problematiche rispetto alle modalità di applicazione della legge e prassi interne nell'attuazione del principio di parità di trattamento. Al fine di assicurare la corretta interpretazione ed applicazione del diritto antidiscriminatorio europeo, da un lato la Commissione monitora le prassi degli Stati membri, dall'altro il giudice interno sanziona i soggetti ogni qualvolta accerti la mancata o incompleta applicazione del suddetto diritto. Il giudice europeo infine attua in una

⁴⁰¹ Preambolo n. 6 della direttiva 2000/43/CE.

⁴⁰² Preambolo n. 16 della direttiva 2000/43: "(...) Gli Stati membri dovrebbero inoltre, se del caso e conformemente alle rispettive tradizioni e prassi nazionali, prevedere una protezione per le persone giuridiche che possono essere discriminate per motivi di razza o origine etnica dei loro membri".

⁴⁰³ *Ibid.*

funzione di supporto e “guida”.

La direttiva impone agli Stati membri di stabilire sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive e di garantire che siano avviate procedure giurisdizionali ai fini dell'esecuzione degli obblighi imposti del diritto derivato, possibilmente utilizzando un procedimento amministrativo precontenzioso ma non armonizza le sanzioni e i mezzi di ricorso contro le discriminazioni. Al riguardo, nella sentenza *Accept*, la Corte di giustizia ha stabilito che la direttiva deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale che preveda sanzioni meramente simboliche, come ad esempio un ammonimento⁴⁰⁴.

In base alla direttiva, l'accertamento di una discriminazione diretta o indiretta non richiede la violazione di diritti o di interessi stabiliti dalla legge, ma basta una condotta che comporti un trattamento meno favorevole di una persona rispetto a un'altra a motivo della sua razza o della sua origine etnica⁴⁰⁵.

L'inversione dell'onere della prova costituisce uno strumento determinante per favorire l'effettiva applicazione della normativa antidiscriminazione. Inoltre, la direttiva prevede la facoltà, per gli Stati membri, di mantenere o utilizzare misure specifiche per evitare o compensare gli svantaggi correlati ai motivi di discriminazione.

3.1 Il Caso *Feryn*⁴⁰⁶

Il caso più significativo deciso dalla Corte di Lussemburgo in tema di discriminazione razziale riguarda il procedimento avviato dal Centro per le pari opportunità e lotta al razzismo belga (di seguito “Centro”) contro *Firma*

⁴⁰⁴ Sentenza della Corte del 25 aprile 2013, *Asociația Accept c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, C-81/12.

⁴⁰⁵ V. il caso *Chez* nel paragrafo successivo.

⁴⁰⁶ Sentenza della Corte del 10 luglio 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV*, C-54/07.

Feryn, una società specializzata nell'installazione di portoni per garage. Il direttore della società dichiarava pubblicamente che non poteva assumere dipendenti "immigrati" in quanto i suoi clienti sarebbero stati riluttanti a permettere a tali persone l'accesso alle loro case durante i lavori di installazione. Nella sentenza *Feryn*, la Corte di giustizia ritiene illegittima la procedura di selezione dell'imprenditore dichiaratamente contrario all'assunzione di lavoratori immigrati, posto che la xenofobia rappresenta una forma specifica di discriminazione razziale.

In base alla legge belga, il Centro era competente ad avviare un'azione legale in materia di contrasto alla discriminazione anche in assenza di un denunciante identificato ed in tal senso il Centro belga dichiarava che la procedura di assunzione del personale applicata dalla società *Firma Feryn* si sostanzava in una pratica discriminatoria. La Corte, interpretando nel più ampio modo lo scopo della direttiva, ha ritenuto che l'assenza di un denunciante identificato non costituisca un ostacolo alla sussistenza di una condotta discriminatoria, nella fattispecie, di natura diretta⁴⁰⁷: "(...), da ciò non può dedursi che l'assenza di un denunciante identificabile permetta di concludere per l'assenza di qualsivoglia discriminazione diretta ai sensi della direttiva 2000/43. Come rammenta il suo ottavo 'considerando', infatti, quest'ultima mira a "promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro". A tal fine, l'art. 3, n. 1, lett. a), della detta direttiva precisa che quest'ultima riguarda in particolare i criteri di selezione e le condizioni di assunzione". Ed ancora prosegue il giudice dell'Unione: "L'obiettivo di promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro sarebbe difficilmente raggiungibile se la sfera di applicazione della direttiva 2000/43 fosse circoscritta alle sole ipotesi in cui un candidato scartato per un posto di lavoro e che si reputi vittima di una discriminazione diretta abbia avviato una procedura giudiziaria nei confronti del datore di lavoro".

⁴⁰⁷ Ivi, paragrafi 21-24.

Nel caso *Feryn*, la Corte ha dato attuazione al divieto di discriminazione diretta nel senso di assicurare un'ampia protezione contro la discriminazione razziale, evidenziando come le dichiarazioni pubbliche da parte di un datore di lavoro consistenti nella esplicita esclusione dalla propria attività di lavoro e dalle relative procedure di assunzione di persone appartenenti ad una determinata "origine etnica" sono esplicitamente discriminatorie. La Corte ha sottolineato che affinché sussista discriminazione diretta non è necessario identificare la persona affettivamente vittima della condotta illecita: "The fact that an employer declares publicly that it will not recruit employees of a certain ethnic or racial origin, something which is clearly likely to strongly dissuade certain candidates from submitting their candidature and, accordingly, to hinder their access to the labour market, constitutes direct discrimination in respect of recruitment within the meaning of Directive 2000/43. The existence of such direct discrimination is not dependant on the identification of a complainant who claims to have been the victim"⁴⁰⁸.

Inoltre la Corte dichiara che la direttiva non osta a che gli Stati membri prevedano nei propri ordinamenti interni il diritto di associazioni o di enti di altra natura portatori di un interesse legittimo al rispetto delle disposizioni della direttiva di avviare un'azione legale anche di natura amministrativa al fine di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalla direttiva. Di tal modo, tali enti possono agire in presenza o anche in assenza di un denunciante identificato⁴⁰⁹.

Per quanto riguarda l'applicazione della regola dell'inversione dell'onere della prova, previsto dall'articolo 8 della direttiva 2000/43/CE, la Corte ha dichiarato che: "The precondition of the obligation to adduce evidence in rebuttal which thus arises for the alleged perpetrator of the discrimination is a

⁴⁰⁸ Ivi, par. 25.

⁴⁰⁹ Ivi, par. 27.

simple finding that a presumption of discrimination has arisen on the basis of established facts”⁴¹⁰.

La Corte ha evidenziato come dichiarazioni da parte di un datore di lavoro, che affermano in modo chiaro di non voler assumere lavoratori che possiedono una determinata “origine etnica o razziale”, sono sufficienti per presumere l'esistenza di una politica di assunzione palesemente discriminatoria. È quindi compito del giudice nazionale di accertare la veridicità dei fatti contestati nel processo instaurato dinanzi al giudice a quo. Il datore di lavoro-convenuto deve in tale sede dare prova che la propria politica di assunzione non corrisponda alle dichiarazioni discriminatorie espresse⁴¹¹.

La direttiva impone agli Stati membri l'obbligo di introdurre nei rispettivi ordinamenti giuridici misure interne sufficientemente efficaci a raggiungere l'obiettivo della direttiva e ad assicurare che gli organismi di tutela nazionali e le altre istituzioni nazionali competenti provvedano a garantire una protezione efficace attraverso sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in casi di discriminazione (articolo 15).

Nel caso *Feryn* la Corte di giustizia ha elencato alcuni esempi di sanzioni aventi tale natura: “Se del caso, e qualora ciò dovesse apparire adeguato alla situazione in esame nella causa principale, esse possono consistere nella constatazione della discriminazione da parte del tribunale o dell'autorità amministrativa competente, cui si aggiunga un adeguato rilievo pubblicitario, i cui costi siano quindi a carico della parte convenuta. Esse possono parimenti consistere nell'ingiunzione rivolta al datore di lavoro, secondo le norme del diritto nazionale, di porre fine alla pratica discriminatoria accertata, cui si aggiunge, se del caso, una sanzione pecuniaria. Esse possono inoltre consistere nella concessione di un risarcimento dei danni in favore dell'organismo che ha avviato la procedura giurisdizionale”⁴¹².

⁴¹⁰ Ivi, par. 30

⁴¹¹ Ivi, paragrafi 31-33.

⁴¹² Ivi, par. 39.

3.2 Il caso *Meister*⁴¹³

Nel caso *Meister*, la Corte ha affrontato nuovamente la corretta applicazione della regola dell'onere della prova ex art. 8 par. 1 della direttiva 2000/43 oltre all'articolo 10 par. 1, della direttiva 2000/78 / CE. La Sig.ra *Galina Meister*, una cittadina russa di 45 anni si vedeva rifiutata una domanda di lavoro per due volte senza alcuna motivazione. Essa affermava di possedere i requisiti per occupare l'impiego annunciato pubblicamente dal datore di lavoro e di essere stata discriminata sulla base del sesso, età ed origine etnica. Alla sua richiesta al datore di lavoro di accedere agli atti relativi alla procedura di selezione al fine di dare evidenza delle sue migliori qualifiche rispetto alla persona selezionata, la ricorrente si vedeva la richiesta rifiutata. La Corte non ha deciso di interpretare le disposizioni sull'onere della prova nel senso di non attribuire un diritto alla ricorrente di accesso alle informazioni circa la procedura di selezione. Tuttavia, la Corte ha affermato che il rifiuto da parte del datore di lavoro di concedere l'accesso agli atti può essere preso in considerazione dal giudice interno nel processo di valutazione circa la sussistenza o meno della presunzione di discriminazione: “a defendant’s refusal to grant any access to information may be one of the factors to take into account in the context of establishing facts from which it may be presumed that there has been direct or indirect discrimination”⁴¹⁴.

3.3 Il caso *Coleman*⁴¹⁵

Nell'emblematico caso *Coleman*, la Corte chiarisce come l'interpretazione della direttiva 2000/78 debba essere la più ampia possibile al fine di assicurare

⁴¹³ Sentenza della Corte del 19 April 2012, *Galina Meister v. Speech Design Carrier Systems GmbH*, C-415/10.

⁴¹⁴ Ivi par. 47.

⁴¹⁵ Sentenza della Corte (Grande sezione) del 17 luglio 2008, *S. Coleman v. Attridge Law e Steve Law*, C-303/06.

una tutela effettiva alle vittime, ed elabora il concetto di *discrimination by association*. Pertanto l'applicazione del principio non è limitata soltanto a coloro che possiedono la caratteristica personale tutelata ma anche a chi subisce gli effetti negativi del suo mancato rispetto. La Corte ritiene sussistente una discriminazione diretta basata sulla disabilità non nei confronti della vittima "diretta" del comportamento discriminatorio, nella fattispecie un giovane disabile, ma della madre, la quale per il fatto di essere genitore del disabile veniva trattata in modo meno favorevole rispetto ai propri colleghi sul luogo di lavoro.

Il divieto di discriminazione diretta previsto dall'articolo 2 par. 2, lett. (a) interessa anche quei casi in cui il lavoratore subisce un trattamento meno favorevole sulla base della sua "associazione" con la persona che possiede le caratteristiche tutelate. Anche in questo caso, viene sancito il principio dell'interpretazione effettiva della norma affinché le direttive sulla parità di trattamento possano coprire le molteplici e complesse fattispecie in cui la discriminazione si esprime.

Tale concetto peraltro viene nuovamente applicato nel caso *Chez* riguardante direttamente i rom ove la ricorrente non aveva origine rom ma subiva gli effetti negativi della mancata applicazione della direttiva 2000/43 per il fatto di risiedere nello stesso quartiere dove veniva applicata la prassi discriminatoria⁴¹⁶. I casi *Coleman*, così come *Römer* e *Firma Feryn* sono particolarmente significativi perché la Corte chiarisce lo scopo del divieto nelle fattispecie di discriminazione diretta ai sensi dell'art. 2, par. 2, let. a) di delle due su richiamate direttive

3.4 I casi *Bartsch*⁴¹⁷ e *Küçükdeveci*⁴¹⁸

⁴¹⁶ V. il caso *Chez*, par. 3.4.

⁴¹⁷ Sentenza della Corte (Grande Camera) del 23 September 2008, *Birgit Bartsch v Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, C-427/06.

⁴¹⁸ Sentenza della Corte del 19 gennaio 2010, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG.*, C-555/07.

Nei successivi casi *Bartsch* e *Kücükdeveci*, la Corte ha chiarito ulteriormente quando stabilito nella sentenza *Mangold*⁴¹⁹. Nel caso *Bartsch v. Bosch*, essa ha stabilito che i giudici nazionali non devono applicare il divieto di discriminazione in base all'età quando la fattispecie non ha alcun collegamento con il diritto dell'Unione. A differenza del caso *Mangold*, nel caso *Bartsch* tale collegamento non esisteva, in quanto si riferiva ad un periodo temporale che precedeva il termine per il recepimento della direttiva e la misura statale in questione non derivava dall'implementazione di una direttiva europea o di un qualsiasi altro strumento di diritto comunitario.

Nel caso *Kücükdeveci v. Swedex*, la Corte del Lussemburgo ha stabilito che i giudici nazionali sarebbero stati obbligati alla non applicazione della normativa interna se questa fosse stata incompatibile con il principio della parità di trattamento, e tale verifica può essere realizzata anche di propria iniziativa. Tale obbligo sussisteva nonostante la fattispecie riguardasse il rapporto tra due soggetti privati. La Corte ha confermato che il principio della parità di trattamento dovrebbe essere il fondamento dell'interpretazione delle disposizioni delle direttive del 2000, in combinato disposto con il diritto fondamentale alla non discriminazione sancito dall'articolo 21 della Carta dei diritti. La Corte ha infine confermato la sussistenza di un principio generale autonomo alla non discriminazione in ragione dell'età. Per contro, nei casi *Mangold* e *Kücükdeveci* la Corte è stata poco chiara sull'accertamento della violazione del principio generale di non discriminazione, posto che accertava la violazione della direttiva senza effettuare alcun riferimento alla Carta⁴²⁰. L'importante concetto sopra evidenziato viene tuttavia ribadito nel caso *Runevič-Vardyn*.

⁴¹⁹ Sentenza della Corte (Grande Camera) del 22 novembre 2005, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, C-144/04.

⁴²⁰ In argomento v. Uitz cit., p. 24 ss.

3.5 Il caso *Runevič-Vardyn*⁴²¹

Nel caso *Runevič-Vardyn* la Corte definisce la nozione di “servizi”, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 (h), della direttiva, che vieta la discriminazione anche relativamente all'accesso ed alla fornitura di beni e servizi pubblici. Nella fattispecie, il diritto interno lituano prevedeva l'obbligo di indicare il nome e cognome delle persone (fisiche) nei certificati di stato civile in base alle regole ortografiche della lingua lituana. I ricorrenti, appartenenti alla minoranza polacca lituana, intendevano indicare i propri nominativi in lingua polacca. Il certificato di nascita della prima ricorrente veniva rilasciato nel 1977 quando il territorio apparteneva ancora all'Unione Sovietica ed era emesso in alfabeto cirillico. Successivamente, il rilascio di tali documenti avveniva in alfabeto latino ma in base alle regole ortografiche della lingua lituana.

La Corte ha stabilito che, sebbene il campo di applicazione della direttiva non debba essere interpretato in senso restrittivo, la normativa interna come quella in questione - e che nel caso riguarda la regolamentazione della grafia del nome di una persona nelle certificazioni ufficiali rilasciate dallo Stato -, esulava dalla nozione di “servizio” ai sensi della direttiva⁴²². Inoltre, il giudice a quo, nella domanda pregiudiziale alla Corte, chiedeva se gli articoli 18 e 21 del TFUE ostavano a che le autorità nazionali competenti si rifiutassero di modificare la forma del nome quando inserito nel Registro dell'anagrafe.

La ricorrente affermava che nell'esercizio del diritto di libera circolazione (art. 21 TFUE) tale divieto le creava problemi poiché era tenuta ad utilizzare documenti (di stato civile) in cui il suo nome non era indicato in polacco e per tale ragione differivano in modo significativo da quelli del coniuge e del figlio, entrambe polacchi. La Corte ha analizzato la questione partendo dalla garanzia dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione, accertando che la

⁴²¹ Sentenza della Corte del 12 May 2011, *Malgožata Runevič-Vardyn and Lukasz Pawel Wardyn v Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others*, C-391/09.

⁴²² Ivi, paragrafi 43-48.

Lituania non imponeva alcuna restrizione all'esercizio di qualsivoglia diritto legato alla cittadinanza dell'Unione. Essa ha dichiarato che la differenza grafica del cognome dei coniugi potrebbe essere sì causa di disagio ma che l'accertamento che tale disagio assurga ad un "grave impedimento" della sfera privata, professionale, o anche attinente agli aspetti amministrativi della famiglia, spetta al giudice interno⁴²³. Una siffatta decisione va accertata caso per caso al fine di stabilire se il rifiuto del cambio del nome comporti: "(...) the possibility that the truthfulness of the information contained in those documents will be called into question and the identity of that family and the relationship which exists between its members placed in doubt"⁴²⁴. Tale valutazione è necessaria dal momento che potrebbe avere conseguenze importanti nell'esercizio del diritto di soggiorno previsto dall'art. 21 TFUE. Se il grave disagio è accertato, a quel punto il giudice interno deve stabilire se il rifiuto rappresenti il risultato di un bilanciamento ragionevole degli interessi in gioco ovvero il rispetto della vita privata e familiare *versus* la legittima tutela della lingua ufficiale e tradizioni di un Paese.

Il caso ha avuto un impatto anche sul tema della protezione delle minoranze. La Corte di giustizia ha ribadito che il nome di una persona è un elemento costitutivo della identità individuale e della vita privata, tutela questa prevista dall'articolo 7 della Carta dei diritti oltre che dall'art. 8 Cedu⁴²⁵. Essa ha inoltre, ha dichiarato che in base all'art. 3 (3), par. 4 TUE e all'articolo 22 della Carta, "l'Unione deve rispettare la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica". Per contro, ha altresì ricordato come l'art. 4 (2) TUE prevede che l'Unione deve, allo stesso modo, rispettare l'identità nazionale dei suoi Stati membri, che comprende la protezione della lingua nazionale ufficiale di uno Stato Membro⁴²⁶.

⁴²³ Ivi, paragrafi 76-78.

⁴²⁴ Ivi, par. 77.

⁴²⁵ Ivi, par. 66.

⁴²⁶ Ivi, par. 86.

Anche se la Corte di Lussemburgo ha tenuto in considerazione tutti gli elementi rilevanti del caso, tutti peraltro relativi in diverso modo alla sfera dei diritti umani, essa non è riuscita a trarre delle conclusioni chiare rispetto al loro diverso bilanciamento nel caso concreto, né ha tenuto in debito conto l'ordinamento internazionale al fine di giungere ad un parere univoco⁴²⁷.

Vale la pena ricordare, inoltre, che non è la prima volta la Corte di giustizia si cimenta sulla questione dell'ortografia dei nomi di una minoranza⁴²⁸. Il Comitato dei Diritti umani delle Nazioni Unite ha deciso nei casi *Bulgakov v. Ukraine*⁴²⁹ e *Raihman v. Latvia*⁴³⁰ che la modifica unilaterale e coercitiva della grafia del nome di famiglia costituisce un grave pregiudizio al diritto alla vita privata. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo sembra essere invece più vicina a quella della Corte di Giustizia. Sebbene la prima abbia riconosciuto che le controversie sui nomi di persone rientri nella sfera di applicazione dell'articolo 8⁴³¹, nella maggior parte dei casi esaminati ha lasciato ampio margine di apprezzamento allo Stato contraente, non riscontrando mai ad oggi alcuna violazione del diritto alla vita privata⁴³². La Corte europea si è

⁴²⁷ Peraltro, lo Stato lituano si espressamente impegnato a rispettare due trattati internazionali che riguardano il tema del rispetto dei nomi delle minoranze: la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (articolo 11) e il trattato sulle relazioni amichevoli e la cooperazione di buon vicinato tra la Lituania e la Polonia firmato nel 1994 (articolo 14).

⁴²⁸ V. in argomento R. Satkauskas, *Use of Diacritics: Towards a New Standard of Minority Protection*, in *Lithuanian Foreign Policy Review*, n. 21, 2008, p. 112 ss.; J. Walkowiak, *Minority Language Policy Regarding Personal Names – An Overview*, in *Journal of Estonian and Finno-Ugric Linguistics (ESUKA-JEFUL)*, Vol. 2, n. 1, 2011, p. 367 ss.

⁴²⁹ Communication n. 1803/2008, *Bulgakov v. Ukraine*, Report of the HRC, Vol. II (Part One), 2012-2013, UN Doc. No. A/68/40, p. 187 ss.

⁴³⁰ Communication n. 1621/2007, *Raihman v. Latvia*, Report of the HRC, Vol. II (Part One), 2010-2011, UN Doc. No. A/66/40, p. 352 ss.

⁴³¹ V. ad esempio ECtHR, 22 February 1994, *Burghartz v. Switzerland*, Appl. n. 16213/90; ECtHR, 25 November 1994, *Stjerna v. Finland*, Appl. n. 18131/91; ECtHR, 24 October 1996, *Guillot v. France*, Appl. n. 22500/93.

⁴³² V. ad esempio ECtHR, 11 September 2007, *Bulgakov v. Ukraine*, Appl. n. 59894/00 relativa all'ortografia di nomi stranieri; ECtHR, Decision on Admissibility of 7 December 2004, *Mentzen alias Mencena v. Latvia*, Appl. n. 71074/01; ECtHR, Decision on Admissibility of 7 December 2004, *Kuharec alias Kuhareca v. Latvia*, Appl. n. 71557/01 sull'obbligo del cambio di nome a seguito di matrimonio; ECtHR,

generalmente espressa nel senso che l'ortografia dei nomi non può essere “sconnessa” dalla politica sulle lingue dello Stato e che la libertà linguistica non è un diritto autonomo in base alla Cedu. Secondo la Corte, è estremamente difficile, se non impossibile, trovare un denominatore comune nelle *policy* relative alle minoranze linguistiche del Consiglio d'Europa rivolte agli Stati contraenti⁴³³.

Un'attenzione particolare merita la questione abitativa quando si affronta l'ambito di applicazione della direttiva antidiscriminazione razziale. L'articolo 3, paragrafo 1 (h) afferma espressamente che la fornitura di alloggi di natura pubblica rientra nell'ambito della direttiva. Allo stesso modo, gli enti pubblici e le autorità competenti degli Stati Membri esercitano molte funzioni connesse all'accesso all'alloggio, e non è chiaro quale di queste funzioni rientri nell'ambito di applicazione della direttiva.

Tale problematica è emersa chiaramente nel caso relativo alle misure adottate dal governo francese nel 2010 per sgomberare le comunità rom⁴³⁴ che vivevano in insediamenti non autorizzati allo scopo di assicurare un loro rientro nel Paese di origine, la Romania. Se si considera l'argomentazione della Corte nel caso *Runevič-Vardyn* ovvero che lo scopo della direttiva non può essere interpretato restrittivamente, si dovrebbe sostenere che l'azione dello Stato francese rientri nell'ambito dell'accesso e fornitura di alloggi e quindi ricadeva nell'ambito di applicazione della direttiva il cui rispetto *vis-à-vis* il caso di specie appare alquanto dubbio. Tuttavia, non è chiaro se la Corte intenderà ricomprendere tali misure nella *ratio* della direttiva antidiscriminazione, e resta da vedere come la Corte svilupperà la propria

2 February 2010, *Kemal Taşkın and Others v. Turkey*, Appl. n. 30206/04 sull'uso del nome nella lingua (ortografica) minoritaria.

⁴³³ V. sentenza cit. *Bulgakov*, par. 43.

⁴³⁴ In argomento v. A. M. Korando, *Roma Go Home: The Plight of European Roma*, in *Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice*, Vol. 30, n. 1, 2012, p. 125 ss.

giurisprudenza in questo ambito⁴³⁵. In senso opposto e quindi di ricomprendere la materia nell'ambito di applicazione della direttiva è stato il giudice interno italiano in sede di condanna del Comune di Roma per violazione della direttiva 2000/43 per aver discriminato le popolazioni rom collocate da molti anni dall'amministrazione comunale in campi esclusivamente adibiti a persone di origine rom peraltro situate in zone spesso periferiche della città⁴³⁶.

3.6 Il caso *Kamberaj*⁴³⁷

Nel caso *Kamberaj*, la Corte interpreta la clausola di esclusione della direttiva di cui all'articolo 3, par. 2. In essa è previsto che le differenze di trattamento basate sulla nazionalità, per quanto riguarda l'ingresso e il soggiorno di cittadini di Paesi terzi o apolidi nell'Unione europea, e derivanti dal loro status giuridico, non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva. Il caso riguardante l'Italia, aveva ad oggetto il diverso trattamento previsto tra i cittadini italiani e cittadini di Paesi terzi legalmente residenti in relazione alla fornitura di sussidi per l'alloggio in favore di persone a basso reddito. Il ricorrente, *Servet Kamberaj* cittadino albanese, titolare di un regolare permesso di lungo soggiorno a Bolzano, vedeva la sua domanda di sussidio per l'alloggio respinta e lamentava la sussistenza di una procedura discriminatoria in base alla direttiva 2000/43/CE ed alla direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo. La Corte ha ritenuto che la fattispecie concreta, anche se la questione dell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale poteva essere

⁴³⁵ In argomento v. C. O'Conneide, *The Evolution and Impact of the Case-Law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Luxembourg, 2013, p. 30.

⁴³⁶ V. in seguito par. 3.5.

⁴³⁷ Sentenza della Corte del 24 aprile 2012, *Servet Kamberaj v. Istituto per l'edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) and Others*, C-571/10.

potenzialmente in contrasto con la direttiva 2003/109/CE, non rientrava nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/43/CE⁴³⁸.

4. Segue: Il primo caso affrontato dalla Corte di Giustizia: il caso *Belov* dichiarato inammissibile e la sentenza *Chez*

Merita particolare attenzione l'unica sentenza della Corte di Giustizia, *Chez Razpredelenie Bulgaria AD / Komisia za zashtita ot diskriminatsia*⁴³⁹, nella quale viene affrontato un caso di discriminazione razziale nei confronti della minoranza rom. La medesima questione pregiudiziale era stata dichiarata irricevibile, poco prima, dalla Corte di Giustizia nella causa *Belov*⁴⁴⁰, nonostante la diversa opinione dell'Avvocato generale, perché la Commissione nazionale anti-discriminazione, non veniva riconosciuta un organo giurisdizionale nazionale.

La sentenza *Chez* del luglio 2015 veniva adottata invece nell'ambito di una richiesta di rinvio pregiudiziale da parte del Tribunale Amministrativo di Sofia. La questione riguardava l'installazione, da parte dell'azienda preposta alla fornitura di energia elettrica, di contatori elettrici sui pali dell'elettricità ad un'altezza di 7 metri (mentre in altri quartieri si trovano ad un'altezza non

⁴³⁸ Se da un lato si potrebbe pensare che la Corte abbia smentito la propria giurisprudenza pregressa in ordine alla forza disapplicativa del principio di non discriminazione (dal caso *Mangold* a quello *Kuküdverci*), posto che i diritti della Cedu (compreso quello di non discriminazione di cui all'art. 14) fanno parte del diritto dell'Unione come principi generali (art. 6, terzo comma del Trattato sull'Unione), dall'altro si deve argomentare nel senso che il principio di non discriminazione è direttamente protetto dall'art. 21 della Carta e, nell'applicazione di questo si "deve" tenere conto anche di quanto elaborato dai giudici di Strasburgo ex art. 52, terzo comma, della Carta.

⁴³⁹ Sentenza della Corte (Grande sezione) del 16 luglio 2015, *Chez Razpredelenie Bulgaria AD c. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, C-83/14.

⁴⁴⁰ V. sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 31 gennaio 2013, *Valeri Hariev Belov v. Chez Elektro Balgaria AD*, C-394/11. Nella causa, avente ad oggetto fatti simili, la Corte di Giustizia veniva adita mediante ricorso pregiudiziale dalla Commissione per la difesa contro la discriminazione bulgara. La domanda veniva dichiarata irricevibile a causa della natura non giurisdizionale della Commissione.

superiore a 1,70 metri⁴⁴¹) in un quartiere della città di *Dupnitsa* in Bulgaria in cui risiedono prevalentemente persone di origine rom. La ricorrente, cittadina bulgara senza origini rom, propone ricorso alla Commissione nazionale contro la discriminazione, contro la suddetta prassi a causa del pregiudizio economico che tale misura causava alla propria attività commerciale esercitata nel quartiere.

Nell'affrontare il caso, la Corte offre un'interpretazione ampia del principio di parità di trattamento, analizzando *in primis* l'estensione del principio di non discriminazione razziale ovvero analizzando se questo è applicabile anche a persone non aventi la "caratteristica etnico-razziale" intesa come elemento significativo per la sussistenza della discriminazione, posto che la ricorrente non aveva origini rom. La Corte, richiamando il caso *Coleman*⁴⁴² afferma che, in base all'analogia delle situazioni, l'applicazione del principio non si limita a coloro che possiedono la caratteristica personale tutelata, in tal modo fornendo un'ampia interpretazione del principio: "(...) Detta nozione si applica, indifferentemente, a seconda che la misura di cui trattasi nel procedimento principale interessi le persone che hanno una determinata origine etnica o quelle che, senza possedere detta origine, subiscono, insieme

⁴⁴¹ Ed invero, dal 2000 che la *Chez* installava i contatori elettrici di tutti gli abbonati di diversi quartieri in varie città bulgare a forte presenza di rom sui pali ad un'altezza di sette metri, mentre negli altri quartieri i contatori installati sono collocati a un'altezza di 1,70 metri.

⁴⁴² V. sentenza cit. *Coleman*, nella quale emerge parimenti che: "(...) l'applicazione del principio della parità di trattamento non è limitata soltanto a coloro che possiedono la caratteristica personale tutelata. L'interpretazione secondo la quale il principio della parità di trattamento al quale si riferisce detta direttiva si applica non in relazione a una determinata categoria di persone, bensì sulla scorta dei motivi indicati al suo articolo 1, implica che esso sia applicabile anche a coloro che, seppure non appartenenti essi stessi alla razza o all'etnia interessata, subiscono tuttavia un trattamento meno favorevole o un particolare svantaggio per uno di tali motivi". Oltre al caso *Coleman*, la Corte richiama anche il caso cit. *Feryn*, nella quale si stabilisce che la sussistenza di una discriminazione non presuppone che venga individuato un denunciante: "L'assenza di un denunciante identificabile non permette di concludere per la mancanza di qualsivoglia discriminazione diretta ai sensi della direttiva. Infatti, l'obiettivo di promuovere le condizioni per una partecipazione più attiva sul mercato del lavoro sarebbe difficilmente raggiungibile se essa fosse".

alle prime, il trattamento meno favorevole o il particolare svantaggio risultante da detta misura”⁴⁴³.

La Corte opera, inoltre, un chiarimento interpretativo di tipo estensivo delle nozioni di discriminazione diretta ed indiretta precisando come una normativa nazionale non possa subordinare la sussistenza di una discriminazione indiretta a particolari requisiti⁴⁴⁴. Al contrario, in linea con la giurisprudenza, tale concetto deve essere inteso nella sua più ampia accezione, nel senso che essa sussiste quando l’applicazione di una misura, sebbene formulata in modo neutro, “di fatto sfavorisce un numero molto più elevato di titolari della caratteristica personale protetta che di persone che non la possiedono”.

Gli elementi rilevanti che spingono la Corte ad assumere una posizione a favore della sussistenza di caso di discriminazione indiretta sono da un lato la sussistenza di una prassi e un criterio apparentemente neutri⁴⁴⁵, dall’altro, il fatto che tale prassi si fosse sviluppata soltanto in quartieri dove risiedono prevalentemente persone di origine rom, ed in quanto tale, incidevano in misura notevolmente maggiore su di esse. La prassi costituisce un particolare svantaggio per le persone di origine rom rispetto alle altre a causa del “carattere offensivo e stigmatizzante della prassi controversa” oltre a rendere estremamente difficile, se non impossibile, la consultazione da parte dell’utente del proprio contatore elettrico ai fini del controllo del relativo consumo.

⁴⁴³ A fondamento della sua posizione, la Corte richiama il considerando 16 e gli articoli 1 e 3, par. 1, dove è affermato che la protezione contro la discriminazione razziale si applica a “tutte” le persone. In questo senso va interpretato anche l’articolo 19 TFUE, che si pone come base giuridica della direttiva 2000/43, conferendo all’Unione la competenza ad adottare i provvedimenti necessari a combattere “qualsiasi discriminazione” fondata in particolare sulla razza e l’origine etnica.

⁴⁴⁴ La legge antidiscriminazione bulgara prevedeva che, ai fini della configurazione della violazione del principio di non discriminazione, la misura discriminatoria fosse stata adottata “per motivi razziali o di origine etnica”.

⁴⁴⁵ Segnatamente l’ubicazione delle abitazioni in un quartiere in cui sono stati accertati numerosi danni e manomissioni ai contatori elettrici oltre ad allacciamenti illegali.

La Corte fa chiarezza anche sulla necessità della sussistenza di una lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo ai fini dell'applicazione della direttiva: "Dai considerando 12 e 13 della direttiva 2000/43, essa mira ad assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentano la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, e proprio a questo fine qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sulla razza o l'origine etnica nei settori di cui alla presente direttiva dev'essere proibita nell'Unione".

L'articolo 2, paragrafo 1, di tale direttiva conferma anche che il principio della parità di trattamento ai sensi della stessa comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. La sentenza avrà un effetto "deterrente" in quei Paesi dell'Unione in cui parte della popolazione ha origine rom e l'applicazione della direttiva antidiscriminazione non corrisponda all'interpretazione data nel caso *Chez*. Nelle sue motivazioni la Corte sprona il giudice del rinvio a tenere conto del "carattere coatto, generalizzato e duraturo" della prassi controversa, estesa indistintamente a tutti i residenti del quartiere indipendentemente dal fatto che i contatori fossero stati oggetto di manomissione o di allacciamenti illegali individualmente, e senza individuare gli autori di tali comportamenti. Il protrarsi della prassi per circa quindici anni nei confronti dei residenti di tale quartiere popolato principalmente da cittadini bulgari di origine rom implica che essi "siano considerati nel complesso come potenziali autori di tali comportamenti illegali". La Corte offre un'interpretazione ampia ed universale del principio di eguaglianza dichiarando che: "La direttiva 2000/43 costituisce espressione concreta (...) del principio di non discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica sancito dall'articolo 21 della Carta. (...) il legislatore dell'Unione ha inteso inoltre sottolineare, da un lato, che le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del Trattato, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la

solidarietà, e possono anche compromettere l'obiettivo di sviluppare l'Unione in direzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e, dall'altro, che la proibizione di qualsiasi discriminazione di questo tipo che detta direttiva stabilisce nei settori da essa disciplinati mira, in particolare, ad assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentano la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica”.

La sentenza *Chez* è importante in quanto chiarisce l'estensione del principio di non discriminazione nell'Unione, ampio e universale, ed affronta una fattispecie particolarmente odiosa ovvero la discriminazione “istituzionalizzata”⁴⁴⁶, stigmatizzante, e diffusa nei confronti dei rom, la più importante minoranza dell'Unione. La sentenza rappresenta un importante precedente nel panorama della concreta attuazione del principio di eguaglianza rispetto ai rom, da tempo attesa e che condiziona positivamente gli Stati Membri.

Richiamando *Coleman e Firma Feryn*, la Corte ha ritenuto che, anche coloro che non possiedono l'origine etnica discriminata ma hanno subito le conseguenze pregiudizievoli di una prassi discriminatoria a loro rivolta, hanno diritto di protezione al pari delle prime. La Corte ha inoltre eliminato qualsiasi dubbio rispetto all'estensione del principio a situazioni che non configurino la lesione di un diritto soggettivo o interesse legittimo, chiarendo in questo modo come sia presa in considerazione, ai fini dell'applicazione della direttiva 2000/43, “qualsiasi” fattispecie atta a pregiudicare la persona che ne richiede tutela.

5. Cenni alla giurisprudenza delle Corti nazionali in materia di discriminazione razziale nei confronti della minoranza rom e la corretta applicazione del diritto dell'Unione

⁴⁴⁶ Connessa alle modalità di fornitura di un servizio pubblico.

Molti sono stati i casi all'interno degli ordinamenti interni agli Stati Membri che hanno riguardato la corretta applicazione della direttiva antidiscriminazione razziale. Tali casi indicano che, al di là dello strumento di "supporto" consistente nel ricorso in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, le autorità giurisdizionali nazionali applicano le norme nazionali di attuazione della direttiva 2000/43.

Alcune di queste decisioni di diritto interno sono significative sia perché interessano i diritti dei rom sia perché le conclusioni adottate potrebbero avere conseguenze importanti in futuri casi che interessano persone di origine rom. In ogni caso, tali decisioni rilevano perché rappresentano l'applicazione del principio di eguaglianza sostanziale, e non solo formale, consacrato dall'Unione posto che il principio entra a far parte a pieno titolo negli ordinamenti degli Stati Membri grazie all'azione del giudice interno che ne diventa il garante. Sebbene l'azione dei giudici nazionali (oltre che delle istituzioni preposte alla programmazione delle politiche pubbliche) non sia da ritenersi ancora sufficiente a garantire la parità di condizioni di vita delle persone rom con il resto della popolazione nell'Unione, tale processo di "assorbimento" del principio è andato man mano crescendo.

5.1 Svezia

Anche se la direttiva non preveda alcun riferimento alla *strategic litigation* o all'utilizzo di "test o fattori di misurazione", dalla giurisprudenza della Corte si evince come queste siano ammissibili come prova della discriminazione. Ad esempio, nel caso *Swedish Escape Bar*, un gruppo di giovani ha condotto un test per stabilire se alcuni ristoranti discriminavano le persone di origine non svedese. Dal test emergeva che le persone di pelle chiara venivano lasciate entrare nei ristoranti mentre le persone con carnagione più scura venivano fermate con la scusa che non possedevano una Carta *vip* o non erano presenti nella lista degli invitati. La condotta veniva documentata da microfoni

nascosti e videocamere ed i giudici svedesi accertavano così il comportamento illecito consistente nella violazione della normativa antidiscriminazione razziale e condannavano il ristorante a pagare un risarcimento ad ogni vittima⁴⁴⁷.

Un altro caso tenutosi in Svezia riguardava il settore dell'accesso ai servizi. A due donne rom ed ai loro bambini veniva negato il servizio di ristorazione in un ristorante. Il personale del ristorante si giustificava affermando che i clienti di origine rom erano stati serviti in precedenza ma che questi tenevano un comportamento inaccettabile, e per tale ragione era stato vietato loro l'ingresso. La giudice nazionale ha accertato che le donne erano state vittime di discriminazione razziale ed in quanto tale il proprietario era tenuto a risarcire loro i danni⁴⁴⁸.

5.2 Italia

Senza precedenti è l'esito dell'azione legale contro il Comune di Roma promossa da alcune associazioni non profit attive nella tutela dei diritti dei rom. Nel maggio 2015, con ordinanza del Tribunale Civile di Roma, definendo in primo grado il procedimento, il Giudice riconosceva il carattere discriminatorio di natura indiretta della complessiva condotta di Roma Capitale che si concretizzava nell'assegnazione degli alloggi del villaggio attrezzato La Barbuta solo a persone di origine rom, ordinando di conseguenza al Comune “la cessazione della suddetta condotta nel suo complesso, quale

⁴⁴⁷ Judgement of the Swedish Supreme Court of 1 October 2008, *Ombudsman against Ethnic Discrimination v. Escape Bar & Restaurang AB*, Case n. T 2224-07 NJA 2008, citato nell'Annesso II al *Joint Report on the application of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, 2014, p. 15.

⁴⁴⁸ Judgement of Gävle District Court (Sweden) of 16 June 2006, *Ombudsman against Ethnic Discrimination v. Tahsin Akmesse [Lilla Kungshallen restaurant]*, Case n. T 2285-05, citato nell'Annesso II cit., p. 20.

descritta in motivazione, e la rimozione dei relativi effetti”⁴⁴⁹. Accolta pienamente la tesi espressa nel ricorso secondo la quale, per il solo fatto di rappresentare una soluzione abitativa di grandi dimensioni rivolta a un gruppo etnico specifico e comunque priva dei caratteri tipici di un’azione positiva, la condotta è da intendersi discriminatoria ovvero: “una soluzione abitativa di grandi dimensioni diretta esclusivamente a persone appartenenti a una stessa etnia, tanto più se realizzata, come nel caso dell’insediamento sito in località La Barbuta, in modo da ostacolare l’effettiva convivenza con la popolazione locale, l’accesso in condizione di reale parità ai servizi scolastici e socio-sanitari e situato in uno spazio dove è posta a serio rischio la salute delle persone ospitate al suo interno”.

La decisione è rilevante in quanto, per la prima volta, viene riconosciuto il carattere discriminatorio di un “campo nomadi”, luogo ormai riconosciuto, anche a livello internazionale, come spazio di segregazione e di discriminazione su base etnica⁴⁵⁰. Il giudice dichiara che il campo “ è in contrasto con gli obiettivi che lo stesso Governo Italiano ha fatto propri a febbraio 2012 tramite l’UNAR mediante l’adozione della “Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti per l’attuazione della comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011”, in cui i campi rom sono definiti “condizione fisica di isolamento che riduce le possibilità di inclusione sociale ed economica delle comunità RCS” e che “determina, dunque, un deteriore trattamento differenziato su base etnica, rispetto alla quale è indifferente la titolarità della cittadinanza, peraltro italiana per circa il 50% dei casi censiti secondo i dati resi noti proprio da Roma Capitale (...)”.

⁴⁴⁹ Ordinanza definitiva del Tribunale di Roma del 4 giugno 2015, ASGI-Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione e Associazione 21 luglio c. Comune di Roma, RG n° 17035/2012.

⁴⁵⁰ L’ASGI dichiarava subito dopo la decisione: “Con una sentenza di grande pregio il Tribunale di Roma ha confermato l’illegittimità delle politiche abitative adottate dal governo centrale e da alcune amministrazioni locali nei confronti dei cittadini rom, riaffermando la necessità di superare non solo i ‘campi’ ma anche qualsiasi altra politica abitativa finalizzata alla marginalizzazione e ghettizzazione del popolo rom”.

5.3 Ungheria

Ulteriori casi nazionali che meritano attenzione sono nel settore dell'istruzione. Ad esempio, nel 2002, il Consiglio comunale di *Jászladány*, un villaggio ungherese, decide di affittare una parte della scuola locale, di proprietà del Comune, ad una fondazione con l'obiettivo di crearvi una scuola privata. La fondazione pagava una quota simbolica di noleggio e il Consiglio forniva un notevole sostegno finanziario al progetto. La maggior parte degli studenti rom non poteva iscriversi alla scuola stante l'elevato costo della tassa di iscrizione. Nel 2007 una ong proponeva un ricorso contro l'amministrazione comunale contestando il comportamento discriminatorio nei confronti dei giovani di origine rom. Sebbene il ricorso sia stato respinto in primo e secondo grado, il tribunale di ultima istanza ritenesse che la richiesta della ong fosse in parte motivata posto che il comune era proprietario degli edifici di entrambe le scuole e che con tale politica esso aveva perpetuato la condizione di segregazione degli studenti rom, sebbene la situazione dei bambini rom che frequentano la scuola pubblica non poteva essere comparata a quella degli studenti che studiavano nella scuola privata perché le autorità competenti nella gestione delle due scuole erano diverse. Il tribunale di ultima grado stabiliva che l'amministrazione comunale avesse violato il principio di parità di trattamento, ed ha promosso un accordo amichevole tra le parti e, in caso di raggiungimento di un accordo, la scuola privata doveva essere trasferita ed il comune avrebbe dovuto astenersi da qualsiasi violazione futura⁴⁵¹. La Corte ungherese ha dichiarato la violazione del principio di parità di trattamento piuttosto che definire, ai sensi della legge nazionale in attuazione della direttiva antidiscriminazione, se la misura costituisse una discriminazione diretta o indiretta.

⁴⁵¹ Supreme Court of Hungary, 29 June 2011, decision no. Pfv.IV.20.037/2011/4, in *European Anti-Discrimination Law Review*, Issue 14, June 2012, p. 55 ss.

5.4 Slovacchia

Più di recente, nel 2012, il tribunale regionale di *Prešov*, Slovacchia confermava una sentenza in primo grado stabilendo che una scuola elementare avesse agito in violazione del principio di parità di trattamento, ponendo i bambini rom in classi separate dagli altri bambini con ciò attuando una prassi discriminatoria su base etnica. I giudici hanno inoltre ordinato alla scuola di interrompere la situazione illegale ricollocando i bambini di origine rom in classi “miste”. La scuola sosteneva che la separazione dei bambini aveva la funzione di permettere agli insegnanti di adottare una didattica individualizzata e mirata ai bisogni specifici dei bambini rom. Inoltre, tale separazione aiutava i bambini rom a non sentirsi “inferiori”, cosa che sarebbe avvenuta se fossero stati in contatto quotidianamente con gli “altri” bambini. In primo e secondo grado il giudice respingeva tali argomentazioni sottolineando come la segregazione fosse una pratica inaccettabile e promuovendo l’adozione di misure di educazione inclusiva⁴⁵². È lampante come il giudice interno recepisca l’orientamento giurisprudenziale della Corte europea nonché la *policy* dell’Unione in materia di diritto all’istruzione dei bambini e giovani rom.

5.5 Lituania

In un caso riguardante la Lituania, una persona di origine rom presentava domanda per un posto di lavoro come commesso in un negozio, e non veniva assunta “a causa del suo accento”. Il tribunale di *Jelgava* accertava che il vero motivo del rifiuto di assumere la persona era la sua origine. La Corte ha

⁴⁵² Decision of the District Court in Prešov of 5 December 2011 (ref. No 25C 133/10-229) and decision of the Regional Court in Prešov of 30 October 2012 (ref. No 20Co 125/2012, 20Co 126/2012), menzionate nell’annesso II del *Joint Report on the application of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, 2014, p. 20.

concluso che l'accento non era una motivazione oggettivamente giustificabile per impedire una buona comunicazione con i clienti come commesso. La Corte dichiarava quindi che il ricorrente era stato vittima di una discriminazione indiretta sulla base della sua origine etnica rom, condannando la convenuta al risarcimento del danno⁴⁵³.

5.6 Romania

Un caso di discriminazione indiretta che interessa il lavoro autonomo riguardava una persona rumena la quale, interessata da misure apparentemente neutre, in realtà costituiva una discriminazione indiretta in base all'origine etnica. I membri dell'Associazione dei Fiorai romeni di Bucarest, venivano indirettamente discriminati da un provvedimento dell'amministrazione comunale che ordinava l'eliminazione di tutti i punti vendita al dettaglio di fiori in base alle nuove regole entrate in vigore in materia di commercio di strada. Questa misura colpiva più di qualunque altro i fiorai di origine rom.

Il tribunale ha ritenuto che il comune, sebbene avesse trattato apparentemente allo stesso modo le persone a cui era stato richiesto di soddisfare le condizioni di autorizzazione e le persone che invece non le soddisfacevano, di fatto il provvedimento colpiva i commercianti di origine rom. Il comune avrebbe dovuto, di conseguenza, adottare decisioni individuali, in relazione ai singoli soggetti al fine di garantire la parità di trattamento con le altre categorie di commercianti. Pertanto, l'assenza di una valutazione caso per caso aveva comportato una discriminazione indiretta nei confronti delle persone di origine rom⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Judgement of the Jelgava Court, Latvia, 25 May 2006, Case n. C15066406, in *Joint Report* cit., p. 20.

⁴⁵⁴ Civil Decision n. 6363/02.11.2011, Court of Appeal of Bucharest, Division 8 for Administrative and Fiscal Cases, in *Joint Report* cit., p. 20.

Nel 25 gennaio 2016, il Tribunale metropolitano del lavoro e amministrativo respingeva la richiesta del Comune di *Miskolc*, di rivedere la decisione dell'Autorità di tutela delle pari opportunità rumena la quale condannava l'amministrazione comunale per aver discriminato diverse persone, tra queste molte di origine rom, che risiedevano in un complesso di edilizia popolare, ponendole a rischio di senza fissa dimora⁴⁵⁵. Il tribunale rumeno quindi confermava la condanna dell'Autorità rumena, richiamando nelle sue motivazioni quanto chiarito dalla Corte di giustizia nel caso *Chez* ovvero che si ritiene sussistente una fattispecie di discriminazione indiretta quando, di fronte ad un'apparente neutralità delle misure adottate dal comune, gli effetti negativi delle stesse colpiscono specialmente persone di origine rom che risiedevano nel complesso di edilizia popolare dal quale venivano espulsi, senza dare loro una sistemazione alternativa alloggiativa, così favorendo la loro condizione di senzatetto e di estrema indigenza.

Nel caso riguardante l'organismo di parità di trattamento romeno (Consiglio Nazionale per la lotta contro la discriminazione - NCCD), lo stesso denunciava un politico locale che incitava all'odio nei confronti dei rom utilizzando la propria pagina personale del *social network* Facebook. In particolare, in una dichiarazione il consigliere comunale dichiarava che le donne rom che non erano nelle condizioni di crescere i propri figli dovevano essere sterilizzate. L'autorità garante rumena dichiarava quindi l'avvenuta discriminazione e ordinava al politico di pagare una multa⁴⁵⁶.

Peraltro, il NCCD è stato oggetto di numerose denunce contestando a causa del mancato rispetto del requisito dell'applicazione di sanzioni efficaci. Nel

⁴⁵⁵ Decisione n. 6.K.33.048/2015/17 del 25 gennaio 2016. La suddetta Autorità ingiungeva il Comune sia a sospendere l'esecuzione del provvedimento, sia condannava lo stesso ad una pena pecuniaria. Inoltre, chiedeva all'amministrazione comunale di elaborare un piano di lavoro che desse contezza della soluzione abitativa alternativa per le persone espulse dal complesso residenziale in questione. Tra i destinatari del provvedimento peraltro vi erano anche persone in condizioni di povertà *tout court* ma l'autorità giudiziaria rumena ha ritenuto sussistente un comportamento discriminatorio su base etnica nei confronti di coloro i quali avevano origine rom.

⁴⁵⁶ V. *News from the EU Member States*, in *European Anti-Discrimination Law Review*, Issue 18, July 2014, p. 77.

caso *Feryn* la Corte di giustizia ricorda come la direttiva imponga agli Stati membri l'obbligo di assicurare che gli organismi di tutela nazionali e le altre istituzioni nazionali competenti provvedano a garantire una protezione efficace attraverso sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in casi di discriminazione, indicando anche alcuni esempi di sanzioni efficaci. In un caso di presunte dichiarazioni razziste espresse dal ministro degli affari esteri romeno, la NCCD accertava la natura discriminatoria della dichiarazione ma anziché adottare una sanzione, come un ammonimento scritto o una sanzione amministrativa, adottava una mera raccomandazione contenente un'esortazione a non commettere nuovamente tali fatti. Contro tale atto venivano presentati una serie di ricorsi da parte di ong e l'atto veniva quindi annullato dalla Corte d'Appello che obbligava la NCCD ad adottare una decisione contenente una sanzione amministrativa, atto di natura effettivamente dissuasiva, efficace e proporzionata alla condotta tenuta⁴⁵⁷. Inoltre, anche se gli organismi nazionali per la parità di trattamento adottano misure sanzionatorie, queste sono dissuasive ed efficaci solo se effettivamente applicate.

Un altro caso riguarda la questione alloggiativa e la capacità applicativa delle misure del NCCD. I fatti riguardavano il comune di *Cluj Napoca* che provvedeva allo sgombero più di trecentocinquanta rom dalla città senza adottare le procedure richieste a tutela delle persone soggette a misure di sgombero, in particolare non venivano rispettati i termini di preavviso richiesti dalla legge. Metà della comunità veniva trasferita nella periferia, in particolare presso la discarica cittadina, chiusa a causa della presenza di rifiuti chimici. La restante parte della comunità veniva lasciata senza alcuna soluzione alloggiativa alternativa. Il NCCD adottava, di conseguenza, delle sanzioni contro l'amministrazione locale ed una raccomandazione al fine di individuare una soluzione abitativa adeguata. Se da un lato il comune pagava

⁴⁵⁷ V. *News from the EU Member States*, in *European Anti-Discrimination Law Review*, Issue 18, July 2014, p. 78.

la sanzione, dall'altra nessuna misura veniva presa per migliorare le condizioni di vita delle persone interessate. Il tribunale pronunciava quindi una sentenza nel dicembre 2013 ordinando alle autorità locali di risarcire i danni morali alle persone rom vittime della discriminazione e chiedendo alle autorità competenti di indicare soluzioni alloggiative che soddisfacessero gli standard minimi richiesti. La raccomandazione adottata dal NCCD, che non veniva rispettata, veniva quindi "riformulata" dal giudice interno in chiave giuridicamente vincolante.

Questo caso, così come quelli sopra richiamati, danno evidenza del ruolo determinante dei giudici interni nel garantire la sostanziale applicazione del principio di eguaglianza e di non discriminazione⁴⁵⁸. Il ruolo propulsivo del giudice nazionale è però il risultato di un'azione giurisprudenziale efficace e coerente del giudice europeo: "The case-law of the CJEU has thus set out the general interpretative approach that the Court will apply when reading and giving act to the provisions of the 2000 Directives. It has clarified the scope of these Directives and provided guidance as to how some of their key provisions should be interpreted. These judgments have already had a considerable impact on national law across Europe".

5.7 Repubblica Ceca

Come già rilevato nella giurisprudenza interna agli Stati, le regole riguardano non solo l'agire pubblico, ma anche privato e quindi il rapporto tra le persone. Il tribunale amministrativo di ultima istanza della Repubblica Ceca ha di recente condannato un'agenzia pubblicitaria che aveva realizzato una campagna per un sito internet relativo ad un database sulle scuole ed altre istituzioni educative del Paese. Erano state quindi prodotte delle t-shirt molto vistose indicanti lo slogan 'avrei dovuto studiare meglio!'. In base a quanto

⁴⁵⁸ Ivi, p. 80 ss.

previsto nel contratto tra l'agenzia pubblicitaria ed una società edile, i lavoratori edili dovevano indossare la t-shirt mentre lavoravano nel cantiere posto nel centro di Praga. Tutti gli operai erano di origine rom e indossando la t-shirt attirando l'attenzione del pubblico (che scattava foto e video data la collocazione del cantiere nel centro di Praga). Il giorno successivo gli operai si rifiutavano di indossare la maglia ed il giudice, nel procedimento amministrativo instaurato a seguito dei fatti, ordinava l'agenzia pubblicitaria di pagare una sanzione amministrativa per la creazione di una campagna discriminatoria nei confronti dei rom, che di fatto ne violava la dignità. A seguito di diversi ricorsi, il tribunale stabiliva che la stigmatizzazione dei rom a causa del loro generale basso livello di istruzione doveva essere considerato in modo restrittivo, ed accertava quindi una condotta discriminatoria sulla base dell'origine etnica⁴⁵⁹. Il giudice interno avrebbe inoltre potuto accertare la sussistenza di molestie ai sensi della direttiva antidiscriminazione razziale posto che la condotta aveva avuto come ulteriore effetto quello di violare la dignità delle persone, alimentando un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo⁴⁶⁰.

6. Il diritto di circolare e di soggiornare liberamente dei cittadini europei di origine rom

La protezione dei rom si esprime anche mediante l'effettiva garanzia dei cittadini europei di origine rom di circolare e di soggiornare liberamente all'interno dell'Unione così come stabilito dalla 2004/38/CE⁴⁶¹. Non va

⁴⁵⁹ *News from the EU Member States*, in *European Anti-Discrimination Law Review*, Issue 18, July 2014, p. 54 ss.

⁴⁶⁰ Art. 2, par. 3 della direttiva antidiscriminazione razziale.

⁴⁶¹ 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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

dimenticato come ulteriore elemento di complessità della minoranza rom è dovuto alla loro situazione giuridica estremamente eterogenea. Essi si inquadrano in una variegata gamma di *status* quali la cittadinanza interna allo Stato Membro interessato; la cittadinanza europea in quanto cittadini di uno degli Stati Membri dell'Unione e quindi beneficiari della libertà di circolazione e di soggiorno nell'Unione europea ai sensi della direttiva 2004/38/CE; richiedenti o titolari di protezione internazionale o umanitaria (provenienti prima dagli Stati una volta costituenti la Jugoslavia, oggi dall'Albania, Kosovo e Serbia); apolidi; cittadini di Paesi terzi regolarmente o irregolarmente presenti sul territorio di uno Stato Membro.

La libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei di origine rom è stata oggetto di attenta analisi specie dal 2007 e nel periodo successivo, ove alcuni Paesi (Francia e Italia in testa) hanno espulso moltissimi cittadini rom presenti nei propri territori provenienti dalla Romania e dalla Bulgaria, all'epoca dei fatti entrati nell'Unione di recente. Seri dubbi circa la legittimità dei provvedimenti di espulsione adottati dalla Francia furono avanzati dagli studiosi e operatori così come dalla Commissione, che subito dopo le prime espulsioni sollecitava il Governo francese a tener conto dei vincoli discendenti dal Trattato e dal diritto derivato, nonché dei diritti dei singoli⁴⁶².

La direttiva 2004/38 del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri prevede il diritto al soggiorno in un altro Stato Membro per un periodo di tre mesi, a tutti i cittadini europei (e familiari, cioè coniuge e figli a carico), senza alcuna condizione o formalità, salvo il possesso di una Carta d'identità o di un passaporto in corso di validità (art. 6). Per un periodo superiore a tre mesi, i cittadini europei (e familiari) devono soddisfare una delle seguenti situazioni ovvero essere: a) lavoratori dipendenti e

⁴⁶² La Francia si impegnava a introdurre modifiche nella legislazione nazionale per un più corretto adeguamento alla direttiva 2004/38 sotto il profilo delle garanzie giurisdizionali, evitando così l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione.

autonomi; *b*) studenti iscritti a un corso di istruzione superiore nello Stato ospite e dispongano sia di risorse economiche sufficienti, affinché non divengano un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato ospite, sia di una assicurazione medica; *c*) persone che non hanno alcuna delle predette qualifiche, ma che dispongono sia delle risorse economiche sufficienti, sia della suddetta assicurazione medica. Oltre i tre mesi, dunque, sono richieste delle condizioni che “qualificano” il soggiorno: lavoro, studio, risorse economiche, assicurazione malattia. Il diritto al soggiorno permanente, non subordinato alle suddette condizioni, è riconosciuto a chi “ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni” in uno Stato Membro (art. 16).

A prescindere dal tipo di titolo di soggiorno di cui il cittadino europeo è titolare, la direttiva riafferma il principio della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali (art. 14), con la possibilità di deroga⁴⁶³ e, quindi, di diniego di prestazioni di assistenza sociale sia per il soggiorno fino a tre mesi, incluso quello di più lunga durata se il cittadino soggiorna nello Stato allo scopo “di cercare un posto di lavoro”⁴⁶⁴, e così anche di aiuto per il mantenimento agli studi a chi non mantenga lo *status* di studente⁴⁶⁵. Il legislatore europeo ha voluto quindi evitare che la libera circolazione venisse utilizzata in modo strumentale come ad esempio nel caso di ricerca fittizia di un lavoro per ottenere vantaggi economici, spostandosi da uno Stato Membro all'altro.

Rispetto ai cittadini rom europei la questione più delicata riguarda l'allontanamento e i motivi a fondamento della decisione da parte dello Stato “ospitante” nonché l'applicazione delle garanzie procedurali durante l'implementazione della procedura. Ciò a maggior ragione alla luce sia dell'art. 19 Carta dei diritti che vieta le espulsioni collettive, sia della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che vieta le espulsioni che violino i diritti fondamentali (in particolare quelli previsti dagli artt. 2, 3, 8) e il

⁴⁶³ V. art. 24, par. 2).

⁴⁶⁴ V. art. 14, par. 4, lettera b).

⁴⁶⁵ Fino a quando non acquisisca il diritto di soggiorno permanente, art. 24, par. 2).

Protocollo n. 4 (art. 4), che vieta le espulsioni collettive.

Le ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica, previste dalla direttiva quali eccezioni alla libertà di circolazione e soggiorno non sono invocabili “per fini economici”⁴⁶⁶, e la misura di allontanamento deve rispettare il principio di proporzionalità e collegarsi solo al comportamento personale dell’individuo, tanto che l’allontanamento non può mai essere l’effetto automatico di una condanna penale, dovendo essere valutata, nel caso di specie, la condotta personale, individuale che deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da pregiudicare un interesse fondamentale della società. Non sono ammissibili, pertanto, le espulsioni motivate da ragioni “estranee al caso individuale attinenti a ragioni di prevenzione generale”⁴⁶⁷.

La direttiva inoltre impone di prendere in considerazione la durata del soggiorno della persona da espellere, l’età, lo stato di salute, la situazione economica, l’integrazione sociale e culturale nello Stato Membro ospite, l’importanza dei legami con il Paese d’origine⁴⁶⁸. Il rispetto rigoroso di queste condizioni, secondo l’orientamento restrittivo necessario quando si deroga ad una libertà fondamentale, è stato costantemente affermato dalla Corte di giustizia⁴⁶⁹, specialmente nei casi in cui ricorrono “motivi diversi” dall’ordine pubblico e pubblica sicurezza ovvero quando vengono meno le condizioni del soggiorno. Questi casi si hanno quando: *a)* la presenza del cittadino diviene un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale; *b)* il cittadino non dispone più di un’assicurazione medica o di risorse economiche sufficienti (ma non nel caso in cui si tratti di lavoratore subordinato o autonomo oppure si tratti di cittadino che sia entrato per cercare un posto di lavoro e dimostri di

⁴⁶⁶ Art. 27, par. 1).

⁴⁶⁷ Art. 27, par. 2).

⁴⁶⁸ Art. 28.

⁴⁶⁹ V. tra le altre: sentenza della Corte del 10 luglio 2008, *Jipa*, C-33/07; sentenza della Corte del 28 ottobre 1975, *Rutili*, C-36/75; sentenza della Corte del 29 novembre 2004, *Orfanopoulos*, C-482 e 493-01; sentenza della Corte del 27 aprile 2006, *Commissione c. Germania*, C- 441/02; sentenza *Commissione c. Germania* del 7 giugno 2007, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*, C-50/06.

avere buone possibilità di trovarlo, l'allontanamento essendo, ex art. 14, par. 4, vietato). L'allontanamento per "motivi diversi" è ammissibile ma la sua applicazione deve essere limitata. Ad esempio, il ricorso al sistema di assistenza sociale in sé, non può essere un motivo di allontanamento, ove peraltro la nozione di "onere eccessivo" non è precisata dalla direttiva. Non è consentito dunque nessun automatismo ma è richiesta una valutazione caso per caso. Tale ragionamento va applicato anche per il criterio delle "risorse sufficienti": gli Stati non possono fissarne l'importo preciso e devono per contro "tener conto della situazione personale dell'interessato"⁴⁷⁰. Inoltre, in caso di obbligo di iscrizione presso l'anagrafe, le formalità relative al rilascio dell'attestato di iscrizione presso le autorità competenti per i soggiorni superiori a tre mesi devono essere ridotte al minimo (art. 8).

Il potere dello Stato di applicare le eccezioni alla libera circolazione e soggiorno dei cittadini provenienti da altri Stati Membri dell'Unione si trova chiaramente vincolato sotto più profili. Resta quindi il dubbio che sotto le decisioni prese da alcuni Stati Membri dell'Unione di allontanamento collettivo di cittadini europei di origine rom si celi una condotta discriminatoria di matrice razziale alla luce del divieto di discriminazione già ampiamente trattato.

Il diritto di fatto limitato ai cittadini europei di origine rom di circolare e di soggiornare in un altro Stato Membro può essere collegato al fenomeno della richiesta di protezione internazionale di individui di origine rom con cittadinanza europea in Paesi terzi. Molti rom hanno ottenuto lo status di protezione per motivi di discriminazione cumulativa subita nel proprio Paese di origine, Stato Membro dell'Unione⁴⁷¹. La povertà collegata al razzismo istituzionalizzato hanno spinto inizialmente molti rom a spostarsi verso altri Paesi dell'Unione dove tuttavia non hanno ricevuto un'accoglienza dignitosa e sono stati vittima, allo stesso modo, di prassi e comportamenti

⁴⁷⁰ Art. 9, par. 4).

⁴⁷¹ Per ulteriori approfondimenti v. E. Guild e K. Zwaan, *Does Europe Still Create Refugees? Examining the Situation of the Roma*, in *Queen's Law Journal*, 2014;

discriminatori.

7. Le misure di *soft law* dell'Unione Europea per la protezione della minoranza rom

7.1 L'integrazione sociale ed economica dei rom in Europa

Accanto alla ricca produzione giurisprudenziale delle Corti europee ed interne a partire dal 2000 ed alla produzione di alcuni importanti dispositivi legislativi a tutela delle vittime di discriminazione, si colloca una copiosa elaborazione di *policy* a livello di Unione che accompagna le prime nel complesso percorso di rafforzamento della protezione dei rom in Europa.

In riferimento ai più significativi passaggi posti in essere dall'Unione in favore d'inclusione e tutela della minoranza rom, espressione della rinnovata volontà di affrontare la "questione Rom" in modo efficace si ha con la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni avente ad oggetto "L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa" del 14 aprile 2010⁴⁷². Nel documento la Commissione sintetizza i principali risultati raggiunti dagli Stati membri e dall'Unione. Risultato importante raggiunto dal Consiglio affari generali dell'Unione nel dicembre del 2008 a seguito della prima conferenza europea sui rom del 16 settembre 2008, è stata la creazione della "Piattaforma Europea per l'inclusione dei rom" avente l'obiettivo di favorire lo scambio di buone pratiche ed esperienze legate all'inclusione dei rom nonché incentivare la cooperazione tra i partecipanti. La Piattaforma Europea, composta dai principali attori responsabili dell'inclusione dei rom

⁴⁷² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni avente ad oggetto "L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa" del 14 aprile 2010 (disponibile online).

presso le istituzioni dell'Unione, le organizzazioni internazionali, i governi degli Stati membri e la società civile, ha l'obiettivo di incrementare la coerenza e l'efficacia delle politiche nazionali, europee ed internazionali, in un'ottica sinergica⁴⁷³. Durante il primo incontro organizzato nell'ambito della Piattaforma Europea tenutosi nell'aprile 2009 sono definiti i c.d. Principi comuni di base per l'inclusione dei rom.

I Principi hanno lo scopo di sostenere le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri nell'elaborazione di politiche multilivello, con particolare riguardo alla progettazione e all'attuazione di iniziative positive. Sebbene questi principi rappresentino una dichiarazione politica non vincolante dal punto di vista giuridico, gli Stati membri hanno manifestato l'impegno di adottarli come base per le proprie iniziative future di inclusione dei rom. I dieci Principi comuni di base per l'inclusione dei rom sono: Politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; Approccio mirato esplicito ma non esclusivo; Approccio interculturale; Promozione di una piena integrazione nella società; Consapevolezza della dimensione di genere; Divulgazione di politiche basate su dati comprovati; Uso di strumenti comunitari; Coinvolgimento degli enti regionali e locali; Coinvolgimento della società civile; Partecipazione attiva dei rom.

Tra i principi più innovativi elaborati vi è quello del già menzionato approccio "mirato, esplicito ma non esclusivo" avente lo scopo di non isolare i rom dal contesto socio-economico generale e quindi considerarli come un gruppo a parte ma inquadrali tra i gruppi vulnerabili della società a cui dare risposte ai loro bisogni specifici. Tale approccio si traduce anche in una attenzione particolare in sede di elaborazione delle politiche generali e degli strumenti finanziari messi in atto dall'Unione allo scopo di migliorare la loro

⁴⁷³ Non va dimenticato infatti che diversi sono le organizzazioni che da tempo si occupano della protezione della minoranza rom ovvero il Consiglio d'Europa, l'Ocse, l'Onu ma anche la Banca Mondiale che evidenzia come, i rom nei Paesi membri dell'Unione Europea vivono in condizioni di povertà simili a quelli delle popolazioni dell'Africa sub sahariana. V. in proposito: *Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle*, Banca Mondiale 2005.

situazione economica, le loro condizioni di vita e di salute, il loro inserimento nel mercato del lavoro, la comprensione culturale e il livello di istruzione dei cittadini europei di origine rom presenti in tutti gli Stati europei.

Viene inoltre istituita la Rete europea per l'inclusione sociale e i rom nell'ambito dei Fondi strutturali (EURoma), una rete accademica per gli studi sui rom, sostenuta dalla Commissione e dal Consiglio d'Europa, con lo scopo di sostanziare mediante la ricerca e la conoscenza scientifica le iniziative a favore dei rom e creare un collegamento virtuoso con le politiche.

Ulteriore elemento innovativo è quello de "l'approccio interculturale" che sottintende il bisogno di rafforzare lo scambio sociale e culturale tra i cittadini rom europei e quelli della *mainstream society*. Infine, il "perseguimento della piena integrazione nella società" si traduce nell'esigenza di implementare politiche capaci di sostenere i rom assicurandone la piena partecipazione alla vita della società, ed eliminare quelle segregative sia da un punto di vista abitativo che lavorativo.

La Commissione, nel suo documento strategico, evidenzia le principali sfide future consistenti in una maggiore cooperazione tra gli attori europei, nazionali ed internazionali ed i rappresentanti delle comunità rom; una maggiore attenzione alla dimensione locale mediante azioni di sensibilizzazione verso i *policy maker* e la *capacity building* delle amministrazioni locali, della società civile e delle rappresentanze delle comunità rom ad elaborare ed attuare progetti, programmi e politiche; lo sviluppo di strumenti di comunicazione efficaci che mettano in luce i benefici dell'inclusione dei rom allo sviluppo economico e sociale, sia a livello locale sia a livello nazionale; la promozione di un approccio integrato nell'utilizzo dei fondi dell'Unione per affrontare le sfide multilivello dell'esclusione dei Rom e l'elaborazione di politiche specifiche anti-segregazione, in particolare per quanto attiene all'istruzione ed all'integrazione alloggiativa, sostenute dai Fondi strutturali. Particolare attenzione viene rivolta alle "micro regioni" più svantaggiate.

Ulteriore priorità è quella di favorire un approccio integrato delle politiche nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, della salute pubblica, delle infrastrutture e della progettazione urbana nonché dello sviluppo economico e territoriale, e la necessità di diffondere in modo ampio le buone pratiche e i modelli di successo affinché vengano a far parte delle stesse politiche. In generale, le politiche efficaci vengono intese quelle basate su di una programmazione coerente a cui partecipano tutti gli *stakeholder*, e vengano sostenute a livello politico e da risorse adeguate.

Inoltre, al fine di rendere più efficaci le politiche di inclusione dei rom, l'Unione, mediante l'iniziativa della Commissione, ha richiesto agli Stati membri di includere la questione rom in tutti i settori prioritari (istruzione, occupazione, sanità e inclusione sociale) nel quadro del metodo aperto di coordinamento e della strategia Europa 2020⁴⁷⁴, oltre alla forza della condizionalità per l'adesione espressa dei criteri di Copenaghen (tra i quali rientra il rispetto per le minoranze)⁴⁷⁵. Tale processo è stato peraltro avviato anche con i Paesi candidati ed i potenziali candidati all'ingresso dell'Unione, mediante i meccanismi di monitoraggio per il recepimento dell'*acquis* nel settore di riferimento. Ed infatti, nella Comunicazione del 2010, la Commissione riferisce rispetto all'attività di monitoraggio dei Paesi candidati e candidati potenziali all'ingresso dell'UE.

7.2 Il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom

Il processo di elaborazione di una *policy* europea mirata in favore della minoranza per fare fronte alle problematiche connesse alla loro

⁴⁷⁴ La questione Rom è affrontata anche nella Strategia Europa 2020. Nella “relazione annuale di primavera”, la Commissione valuta i progressi compiuti dagli Stati Membri e le conclusioni alimentano il processo per il coordinamento delle politiche economiche.

⁴⁷⁵ V. per tutti B. de Witte, *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, EUI Working Paper, RSC, Florence 2002.

diseguaglianza e discriminazione è segnata da un importante atto, la Comunicazione del 5 aprile 2011 recante il “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020” (in seguito anche: comunicazione-quadro), che dà avvio alla nota “Strategia europea di integrazione dei rom” la quale richiede agli Stati membri lo sviluppo e implementazione di strategie nazionali di inclusione dei rom aventi la finalità di migliorarne la loro situazione economica e sociale⁴⁷⁶. In coerenza con gli obiettivi della Strategia europea, gli Stati membri interessati presentavano successivamente le strategie nazionali (o misure volte a migliorare l’accesso) che la Commissione approvava, prevedendo inoltre un meccanismo di monitoraggio per garantirne la corretta attuazione⁴⁷⁷.

Secondo la comunicazione-quadro, gli obiettivi specifici dell’Unione per l’integrazione dei rom afferiscono a quattro settori chiave individuati (istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio). Gli obiettivi di integrazione a livello nazionale sono definiti tenendo conto delle esigenze, dei vincoli e della specificità delle situazioni dei rom in ciascuno Stato Membro. A tal fine sono, inoltre, stati istituiti dei “Punti di contatto nazionali per l’integrazione dei rom” aventi un mandato *ad hoc* e delle risorse adeguate, nel

⁴⁷⁶ Inoltre, da un punto di vista più squisitamente politico, il Consiglio si allinea al processo avviato dalla Commissione grazie all’adozione delle conclusioni nel maggio 2011, nell’ambito del Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, nelle quali rappresenta l’impegno degli Stati membri nel promuovere l’inclusione socio economica dei rom. A ciò si aggiunge l’azione del Consiglio europeo che nel giugno dello stesso anno esorta gli Stati membri ad attuare in breve termine quanto contenuto nelle conclusioni del Consiglio, ovvero le strategie nazionali di integrazione rom o comunque l’attuazione di politiche “generali ed inclusive”.

⁴⁷⁷ Ed infatti, dopo due anni dall’adozione della Strategia europea, con la Comunicazione del 21 maggio 2012 intitolata “Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell’attuazione del Quadro dell’UE”, la Commissione esponeva i risultati di una prima valutazione di tutte le strategie nazionali di integrazione dei rom e delle misure di intervento attuate, invitando gli Stati membri a porre in essere misure correttive necessarie per il raggiungimento dei risultati. Di recente, nel giugno del 2016, la Commissione adotta la “Relazione sull’attuazione del Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom 2015” nel quadro della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni nella quale viene realizzata per la prima volta una ricognizione dettagliata sulle misure implementate dagli Stati membri.

rispetto del riparto delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. Di particolare rilevanza nella Strategia europea sono l'esigenza di assicurare la partecipazione degli *stakeholder*, in particolare le autorità regionali e locali, i rappresentanti della società civile e le rappresentanze delle comunità rom⁴⁷⁸, con la previsione di un sistema di monitoraggio⁴⁷⁹.

La comunicazione-quadro dell'Unione rappresenta il primo strumento compiuto di *governance* multilivello che prevede il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder*, tra cui la stessa minoranza rom attraverso le proprie organizzazioni di rappresentanza, in relazione ad uno dei più gravi problemi sociali in Europa ovvero la loro povertà estrema e segregazione. Esso costituisce un quadro completo che utilizza un approccio integrato e complementare alle politiche ed al diritto dell'Unione, in particolare al diritto anti-discriminazione ed alla tutela dei diritti fondamentali, alla libera circolazione delle persone ed al diritto dei minori.

7.3 Le misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati Membri: la Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013

Nel Semestre europeo 2013, la Commissione propone di rafforzare e definire ulteriormente le raccomandazioni relative all'integrazione dei rom

⁴⁷⁸ In Italia detto ufficio è denominato "Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR)", istituito con decreto legislativo del 9 luglio 2003, n. 215, di recepimento della direttiva 2000/43/CE ed opera nell'ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'UNAR ha la funzione di (...) garantire, in piena autonomia di giudizio e in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni e di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere e il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso (disponibile online).

⁴⁷⁹ Non va dimenticato come tali Paesi, che si collocano nell'area balcanica della ex Jugoslavia, oltre la Turchia, abbiano una rilevante parte della propria popolazione di origine rom. Il sistema di monitoraggio prevede l'elaborazione ed invio di relazioni annuali da parte degli Stati in pre-accessione alla Commissione europea.

destinate agli Stati membri interessati ed il passaggio successivo è rappresentato dall'adozione della Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 contenente “misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati Membri”, primo atto di natura giuridica adottato dall'Unione in materia di inclusione sociale dei rom.

La raccomandazione, che si concentra sulle quattro aree prioritarie individuate nella strategia europea, offre agli Stati membri orientamenti pratici rispetto alle misure di inclusione nel tessuto socio-economico e di contrasto alla povertà, dando rilievo alla dimensione locale della Strategia, all'uso effettivo della legislazione anti antidiscriminazione nonché alla vulnerabilità di minori e donne rom. Nella raccomandazione, oltre a mettere in luce i risultati raggiunti e le *promising practices*, viene richiesto nuovamente agli Stati Membri di ampliare l'utilizzo del dispositivo legislativo antidiscriminazione europeo (*in primis* la direttiva antidiscriminazione razziale) e si evidenziano i settori che richiedono maggiore impegno al fine di prevenire e contrastare la segregazione razziale dei rom ovvero l'istruzione e la casa⁴⁸⁰.

L'atto indubbiamente rappresenta un'evoluzione rispetto ai precedenti, in quanto possiede basi giuridiche più solide, ed esplicita la preminenza del rispetto del principio di eguaglianza e la non discriminazione da un punto di sostanziale delle persone di origine rom.

7.4 Il contributo delle altre istituzioni e organizzazioni europee alla tutela dei diritti dei rom

Anche il Parlamento europeo ha assunto un ruolo proattivo nel processo

⁴⁸⁰ Si pensi ad esempio alla questione dei “campi rom” in Italia, che ha portato alla condanna da parte del Tribunale di Roma del Comune di Roma già citata, per le misure alloggiative ghettizzanti dei campi, destinati esclusivamente ai rom. Vedi Tribunale di Roma, II sezione civile, Ordinanza del 30 maggio 2015.

di rafforzamento della tutela dei rom mediante l'adozione di alcune importanti risoluzioni⁴⁸¹ nelle quali, oltre a condannare apertamente la discriminazione e il razzismo verso la minoranza, esso chiede alla Commissione e agli Stati membri, un maggiore e più efficace utilizzo degli strumenti giuridici a tal fine elaborati a livello europeo (inanzitutto la direttiva 2000/43/CE), ed alla Commissione in particolare di istituire meccanismi di monitoraggio e misure decise, come l'avvio di procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri inadempienti, nei casi in cui constati violazioni dei diritti fondamentali dei rom negli Stati membri, specie se riguardanti l'accesso e l'esercizio dei diritti economici e sociali, il diritto della libera circolazione e di residenza, il diritto di accedere all'assistenza sanitaria e all'istruzione, il diritto all'eguaglianza e alla non discriminazione (tra cui la discriminazione multipla), il diritto alla protezione dei dati personali e il divieto di istituire registri basati sull'appartenenza etnica e la razza⁴⁸².

A livello finanziario, tutte le istituzioni europee richiedono agli Stati membri di dare corpo alle politiche di inclusione dei rom mediante l'allocazione di risorse finanziarie nel quadro della programmazione delle politiche di coesione e dei fondi strutturali, ed adottando un approccio "integrato" nel loro utilizzo, ovvero creando un collegamento sinergico tra le risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale ed il Fondo sociale

⁴⁸¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui "progressi compiuti nell'attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei rom", (2013/2924(RSP)) e la Risoluzione del Parlamento europeo in occasione della "Giornata internazionale dei Rom-antiziganismo in Europa e riconoscimento, da parte dell'UE, della giornata commemorativa del genocidio dei Rom durante la Seconda guerra mondiale", del 15 aprile 2015 (2015/2615(RSP)).

⁴⁸² In particolare, per violazioni del principio di non discriminazione razziale riguardanti "l'accesso e l'esercizio dei diritti economici e sociali, il diritto della libera circolazione e di residenza, il diritto di accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione, il diritto alle pari opportunità e alla non discriminazione (tra cui la discriminazione multipla), il diritto alla protezione dei dati personali e il divieto di istituire registri basati sull'appartenenza etnica e la razza". La Commissione peraltro ha avviato alcune procedure di infrazione, in fase precontenziosa, nei confronti di Stati membri in violazione della direttiva 2000/43 relativamente ai settori dell'alloggio e dell'istruzione.

europeo⁴⁸³.

Non va dimenticato il ruolo dell'Agencia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) che più volte si è occupata, mediante attività di ricerca, di disseminazione e di sensibilizzazione della discriminazione dei rom, nell'obiettivo di garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle popolazioni rom che vivono nell'Unione.

In diverse occasioni l'Unione europea, in collaborazione con il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) hanno operato in sinergia per stimolare, a diverso titolo, i Paesi europei nella prevenzione e contrasto della discriminazione dei rom, rafforzando il ruolo delle organizzazioni rappresentative della società civile e dei rom stessi, e sensibilizzando la società civile sulla necessità di abbandonare comportamenti stereotipati e discriminatori⁴⁸⁴.

In tale quadro articolato di misure ed azioni prioritarie, interne ed esterne all'Unione, la Commissione svolge una funzione essenziale di vigilanza della corretta applicazione del diritto dell'Unione⁴⁸⁵. L'Unione Europea ha posto così le basi ed ha consolidato una *policy* europea di inclusione sociale ed economica dei rom. Il pacchetto di misure ha favorito in modo significativo

⁴⁸³ Attenzione è posta all'uso di adeguate risorse finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi individuati, ritenuto un fattore chiave dalla Commissione nella valutazione delle strategie degli Stati membri.

⁴⁸⁴ A partire dagli anni novanta, autorevoli organizzazioni internazionali si sono interessate e tuttora attuano in favore della protezione della minoranza rom in Europa. Come già riportato, merita un ruolo di spicco il Consiglio d'Europa V. per approfondimenti il cap. 1 (disponibile online). Inoltre, a seguito di un lungo processo di collaborazione con le organizzazioni non governative impegnate nella tutela dei diritti dei rom ed istituti di ricerca, il Consiglio d'Europa è stato promotore della recente fondazione dell'Istituto europeo per la promozione del patrimonio culturale di rom e sinti, che rappresenta un importante passo in avanti nel riconoscimento della identità e cultura romaní in Europa. L'Ocse ha svolto una funzione importante di promozione del rispetto dei diritti fondamentali dei rom già agli inizi degli anni 2000, in particolare mediante l'adozione di diverse decisioni tra le quali la Decisione n. 3/03 del 2 dicembre 2003 recante il Piano d'azione sulla partecipazione dei Rom e dei Sinti alla vita pubblica e politica (adottato nel 2003 e firmato da 55 Stati) nell'area dell'Ocse (disponibile online).

⁴⁸⁵ Tale funzione si esplica mediante un'attività costante e periodica di monitoraggio dei progressi fatti dagli Stati membri, e l'elaborazione di "raccomandazioni" per il miglioramento delle attività, provvedimenti e risultati raggiunti.

l'armonizzazione delle politiche ed in parte della legislazione degli Stati membri, promuovendo una forte convergenza sul tema dell'integrazione sociale ed economica dei rom presenti nell'Unione specialmente a partire dall'adozione nel 2011 del Quadro dell'Unione per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020. Tale azione senz'altro ha incentivato l'intervento della Corte di giustizia che finalmente, dopo molti anni di silenzio, si è pronunciata per la prima volta in un caso di discriminazione razziale nei confronti di cittadini rom, prendendo una chiara posizione rispetto all'obbligo degli Stati membri di garantire l'applicazione del principio di non discriminazione nei confronti della minoranza rom⁴⁸⁶.

⁴⁸⁶ V. par. 3.5

Conclusioni

Molti dei circa dieci milioni di rom che vivono in Europa sono vittime di pregiudizi, intolleranza, discriminazione ed esclusione sociale. Essi vivono spesso emarginati e in pessime condizioni socioeconomiche. L'integrazione sociale ed economica dei rom è pertanto uno degli obiettivi dichiarati dell'Unione europea⁴⁸⁷. La diseguaglianza ha un costo elevato sia dovuto alle tensioni ed alla conflittualità in seno alle comunità locali, che alimentano l'insicurezza effettiva o percepita, sia in termini di spesa pubblica stante l'aumento delle prestazioni e servizi pubblici per fare fronte alle maggiori necessità di cura e assistenza delle categorie vulnerabili. Come la Commissione ricorda: "L'integrazione dei rom è nell'interesse degli Stati membri, specialmente di quelli che contano una numerosa minoranza rom. I rom rappresentano una proporzione significativa e crescente della popolazione in età scolare e della futura forza lavoro"⁴⁸⁸.

In tale contesto sociale, l'operato della Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto, e tuttora possiede, una funzione determinante nella protezione di tale minoranza. Essa attua nei confronti degli Stati contraenti affinché adottino provvedimenti legislativi, o li eliminino, in linea con i principi e valori contenuti nella Cedu.

Emblematica è l'opinione del Giudice Pettiti in occasione della sentenza *Buckley*, in cui la Corte, per la prima volta chiamata a giudicare un caso avente ad oggetto la violazione di diritti protetti dalla Cedu nei confronti di persone rom, dichiara: "Europe has a special responsibility towards Gypsies. During the Second World War States concealed the genocide suffered by Gypsies. After the Second World War, this direct or indirect concealment continued (even with regard to compensation). Throughout Europe, and in member

⁴⁸⁷ V. conclusioni dell'Avvocato generale J. Kokott presentate il 20 settembre 2012, caso cit. *Belov*.

⁴⁸⁸ V. comunicato stampa della Commissione europea del 9 dicembre 2013 (disponibile online).

States of the Council of Europe, the Gypsy minority have been subject to discrimination, and rejection and exclusion measures have been taken against them. There has been a refusal to recognise Gypsy culture and the Gypsy way of life. In eastern Europe the return to the democracy has not helped them. Can the European Convention provide a remedy for this situation? The answer must be yes, since the purpose of the Convention is to impose a positive obligation on the States to ensure that fundamental rights are guaranteed without discrimination”⁴⁸⁹.

Ed ancora, nel caso *Oršuš*, la Corte è esplicita quando recita: “The Court has further established that, as a result of their turbulent history and constant uprooting, the Roma have become a specific type of disadvantaged and vulnerable minority. They therefore require special protection. Their vulnerable position means that special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases”⁴⁹⁰.

La Corte europea, contribuendo a definire il contenuto dei diritti fondamentali in Europa, garantisce coerenza all’intero sistema giurisprudenziale multilivello che comprende i Giudici nazionali, le Corti costituzionali e la Corte di Giustizia dell’Unione Europea. All’interno dell’Unione, tale sistema permette di armonizzare la legislazione e la sua applicazione “favorevole” verso i rom, contribuendo al rafforzamento del patrimonio di valori universali spettanti alla persona, a prescindere dallo status di cittadinanza o dall’origine etnica⁴⁹¹.

La ratio della giurisprudenza della Corte europea sui diritti dei rom presuppone il bilanciamento nell’analisi, caso per caso, del margine di

⁴⁸⁹ ECtHR, *Buckley*, cit., *Dissenting opinion of judge Pettiti*.

⁴⁹⁰ ECtHR (GC), *Oršuš*, cit., par. 147.

⁴⁹¹ È indubbio il collegamento tra il *case law* della Cedu in materia di discriminazione nel settore dell’istruzione (il c.d. fenomeno della segregazione nelle scuole “speciali” dei bambini rom) e le decisioni della Commissione europea di avviare alcune procedure di infrazione per la violazione della direttiva 2000/43 anti-discriminazione nei confronti della Repubblica Ceca, l’Ungheria e la Slovacchia. La cooperazione tra le istituzioni europee rafforza così i meccanismi di tutela dei diritti dei rom.

apprezzamento dello Stato contraente. Sebbene raggruppabili in principi e orientamenti, le decisioni della Corte hanno sempre un'impronta casistica nella valutazione delle circostanze di fatto e della disponibilità delle prove. La scelta dell'approccio interpretativo dipende così in parte dall'evoluzione della tutela dei diritti fondamentali, ma anche da una serie di fattori, quali il livello di criticità del contesto nazionale, la priorità del settore d'intervento in oggetto, la tipologia di misure e la presenza di *standard* europei comuni nella prassi applicativa. Nonostante la positiva evoluzione della giurisprudenza, ancora perdurano pratiche discriminatorie in alcuni Stati contraenti nonostante l'accertamento di violazioni delle norme fondamentali contenute nella Cedu. La vigilanza sull'attuazione delle sentenze resta, infatti, uno dei compiti più difficili della tutela europea dei diritti umani⁴⁹². L'applicazione dei dispositivi contenuti in alcune sentenze continuano, dopo anni e in alcuni casi dopo un decennio, ad essere monitorate tramite un'interlocuzione costante tra il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che formula richieste di informazioni e osservazioni, e lo Stato contraente che sottopone al Comitato piani e analisi per il superamento delle criticità rilevate dalla Corte europea. In merito all'esecuzione delle sentenze, la Corte europea può prevedere misure generali per porre rimedio ai comportamenti illegali accertati, e misure individuali. Lo Stato condannato è tenuto a rispondere alle richieste del Giudice entro un determinato periodo di tempo o, in mancanza, di presentare un piano d'azione dettagliato sulle misure da adottare per la cessazione dello stato di illegalità. Ad esempio, la Corte europea ha stabilito un tale obbligo nel caso *Moldovan n.2*, nel quale è stato chiesto allo Stato di attuare un piano, del quale la Corte di Strasburgo ha definito le linee direttive. Allo stesso modo, a seguito della sentenza *Oršuš*, la Croazia ha dovuto elaborare un piano d'azione per l'abolizione delle classi "separate" per soli bambini rom, ove la

⁴⁹² Nella relazione sull'attuazione delle sentenze della Corte europea del 2015 si legge: "The Committee of Ministers is increasingly confronted with difficulties related to 'pockets of resistance' linked to deeply-rooted prejudices of a social nature (for example toward Roma or certain minorities) (...)".

Corte ha monitorato il raggiungimento dei risultati ivi definiti⁴⁹³.

Nei Paesi dell'Unione, tale sistema di monitoraggio permette un progressivo avanzamento della condizione dei rom ed opera in concomitanza con il sistema di controllo sull'attuazione delle strategie *ad hoc* di integrazione, ove *policy* e diritto sono in un costante dialogo al fine ultimo di garantire l'applicazione del principio di eguaglianza alle persone di origine rom.

Dialogo sussiste anche tra la Corte europea ed il Comitato europeo dei diritti sociali. Il concetto di "azioni positive" è presente nei provvedimenti di entrambe le istituzioni posto che dall'analisi delle sentenze della Corte e delle decisioni pronunciate in sede di reclamo collettivo emerge che la mera enunciazione del mancato rispetto del principio di pari trattamento tra le persone di origine rom e le altre non è sufficiente a garantire protezione contro la discriminazione. Così il discrimine è rappresentato dall'obbligo positivo delle autorità statali di prendere atto delle differenze di trattamento, valutarne le motivazioni e, ove queste non siano sufficienti a soddisfare la sussistenza di un'eccezione al fondamentale principio di eguaglianza, adottare le misure concrete necessarie per rimuovere gli ostacoli che ne impediscono l'applicazione. Più precisamente, il Comitato europeo ha il pregio di aver acquisito quelle tecniche interpretative atte a favorire l'apporto garantistico della Corte europea e tra esse spicca senza dubbio quella che impone agli Stati anche obblighi positivi per meglio proteggere i diritti coinvolti, facendo perno, in particolare, sul principio di effettività dei diritti umani⁴⁹⁴. A tale principio,

⁴⁹³ Tra le misure da attuare vi erano l'introduzione di classi complementari e programmi specifici per aumentare la competenza linguistica dei bambini rom; la creazione di misure per affrontare il problema della scarsa frequenza scolastica e l'alto tasso di abbandono dei bambini rom, con il coinvolgimento attivo dei servizi sociali. Il piano d'azione richiesto dal Comitato dei ministri è oggetto di un reporting periodico da parte del governo, con il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile.

⁴⁹⁴ La decisione in cui traspare l'impiego della tecnica menzionata, che appunto si fonda sul principio di effettività dei diritti umani, è stata pronunciata dal Comitato europeo nel 1999, *Commission International des Juristes c. Portugal* del 1998. Nel par. 32 della decisione si afferma che: "l'objet et le but de la Charte, instrument de protection des Droits de l'Homme, consiste à protéger des droits non pas théoriques

il Comitato europeo si collega soprattutto per imporre agli Stati degli obblighi di risultato e non semplicemente obblighi di mezzi per garantire i diritti coinvolti.

La sinergia complementare tra i due strumenti giurisdizionali si evince, inoltre, dai soventi richiami che il Comitato opera alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare riferita all'art. 8 Cedu (che sancisce il diritto alla vita privata e familiare) per rafforzare la propria posizione in riferimento al diritto all'abitazione (art. 31 Carta) ed assicurare piena armonia con l'interpretazione definita dalla stessa Corte. In alcune sue decisioni, il Comitato europeo si spinge a declinare, in termini pratici, il significato dei principi generali statuiti dalla Corte⁴⁹⁵, come fosse il suo *alter ego* funzionale.

Sempre sotto il profilo delle interazioni tra le decisioni del Comitato europeo e le sentenze della Corte, i reclami contro le violazioni della Carta da parte degli Stati possono essere presentati anche quando non siano state già esperite tutte le vie nazionali di ricorso ed è perciò possibile che il reclamo al Comitato preceda un eventuale ricorso alla Corte europea la quale, in forza della decisione del primo, può successivamente riconoscere garanzia effettiva al diritto violato. Le decisioni della Comitato europeo possono quindi avere un "effetto stimolante" sull'operato della Corte di Strasburgo, di tal modo contribuendo al rafforzamento della tutela della minoranza. L'accesso al sistema del reclamo collettivo risulta pertanto più agevole e precorre i tempi dei ricorsi alla Corte di Strasburgo, ed anche perché i ricorrenti, pur avendo subito un pregiudizio, non sono tenuti a presentare alcuna prova ovvero non devono provare di essere delle "vittime" in senso proprio.

mais effectifs".

⁴⁹⁵ Ad esempio, nel primo caso relativo al diritto all'abitazione *ERRC v. Greece* cit., par. 25, il Comitato europeo ha fatto riferimento alla sentenza della Corte europea *Connors v. United Kingdom* cit., al fine di ampliare la portata dello scopo dell'art. 16 della Carta relativamente ai diritti della famiglia alla protezione sociale, giuridica ed economica, sostenendo che: "The implementation of Article 16 as regards nomadic groups including itinerant Roma, implies that adequate stopping places be provided, in this respect Article 16 contains similar obligations to Article 8 of the European Convention of Human Rights".

Per contro, i ricorsi al Comitato europeo non sono propriamente giurisdizionali, in quanto le decisioni assunte da tale organo hanno un seguito eminentemente politico, essendo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa competente a "sanzionare" gli Stati contraenti, attraverso risoluzioni e semplici raccomandazioni, dalle quali in realtà emerge l'intento degli stessi di non rendere giustiziabili i diritti sociali protetti dalla Carta⁴⁹⁶. La Carta quindi non garantisce la stessa portata ai diritti parimenti sanciti nella Cedu. Ad esempio, in relazione al diritto alla proprietà sancito nell'art. 31 della Carta, il Comitato ha chiarito che tale diritto: "(...) does not directly concern a specific right to ownership of a specific piece of property, nor a right to enjoy property such as analogous to that contained in Article 1 of the First Protocol of the ECHR. (...) does not therefore require a state to provide full and complete restitution for the unjustified deprivation of property rights"⁴⁹⁷.

Ma i limiti della procedura del reclamo collettivo si evincono in particolar modo nel fatto che il meccanismo dei reclami collettivi è stato ratificato da pochi Stati contraenti e sarebbe senz'altro auspicabile promuovere l'adesione allo strumento verso un maggior numero di Stati contraenti. A tale *constraint* si aggiunge quello del sistema del *menu à la carte*, secondo il quale gli Stati parte non sono tenuti ad accettare tutte le disposizioni sostanziali della convenzione (e quindi i diritti da rispettare), ma sono liberi di accettarne un numero limitato⁴⁹⁸.

Tenendo conto delle specificità delle singole fattispecie, altro parallelismo

⁴⁹⁶ In argomento v. F. Sudre, *Le protocole additionnel à la CSE prévoyant un système de réclamation collective*, in *Revue générale de droit international public (RGIDP)*, 1996, n. 3, pp. 715 ss., e J. F. Akandji-Kombe', *Charte sociale européenne*, cit., p. 155, che sottolinea come il Comitato dei Ministri abbia assunto risoluzioni e raccomandazioni ambigue e soprattutto si erga ad istanza di secondo grado, senza averne titolo, rispetto alle decisioni del Comitato.

⁴⁹⁷ Complaint n. 52/2008, Decision on the merits of 22 June 2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Croatia*, par. 60.

⁴⁹⁸ Va ricordato che gli Stati contraenti sono comunque tenuti ad accettare buona parte delle disposizioni ritenute più importanti, nonché, nel complesso, un numero consistente (superiore alla metà) del totale delle disposizioni.

individuabile tra l'azione del Comitato europeo e la Corte di Strasburgo risiede sovente nell'accertamento contestuale della violazione delle norme sostanziali contenute nelle due Convenzioni in collegamento con la violazione del principio di non discriminazione, intesa come "clausola orizzontale", ove, a titolo d'esempio, la violazione del diritto alla vita privata e familiare come anche all'abitazione trovano la loro motivazione nel pregiudizio razziale verso i rom, da cui discende poi il comportamento, la prassi o perfino la norma che colloca tali persone in una situazione di svantaggio o comunque comporta la lesione dei loro diritti fondamentali.

In coerenza con la *ratio* ispiratrice della Carta sociale europea, gli Stati hanno l'obbligo di adottare politiche e applicare leggi e prassi capaci di promuovere in modo pratico l'accesso ai diritti sociali, in particolare quelli al lavoro, alla casa, all'istruzione e formazione, alla cultura, alle cure e all'assistenza sociale e medica. Ed infatti, gli Stati si sono impegnati nel rispetto di una ampia ed eterogenea serie di diritti, da garantire nel rispetto del principio di non discriminazione. Per la minoranza rom, l'applicazione della Carta è stata ed è uno strumento che ne ha rafforzato la tutela nei suoi aspetti più concreti come il diritto all'abitazione, alla protezione della salute, all'istruzione e formazione di bambini e adolescenti, ai sussidi e alle forme di sostegno della famiglia, ma anche al loro diritto al lavoro, ed alla previdenza sociale. Gli obblighi derivanti dalle norme della Carta richiedono sovente l'adozione di misure positive a realizzazione "progressiva"⁴⁹⁹ da parte degli

⁴⁹⁹ In argomento v. G. Palmisano, *Il valore della Carta sociale europea per la protezione dei diritti dei Rom*, in Caggiano G. e Montefusco C. (a cura di): Caggiano G. e Montefusco C., *Il valore del rispetto dell'eguaglianza e del principio di non discriminazione della minoranza Rom in Europa: stato dell'arte e prospettive*. Studi Emigrazione Rivista trimestrale del centro studi emigrazione, n. 204, 2017. L'autore sottolinea inoltre come il Comitato, nel chiarire il significato e le implicazioni degli obblighi "a realizzazione progressiva", ha affermato che gli Stati non possono dilazionare indefinitamente nel tempo il raggiungimento degli obiettivi previsti, o di trascurare l'adozione immediata ed accertabile delle "operational procedures necessary to give full implementation to the rights specified" nella Carta (v. Complaint n. 33/2006, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Decision on the merits of 5 June 2008, par. 61). Secondo il Comitato, "when the achievement of one of the rights in question is exceptionally complex and particularly

Stati, in coerenza con il principio di eguaglianza sostanziale, e gli Stati sono costantemente monitorati mediante i suddetti sistemi di controllo, incardinati dalla Carta, che spingono e “costringono” gli stessi a dare conto di quanto hanno realizzato per migliorare la condizione di vita delle persone rom, in particolare i loro diritti sociali, non essendo sufficiente un riconoscimento meramente formale.

La limitata conoscenza o riconoscimento di tale strumento internazionale e del suo valore giuridico ne limitano gli effetti negli ordinamenti interni. Ciò è dimostrato dallo scarso utilizzo della Carta, e della sua interpretazione da parte del Comitato europeo dei diritti sociali, sul piano dell’ordinamento e della prassi interni degli Stati da parte dei giudici così come delle autorità politiche e amministrative nazionali ed anche degli stessi cittadini rom. Sebbene sia diversa la valenza giuridica tra la Carta e la Cedu ove la prima non contiene disposizioni aventi la stessa *vis* cogente della seconda e quindi le stesse conseguenze giuridiche derivanti dalle decisioni dei suoi organi di controllo, i giudici nazionali dovrebbero tenere maggiore conto della ricca produzione in materia di tutela dei diritti sociali ed economici dei rom del Comitato nelle proprie sentenze⁵⁰⁰, così come spesso viene fatto con quelle

expensive to resolve, a State Party must take measures that allows it to achieve the objectives of the Charter within a reasonable time, with measurable progress and to an extent consistent with the maximum use of available resources. States Parties must be particularly mindful of the impact that their choices will have for groups with heightened vulnerabilities as well as for others persons affected including, especially, their families on whom falls the heaviest burden in the event of institutional shortcomings” (v. Complaint n. 13/2002, *International Association Autism-Europe v. France*, Decision on the merits of 4 November 2003, par. 53). E ancora: “in connection with timetabling, it is essential for reasonable deadlines to be set that take account not only of administrative constraints but also of the needs of groups that fall into the urgent category. At all events, achievement of the goals that the authorities have set themselves cannot be deferred indefinitely” (v. Complaint n. 33/2006, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Decision on the merits of 5 June 2008, par. 66).

⁵⁰⁰ Paradigmatica, in proposito, è la sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, 15 maggio 2009, n. 3029) in tema di abusi edilizi comportanti la demolizione dell’abitazione di alcune famiglie Sinti. Di fronte al richiamo dei ricorrenti alle norme e alla giurisprudenza relative alla Carta sociale europea, e dinanzi alla precisazione che “La violazione edilizia oggetto dell’ordinanza impugnata è stata necessitata dalla urgenza di garantire una sia pur precaria e disagiata soluzione abitativa per le

della Corte di Strasburgo. Anzi, le stesse risoluzioni e raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che fanno seguito alle decisioni del Comitato sui reclami collettivi, dovrebbero essere evidenziate nei giudicati interni, specialmente quando da esse emerge la necessità, per lo Stato contraente, di adeguare la propria legislazione interna, per evitare violazioni della Carta⁵⁰¹.

In relazione all'ordinamento dell'Unione ed ai suoi Stati membri, la Carta di Nizza, considerata sovente il più aggiornato catalogo dei diritti sociali fondamentali, trae ispirazione diretta dalla Carta Sociale Europea sebbene tale fatto non sembra essere stato debitamente riconosciuto posto che non ve ne è menzione sia nei Trattati sia nella stessa Carta. Non va dimenticato che gli Stati membri dell'Unione sono vincolati sia dalla Carta di Nizza sia dalla Carta Sociale Europea (anche quella rivista) giacché sono tutti membri anche del Consiglio d'Europa e hanno ratificato entrambe le convenzioni sebbene non esista alcun coordinamento tra i rispettivi strumenti di tutela. È quindi fondamentale assicurare coerenza tra i due ordini normativi, compreso il profilo riguardante i distinti sistemi di tutela (l'uno giurisdizionale, l'altro quasi giurisdizionale), al fine di evitare contraddizioni ed incoerenze che metterebbero in crisi la certezza del diritto e la credibilità di entrambi i sistemi

famiglie degli appellanti, non essendo stato possibile reperire soluzioni alternative sul libero mercato, né tantomeno coinvolgere l'autorità preposta al reperimento di altre soluzioni", il giudice amministrativo si è limitato ad affermare sbrigativamente che: "per quanto attiene alla ritenuta violazione di norme e convenzioni internazionali, concretatesi in una sostanziale discriminazione nei confronti delle comunità nomadi, ne va ritenuta la irrilevanza, atteso che la questione oggetto di giudizio esula da tali temi, rientrando nella materia urbanistico edilizia" (v. ult. capoverso del punto 3.1. della Parte in diritto).

⁵⁰¹ Ma come dice Guglia cit. l'Italia continua a manifestare scarso interesse per la Carta: "Ciò che più conta, però, è che ad ogni livello i diritti sociali vengano sistematicamente considerati come situazioni giuridiche oggettivamente e soggettivamente giustiziabili, anche prescindendo dalla loro concreta regolazione legislativa, essendo strumentali alla realizzazione dei valori e dei principi indivisibili e universali che costituiscono il nucleo assiologico dell'ordine costituzionale europeo, e non siano invece concepiti come posizioni meramente funzionali all'esercizio delle libertà economiche".

di protezione”⁵⁰². Ulteriore potenziale criticità potrebbe derivare dalla non adesione dell’Unione alla Carta sociale europea specie sul piano pratico, giurisprudenziale, posto che in caso di decisioni contrastanti sul medesimo oggetto da parte della Corte di Lussemburgo e del Comitato Europeo, gli operatori giuridici nazionali si troverebbero in difficoltà, non potendo avvalersi della clausola interpretativa presente nell’art. 52, par. 3, della Carta dei diritti riferita solo la Cedu⁵⁰³.

Nell’Europa dei ventotto, i rom, la cui maggioranza possiede la cittadinanza europea, hanno assunto un ruolo preminente a seguito dell’ingresso nell’Unione di molti Paesi dell’Est Europa le cui popolazioni sono costituite da un significativo numero di persone con tale origine. Essi hanno pertanto beneficiato del diritto di circolare liberamente all’interno dell’Unione o sono state forzate ad emigrare perché vittime di discriminazione cumulativa⁵⁰⁴. L’estrema povertà, l’esclusione sociale, le discriminazioni si pongono quindi come ostacoli insormontabili all’esercizio dei loro diritti fondamentali. Tale vulnerabilità ha come conseguenza estrema anche lo sfruttamento e la tratta di minori e l’emigrazione dai Paesi di origine⁵⁰⁵.

⁵⁰² V. Guglia cit.

⁵⁰³ L’adesione dell’Unione alla Carta è piuttosto complessa se si pensa alla eterogeneità degli obblighi in capo agli Stati contraenti del Consiglio d’Europa: alcuni Stati hanno aderito alla Carta sociale europea del 1961 ed altri a quella rivista nel 1996. Inoltre, essi hanno accettato un numero variabile di disposizioni dell’una o dell’altra Carta. Rispetto poi ai sistemi di controllo, pochi hanno accettato quello più incisivo della procedura dei reclami mentre gli altri soggiacciono solo a quello della valutazione dei rapporti. In caso di adesione dell’Unione alla Carta, ciò prevedrebbe molte difficoltà di coordinamento tra l’Unione e gli Stati membri, ancor di più alla luce della ripartizione variabile delle competenze tra l’Unione e gli Stati membri nelle materie oggetto della Carta. La maggior parte delle disposizioni rientrano nelle competenze condivise, e molte sono oggetto del metodo del coordinamento aperto e gli Stati quindi mantengono in linea di principio competenze proprie. V. in argomento O. De Schutter, *L’adhesion de l’Union européenne à la Charte sociale européenne révisée*, (disponibile online).

⁵⁰⁴ In argomento, v. Müller e Mattli: *Trapped in a vicious circle: Repatriation and Re-Migration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from Kosovo*, in Caggiano G. e Montefusco C. (a cura di): Caggiano G. e Montefusco C., *Il valore del rispetto dell’eguaglianza e del principio di non discriminazione della minoranza Rom in Europa: stato dell’arte e prospettive*, cit.

⁵⁰⁵ V. la raccomandazione del Consiglio del 2013 cit.

Nell'Unione, i rom "europei" godono degli stessi diritti di residenza, di accesso al lavoro, di assistenza sanitaria e sociale rispetto alla popolazione generale. Le sistematiche violazioni dei diritti umani che comportano le cicliche espulsioni dei rom da alcuni Paesi verso altri, i continui atti di violenza e le varie forme segregazione sociale presenti in alcuni stati dell'Unione stimolano una riflessione sull'efficacia degli strumenti di *policy* e giuridici in grado di contribuire alla loro protezione. A seguito della codificazione del principio di eguaglianza e non discriminazione tra i principi fondamentali della persona e del rafforzamento della componente sociale all'interno dell'ordinamento comunitario a partire dal trattato di Lisbona, del diritto antidiscriminatorio, della Strategia europea per l'inclusione dei rom e, non da ultimo, della *lobby* costruttiva svolta dalle organizzazioni non governative, senza dubbio passi in avanti sono stati fatti per garantire una maggiore protezione e pari dignità alla minoranza rom nell'Unione.

Tuttavia, in tema di tutela dell'identità delle minoranze, l'azione delle istituzioni europee appare più limitata. Entrambe, ma specialmente l'Unione, hanno affrontato la "questione Rom" in un quadro di contrasto all'esclusione sociale ed inclusione, diritti umani e discriminazione, piuttosto che in quello della tutela della loro identità. L'Unione non ha adottato uno strumento specifico per la protezione delle identità delle minoranze europee e non possiede una competenza nel settore ove la disposizione maggiormente rilevante resta l'articolo 2 del TUE che sancisce il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze. Sebbene non sia una norma attributiva di competenze, riconosce il ruolo fondamentale della tutela delle minoranze nell'identità europea, e lo assume come proprio valore fondante. In astratto, la violazione dell'art. 2 da parte di uno Stato Membro potrebbe portare, tramite l'azione del Consiglio, all'attivazione della procedura prevista nell'art. 7 e quindi alla sospensione di alcuni diritti dello Stato derivanti dai trattati incluso il diritto di voto in seno al Consiglio. Inoltre, l'applicazione dell'articolo 2 TUE trova sostegno nell'articolo 49 TUE che richiede, quale requisito di ingresso nell'Unione da parte di Stati terzi, il rispetto dei suoi valori e quindi

della protezione delle minoranze nel territorio del Paese interessato.

L'articolo 2 TUE, grazie alle disposizioni di supporto contenute negli articoli 7 e 49 TUE dimostra chiaramente l'importanza fondamentale data alla protezione delle minoranze dall'ordinamento dell'Unione. Tuttavia, essendo una enunciazione di valore, esso non gli attribuisce una competenza ad agire per la salvaguardia dell'identità rom. Sebbene siano state attuate alcune politiche per la promozione della conservazione dell'identità rom tuttavia queste non sono state oggetto di un'azione significativa⁵⁰⁶. Il quadro europeo di tutela dell'identità di rom risulta essere inadeguato essendo concentrato sul tema dell'inclusione della minoranza nella *mainstream society*.

In un'ottica comparativa, il Consiglio d'Europa ha favorito un migliore accesso alla tutela giurisdizionale grazie al già menzionato lodevole operato della Corte europea dei diritti dell'uomo ed al meno noto sistema dei reclami collettivi previsto nel quadro della Carta sociale europea rispetto all'Unione sebbene vi siano strumenti giuridici vincolanti disponibili per il contrasto alla discriminazione, *in primis* la direttiva 2000/43. Ed infatti lo strumento maggiormente efficace per assicurare la parità di trattamento dei rom nell'Unione continua ad essere la direttiva antidiscriminazione razziale, recepita in tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, che prevede chiari meccanismi sanzionatori applicabili sia nei confronti di soggetti privati sia di soggetti pubblici ma ad oggi poco utilizzata. Grazie alla sua ampia portata, essa rappresenta un valido strumento sia in relazione alla tutela di coloro che sono vittima di discriminazione, nel proprio Paese, in relazione all'accesso al lavoro ed ai servizi pubblici, sia per quei cittadini rom europei che, assieme ai propri familiari, circolano o soggiornano liberamente in altri

⁵⁰⁶ Il Consiglio d'Europa è più avanti nella definizione degli standard, grazie alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie ma entrambi i meccanismi di monitoraggio previsti per l'applicazione delle convenzioni in relazione all'identità rom, sono piuttosto deboli. Per contro l'Unione sembra essere più attiva nel finanziamento di progetti in materia promozione dell'identità culturale rom.

Stati membri dell'Unione così come previsto dalla direttiva 2004/38.

Dal 2000, un numero sempre crescente di casi riguardanti la corretta applicazione o interpretazione delle direttive sulla parità di trattamento sono stati deferiti alla Corte dai giudici interni attraverso il ricorso pregiudiziale. In risposta, la Corte ha chiarito in una serie di importanti sentenze la portata delle principali disposizioni di tali direttive. La giurisprudenza della Corte del Lussemburgo ha stabilito che queste devono essere interpretate quale espressione di una norma fondamentale dell'ordinamento giuridico europeo, ovvero il principio generale della parità di trattamento, espresso anche nell'articolo 21 della Carta. Questa è la lente attraverso la quale la Corte interpreta le disposizioni sia della direttiva 2000/43 sia della direttiva 2000/78 così come emerge dagli importanti casi *Mangold*, *Bartsch* e *Küçükdeveci* grazie ai quali si è modellato l'approccio interpretativo della Corte, di carattere ampio e funzionale, in linea con quanto prefissato nelle stesse. Tale giurisprudenza ha avuto un notevole impatto in tutta l'Unione, anche se il settore in cui si è dimostrata senza dubbio più feconda è stato quello della discriminazione basata sull'età.

I casi deferiti alla Corte accrescono progressivamente e così la sua giurisprudenza si affina ed espande. A seguito della sentenza *Chez* e in relazione alla discriminazione razziale verso la minoranza rom, nell'Unione sarà necessario attendere ulteriori sviluppi per una valutazione complessiva sebbene si possa presumere che il principio di non discriminazione inteso come principio fondamentale del diritto comunitario caratterizzerà anche le prossime possibili decisioni.

Nonostante gli sforzi compiuti, specie dal 2010 ad oggi, i rom continuano ad essere una minoranza estremamente vulnerabile in diversi Paesi dell'Unione indipendentemente dalla loro collocazione geografica. Gli ordinamenti interni possono e devono contribuire alla loro protezione. L'azione del giudice interno appare fondamentale per assicurare la corretta interpretazione ed applicazione del diritto antidiscriminatorio europeo. Ed invero, i giudici nazionali iniziano a dimostrare negli ultimi anni una maggiore

conoscenza e sensibilità se si analizzano le molteplici sentenze di condanna per discriminazione razziale che interessano soggetti privati ed enti pubblici. A tale pregevole risultato ha contribuito in modo determinante l'ordinamento dell'Unione ma anche l'azione della Corte europea⁵⁰⁷.

⁵⁰⁷ Si pensi agli Stati Membri, come l'Italia, che prima dell'entrata in vigore della direttiva 2000/43/CE non possedevano alcuno strumento di protezione contro la discriminazione etnica e razziale.

Bibliografia

Dottrina

T. AHMED, *The Many Vulnerabilities of the Roma and the European Legal Framework*, in F. IPPOLITO, S. SANCHEZ (Eds.), *Protecting Vulnerable Groups*, pp. 142 ss., Oxford, 2015;

J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, *Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l'homme: quelles perspectives pour les 10 prochaines années?*, in O. De Schutter (ed.), *The European Social Charter: a social constitution for Europe/La Charte sociale européenne: une constitution sociale pour l'Europe*, Bruxelles, 2010, p. 159 ss;

J.-F. AKANDJI-KOMBÉ, S. LECLERC (sous la direction de), *La Charte Sociale Européenne* (Actes des Premières Rencontres Européennes de Caen organisées à Caen, le 17 mars 2000), Bruxelles, 2001;

O.M. ARNARDOTTIR, *Equality and non-discrimination under the European Convention on Human Rights*, The Hague, 2003;

S. BALDIN, *Legal status and participatory rights of Roma minorities in Western Europe: comparative remarks*, in *Quaderni del dipartimento di scienze politiche e sociali Università degli studi di Trieste*, Disp. 1/2013;

M. BELL, *Combattre la discrimination par la voie des réclamations collectives déposées en vertu de la Charte sociale européenne*, *European equality law review* p. 15 e ss.;

C. BENELOCINE, *La Charte Sociale Européenne*, Strasbourg (Editions du Conseil de l'Europe), 2011;

F. BENOÎT-ROHMER, *The impact of the European Convention on Human Rights on the jurisdictionalisation of the European Committee of Social Rights*. In: *Social Rights at European, Regional and International Level. Challenges for the 21st, Century*. Aliprantis, N.; Papageorgiou, I. (eds.). Bruxelles: Bruylant, 2010;

N. BERNARD, *La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considerations)*, in *Revue trimestrielle des Droits de l'homme*, n. 2013/96;

S. BESSON, *Evolutions in non-discrimination law within the ECHR and the ESC systems: it takes two to tango in the Council of Europe*, in *American Journal Comparative Law*, 2012;

R. BIN, *Art. 14: Divieto di discriminazione*, in S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001;

X. BIOY, *L'ambiguïté du concept de non-discrimination*, in F. SUDRE, H. SURREL (sous la direction de), *Le droit à la non-discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2008;

M. E. BOICU, *Advancing equality also for the Roma? The M. and Others v. Italy and Bulgaria ruling of the European Court of Human Rights*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013;

P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, 2011, p. 303 ss.;

G. CAGGIANO, *L'integrazione dei Rom e il rispetto del loro "tradizionale stile di vita"*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici dell'integrazione*.

Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano, Torino, 2014;

G. CAGGIANO, *Gli obblighi degli Stati contraenti Cedu a tutela della diversità culturale e contro le motivazioni razziste nei confronti dei Rom*, in G. CAGGIANO, C. MONTEFUSCO (a cura di), *Uguaglianza e non discriminazione della minoranza Rom: stato dell'arte e prospettive in Europa*, International journal of migration studies, Roma, 204/2016;

C. CAHN, *Roma and racial Discrimination: the Jurisprudence of the European Court of Human rights*, in D. BIGO, S. CARRERA, E. GUILD (Eds), *Foreigners, refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas*, Farnham, 2013;

R. CAMES, *Government by Expulsion: The Roma Camp, Citizenship, and the State* (Paper delivered at the RC21 Conference, Berlin, 29–31 August 2013), online;

S. CARRERA, A. F. ATGER, *L’Affaire des Roms: A Challenge to the EU’s Area of Freedom, Security and Justice*, September 2010, in *Centre for European Policy Studies*, Liberty and Security in Europe Publication Series;

S. CARRERA, E. GUILD, M. MERLINO, *The Canada-Czech Republic Dispute Two Years On: Implications for the EU’s Migration and Asylum Policies*, in *Centre for European Policy Studies*, Liberty and Security in Europe Publication Series, October 2011;

R. CHURCHILL, U. KHALIQ, *The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?*, in *European Journal of International Law*, 2004, p. 417 ss.;

B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015;

S. COX, *Racial discrimination & collateral damage – Coleman revisited*, 13 January 2015 (disponibile online sul sito <http://eulawanalysis.blogspot.it>);

E. CRIVELLI, *Il Protocollo n. 12 Cedu: un'occasione (per ora) mancata per incrementare la tutela antidiscriminatoria*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M. P. ;

H. CULLEN, *The collective complaints mechanism under the European Social Charter*, in *Human Rights Law Review*, 2009, p. 61 ss.;

M. D'AMICO, G. GUIGLIA (eds), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century*, Napoli, 2014;

J. DARCY, D. HARRIS, *The European Social Charter*, New York, 2001;

O. DE SCHUTTER, *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law: Relevance for the EU Nondiscrimination Directives – An Update*, Brussels, European Commission/MPG, 2011;

G. DE BECO, *Le Protocole no. 12 à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Rev. Trim. Dr. Hom.*, 2010, p. 591ss.;

O. DE SCHUTTER, *La contribution de la Charte sociale européenne à l'intégration des Roms d'Europe*, in *L'Europe des Libertés*, n. 23, 2005 (<http://leuropedeslibertes.u-strasbg.fr/>);

O. DE SCHUTTER (ed.), *The European Social Charter: a Social Constitution for Europe*, Bruxelles, 2010;

O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée*;

B. DE WITTE, *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, EUI Working Paper, RSC, Florence 2002;

R. DEMIRAJ, G. SCAPPUCCI, *Il diritto all'abitazione di Rom e Sinti: gli obblighi dell'Italia alla luce della giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali relativa all'articolo 31 della Carta sociale europea (riveduta)*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di rom e Sinti in Italia*, tomo II, Milano, 2011;

M.B. DEMBOUR, *Who Believes in Human Rights?: Reflections on the European Convention*, New York, 2006;

S. DIMITROVA, *The Illegality of France's Expulsions of Bulgarian and Romanian Roma under European Union Law*, in *Revue Quebécoise de Droit International*, Vol. 26, Issue 1, 2014, pp. 33 ss;

G. DOLSO, F. SPITALERI, *Art. 14: Divieto di discriminazione*, in S. BARTOLE-P. DE SENA-V. ZAGREBELSKI (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012;

E. DUBOUT, *L'interdiction des discriminations indirectes par la Cour européenne des droits de l'homme: rénovation ou révolution? Épilogue dans l'affaire D.H. et autres c. République tchèque*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008;

D. FARGET, *Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2012;

L. FARKAS, *En bonne voie vers l'égalité: la recherche par les Roms d'une protection judiciaire contre la discrimination devant les juridictions européennes*, in *Revue du droit européen relatif à la non-discrimination*, n. 3

avril 2006, p. 21 e ss.;

C. FAVILLI, *L'applicazione ai cittadini di Paesi terzi del divieto di discriminazione per motivi di nazionalità*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014;

C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Bologna, 2008;

D. FERRI, *L'Unione europea e l'inclusione sociale dei Rom: priorità politica o retorica sovranazionale?*, in S. BALDIN e M. ZAGO (a cura di), *Il Mosaico rom – specificità culturali e governance multilivello*, Milano, 2011;

D. GAILIŪTĒ, *Right to Housing in the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights*, in *Socialinių mokslų studijos SociETAL Studies*, 2012, 4(4), p. 1605–1622;

J. GERARDS, *The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2014, 13 (1), p. 99 ss;

J. GERARDS, *The Application of Article 14 ECHR by the European Court of Human Rights*, in J. NIESSEN-I. CHOPIN (a cura di), *The development of legal instruments to combat racism in a diverse Europe*, Leiden, 2004;

J. GERARDS, *Discrimination Grounds*, in D. SCHIEK, L. WADDINGTON & M. BELL, eds, *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, Portland, Hart Publishing, 2007;

P. GHOSH, *Swedish Police Keep Secret Files On Roma (Gypsy) People: Fighting Crime or Ethnic Profiling?* International Business Times, 4 December 2013, disponibile online;

J.A. GOLDSTON, C. HERMANIN, *Corte europea e cause pilota: una finestra d'opportunità per combattere la discriminazione dei Rom in Italia?*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (2011) *La Condizione giuridica dei Rom e Sinti in Italia*, Milano, pp. 303-320;

G. GORI, *Il Comitato europeo dei Diritti sociali: il ruolo e l'azione dell'organo di controllo della Carta sociale europea*, in f. Bestagno (a cura di), *I diritti economici, sociali e culturali – promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009, p. 193 ss;

G. GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista AIC* (Rivista online dell'Associazione dei costituzionalisti italiani, n. 3/2011, p. 8 (<http://www.rivistaaic.it/>)).

G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Jus - Rivista di scienze giuridiche*, 2010;

E. GUILD e K. ZWAAN, *Does Europe Still Create Refugees? Examining the Situation of the Roma*, in *Queen's Law Journal*, 2014;

A. M. KORANDO, *Roma Go Home: The Plight of European Roma*, *Law and Inequality: A Journal of Theory and Practice*, Vol. 30, n. 1, 2012, pp. 125 ss;

C. LOCCHI, *La questione del riconoscimento giuridico delle differenze culturali nelle società pluraliste: alcune considerazioni a partire dalla*

giurisprudenza sui rom della Corte europea dei diritti dell'uomo, in *Novos Estudos Jurídicos*, 2015;

C. MCCRUDDEN, *The New Architecture of EU Equality Law after CHEZ: Did the Court of Justice reconceptualise direct and indirect discrimination?*, in *European equality law review - European network of legal experts in gender equality and non-discrimination*, Bruxelles, 2016;

R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, 2010;

J. MONAR, *The EU's Role in the Fight against Racism and Xenophobia: Evaluation and Prospects after Amsterdam and Tampere*, in *Liverpool Law Review*, n. 22, 2000, pp. 7 ss.;

C. MONTEFUSCO, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione e la sua applicazione in riferimento alla minoranza Rom*. In CAGGIANO G. E MONTEFUSCO C. (a cura di): *Il valore del rispetto dell'eguaglianza e del principio di non discriminazione della minoranza Rom in Europa: stato dell'arte e prospettive*. Studi Emigrazione Rivista trimestrale del centro studi emigrazione, Volume n. 204;

C. MONTEFUSCO, *La Corte di giustizia si misura per la prima volta sull'applicazione del principio di non discriminazione per motivi etnico razziali nei confronti della minoranza Rom*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, pp. 256 ss.;

M. MÖSCHEL, *Is the European Court of Human Rights' case law on anti-Roma violence 'beyond reasonable doubt'?*, in *Human Rights Law Review*, 2012;

T. M. MOSCHETTA, *La decisione quadro 2008/913/GAI contro il razzismo e la xenofobia: una “occasione persa” per l’Italia?* In *GIURETA, Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, Vol. XII, 2014;

S. MÜLLER E A. MATTLI, *Trapped in a vicious circle: Repatriation and Re-Migration of Roma, Ashkali and Balkan-Egyptians from Kosovo*, in G. CAGGIANO E C. MONTEFUSCO (a cura di), *Uguaglianza e non discriminazione della minoranza Rom: stato dell’arte e prospettive in Europa*, in *International journal of migration studies*, in *Rivista trimestrale del Centro Studi Emigrazione*, n. 204, 2017;

M. NINO, *Corte europea dei diritti umani, divieto di discriminazione e diritto all’istruzione della minoranza Rom*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013;

A. NOLAN, *‘Aggravated Violations’, Roma Housing Rights and Forced Expulsions in Italy: Recent Developments under the European Social Charter Collective Complaints System*, in *Human Rights Law Review*, 2011, p. 343 ss;

C. O’CINNEIDE, *The Evolution and Impact of the Case-Law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Luxembourg, 2013, p. 30 ss.;

H. O’NIONS, *Minority Rights Protection in International Law: The Roma of Europe*, Oxford, 2016;

H. O’NIONS, *International Law, European Citizenship and the Roma*, in *Nottingham Law Journal*, Vol. 23, 2014, p. 158 ss.;

H. O’NIONS, *Roma Expulsions and Discrimination: The Elephant in Brussels*, in *European Journal of Migration and Law*, Vol. 13, 2011, p. 36 ss;

G. PALMISANO, *Overcoming the limits of the European Social Charter in terms of persons protected: the case of third State nationals and irregular migrants*, in M. D'AMICO, G. GUIGLIA (eds), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century*, Napoli, 2014;

C. PÁKOZDY, *Le droit à un procès équitable sous l'optique de l'appartenance à une minorité nationale. (L'affaire Reiner c. Roumanie d'evant la Cour Européenne des Droits de l'Homme)*, in *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 5, 2008;

A. PATTEN, *Empty Human Rights Lip Service': France's Roma Expulsions and the Failure of the European Union to Exercise Its Racial Equality Directive*, in *Polish YB of International Law*, 2011;

G. PENTASSUGLIA, *Minority groups and judicial discourse in international law: a comparative*, Leiden-Boston, 2009;

L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013;

I. POGÁNY, *Pariah Peoples: Roma and the Multiple Failures of Law in Central and Eastern Europe* in *Social & Legal Studies*, 2012 (disponibile online sul sito <http://sls.sagepub.com/content/21/3/375>);

I. POGÁNY, *Minority Rights and the Roma of Central and Eastern Europe*, in *Human Rights Law Review*, 2006, p. 1 ss;

G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001;

A. REMICHE, *Yordanova and Others v. Bulgaria: The Influence of the Social Right to Adequate Housing on the Interpretation of the Civil Right to Respect for One's Home*, in *Human Rights Law Review*, 2012;

J. RINGELHEIM, *Diversity and European Human Rights, Chapman redux: the European Court of Human Rights and Roma traditional lifestyle*, in E. BREMS (ed), *Rewriting Judgments of the ECHR*, Cambridge, 2012, p. 426 ss.;

J. RINGELHEIM, *Diversité culturelle et droits de l'homme: L'émergence de la problématique des minorités dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2006;

D. ROSENBERG, *L'indifférence du juge européen aux discriminations subies par le roms (En marge de l'arrêt Chapman)*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, p. 117 ss.;

I. RUGGIU, *La diversità come bene pubblico tra Europa e Stati costituzionali*, in R. CHERCHI, G. LOY (a cura di), *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma, 2009;

R. SATKAUSKAS, *Use of Diacritics: Towards a New Standard of Minority Protection*, in *Lithuanian Foreign Policy Review*, n. 21, 2008, p. 112 ss.;

J. WALKOWIAK, *Minority Language Policy Regarding Personal Names – An Overview*, in *Journal of Estonian and Finno-Ugric Linguistics (ESUKAJEFUL)*, Vol. 2, n. 1, 2011, p. 367 ss.;

G. SCAPPUCCI E R. DEMIRAJ, *Roma and Sinti right to housing – the obligations of Italy in the light of the case law of the European Committee of Social Rights on Article 31 of the European Social Charter (revised)*, in

Contribution to the International Conference on “The legal status of Roma and Sinti in Italy”, Milan, 17 June 2010;

A.M. ŚWIĄTKOWSKI, *The Charter of Social Rights of the Council of Europe*, The Hague, 2007;

A. SZALAI, *Protection of the Roma Minority under International and European Law*, The Hague, 2015;

S. SZEMESI, *From Hajdúhadház to Strasbourg: Article 14 of the European Convention on Human Rights in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, with special regard to Roma educational cases*, in *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 5, 2008, No. 2, pp. 64 ss;

L. SAKAI, *La diversité culturelle est-elle à l’abri de la protection internationale des droits de l’homme?*, in *Revue québécoise de droit international*, 2013;

J. SCHOKKENBROEK, *A New European Standard Against Discrimination: Negotiating Protocol no. 12 to the European Convention on Human Rights*, in J. NIESSEN, I. CHOPIN (eds.), *The Development of Legal Instruments to Combat Racism in a Diverse Europe*, Leiden-Boston, 2004;

D. STRAZZARI, *C’è un giudice a Strasburgo! La Corte europea dei diritti dell’uomo e la tutela contro la discriminazione degli appartenenti all’etnia rom*, in S. BALDIN, M. ZAGO (a cura di), *Il mosaico rom, Specificità culturali e governance multilivello*, 2011;

F. SUDRE, H. SURREL (a cura di), *Le droit à la non discrimination au sens de la Convention européenne des droits de l’homme*, Bruxelles, 2008;

C. SZEMESI, *From Hajdúhadház to Strasbourg: Article 14 of the European Convention on Human Rights in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, with special regard to Roma educational cases*, in *Miskolc Journal of International Law*, Vol. 5, 2008;

C. TAVANI, *Collective Rights and the Cultural Identity of the Roma: A Case Study of Italy* *Collective Rights and the Cultural Identity of the Roma*, Leiden-Boston, 2012;

D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche - Profili giuridici di tutela*, Roma, 2011;

C. TOBLER, *Limits and Potential of the Concept of Indirect Discrimination*, in *Thematic Report of the European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field*, European Commission/MPG, Brussels, 2008;

F. TULKENS, *L'évolution du principe de non-discrimination à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in J.Y. CARLIER (a cura di), *L'étranger face au droit*, Bruxelles, 2010;

K. VERDERY, *Transnationalism, Nationalism, Citizenship, and Property: Eastern Europe Since 1989*, in *Journal of the American Ethnological Society*, Vol. 25, 1998, p. 291 ss.;

J. WALKOWIAK, *Minority Language Policy Regarding Personal Names – An Overview*, in *Journal of Estonian and Finno-Ugric Linguistics (ESUKA-JEFUL)*, Vol. 2, n. 1, 2011, p. 367 ss.;

M. WILLERS, *Ensuring access to rights for Roma and Travellers – The role of the European Court of Human Rights*, Council of Europe, 2009, pp. 81 ss;

D. ZIEGENFUSS, *Zingari or Italiani: Discrimination against Roma in Italy and the European Court of Human Rights*, in *George Washington International Law Review*, Vol. 43, No. 3, 2011, pp. 555 ss.

Sentenze della Corte europea

ECtHR, 7 December 1976, *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*, Appl. n. 5095/71, 5920/72 e 5926/72;

ECtHR, 22 February 1994, *Burghartz v. Switzerland*, Appl. n. 16213/90;

ECtHR, 25 November 1994, *Stjerna v. Finland*, Appl. n. 18131/91;

ECtHR, 27 September 1995, *McCann and Others v. United Kingdom*, Appl. n. 18984/91;

ECtHR, 25 September 1996, *Buckley v. the United Kingdom*, Appl. n. 20348/92;

ECtHR, 24 October 1996, *Guillot v. France*, Appl. n. 22500/93;

ECtHR, 23 February 1999, *Andric v. Sweden*, Appl. n. 45917/99;

ECtHR, 28 October 1998, *Assenov and Others v. Bulgaria*, Appl. nn. 90/1997 e 874/1086;

ECtHR, 9 June 1998, *McGinley and Egan v. the United Kingdom*, Appl. nn. 21825/93 e 23414/94;

ECtHR, 19 February 1998, *Guerra and Others v. Italy*, Appl. n. 14967/89;

ECtHR, 23 February 1999, *Pranjko v. Sweden*, Appl. n. 45925/99;

ECtHR, 27 June 2000, *Salman v. Turkey*, Appl. n. 21986/93;

ECtHR, 18 May 2000, *Velikova v. Bulgaria*, Appl. n. 41488/98;

ECtHR, 6 April 2000, *Thlimmenos v. Greece*, Appl. n. 34369/97;

ECtHR, 28 March 2000, *Mahmut Kaya v. Turkey*, Appl. n. 22535/93;

ECtHR, 18 January 2001, *Beard v. United Kingdom*, Appl. n. 24882/94;

ECtHR, 18 January 2001, *Chapman v. the United Kingdom*, Appl. n. 27238/95;

ECtHR, 18 January 2001, *Coster v. United Kingdom*, Appl. n. 24876/94;

ECtHR, 18 January 2001, *Lee v. United Kingdom*, Appl. n. 25289/94;

ECtHR, 18 January 2001, *Smith v. United Kingdom*, Appl. n. 125154/94;

ECtHR, 8 November 2002, *Sulejmanovic and Others and Sejdovic e Sulejmanovic v. Italy*, Appl. nn. 57574/00 e 57575/00;

ECtHR, 13 June 2002, *Anguelova v. Bulgaria*, Appl. n. 38361/97;

ECtHR, 5 February 2002, *Čonka v. Belgium*, Appl. n. 51564/99;

ECtHR, 20 July 2004, *Balogh v. Hungary*, Appl. n. 47940/99;

ECtHR, 27 May 2004, *Connors v. the United Kingdom*, Appl. n. 25446/06;

ECtHR (GC), 17 February 2004, *Gorzelik and Others v. Poland*, Appl. n. 44158/98;

ECtHR, 30 November 2004, *Oneryildiz v. Turkey*, Appl. n. 48939/99;

ECtHR, 7 December 2004, *Mentzen alias Mencena v. Latvia*, Appl. n. 71074/01;

ECtHR, 7 December 2004, *Kuharec alias Kuhareca v. Latvia*, Appl. n. 71557/0;

ECtHR, 6 July 2005, *Nachova and Others v. Bulgaria*, Appl. nn. 43577/98 e 43579/98.

ECtHR, 13 December 2005, *Timishev v. Russia*, Appl. n. 55762/00 e 55974/00;

ECtHR, 13 December 2005, *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, Appl. n. 15250/02;

ECtHR, 10 November 2005, *Leyla Şahin v. Turkey*, Appl. n. 44774/98;

ECtHR, 19 October 2005, *Roche v. the United Kingdom*, Appl. n. 32555/96;

ECtHR, 12 July 2005, *Moldovan and Others v. Romania*, Appl. nn. 41138/98 e 64320/01;

ECtHR, 6 January 2005, *Hoogendijk v. The Netherlands*, Appl. n. 58641/00;

ECtHR, 12 April 2006, *Stec and Others v. the United Kingdom*, Appl. nn. 65731/01 e 65900/01;

ECtHR, 23 February 2006, *Ognyanova and Choban v. Bulgaria*, Appl. n. 46317/99;

ECtHR, 6 December 2007, *Petropoulou-Tsakiris v. Greece*, Appl. n. 44803/04;

ECtHR(GC), 7 February 2006, *D. H. and Others, v. Czech Republic*, Appl. n. 57325/00;

ECtHR, 26 July 2007, *Cobzaru v. Romania*, Appl. n. 48254/99;

ECtHR, 26 July 2007, *Kalanyos and Others v. Romania*, Appl. n. 57884/0;

ECtHR, 31 May 2007, *Šečić v Croatia*, Appl. n. 40116/02;

ECtHR, 26 March, *Wallová et Walla c. République Tchèque*, Requête n. 23848/04;

ECtHR, 26 October 2007, *Cobzaru v. Romania*, Appl. n. 48254/99;

ECtHR, 26 April 2007, *Gergely v. Romania*, Appl. n. 26/07/2007;

ECtHR, 15 February 2007, *Jasar v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Appl. n. 69908/01;

ECtHR (GC), 4 December 2008, *S. and Marper v. the United Kingdom*, Appl. nn. 30562/04 e 30566/04;

ECtHR, 6 June 2008, *Sampanis and Others v. Greece*, Appl. n. 32536/05;

ECtHR, 24 April 2008, *Sulejmanov v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Appl. n. 69875/01;

ECtHR, 10 April 2008, *Dzeladinov v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Appl. n. 13252/02;

ECtHR, 4 March 2008, *Stoica v. Romania*, Appl. n. 42722/02;

ECtHR, 22 January 2008, *E.B. v. France*, Appl. n. 43546/02;

ECtHR, 22 December 2009, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Appl. nn. 27996/06 e 34836/06;

ECtHR, 8 December 2009, *Muñoz Díaz v. Spain*, Appl. n. 49151/07;

ECtHR, 9 November 2009, *Cazacliu and Others v. Romania*, Appl. n. 63945/09;

ECtHR, 28 April 2009, *K.H. and Others v. Slovakia*, Appl. 32881/04;

ECtHR, 7 January 2010, *Rantsev v. Cyprus e Russia*, Appl. n. 25965/04;

ECtHR, 2 February 2010, *Kemal Taşkın and Others v. Turkey*, Appl. n. 30206/04;

ECtHR (GC), 13 March 2010, *Orsus and Others v. Croazia*, Appl. n. 15766/03;

ECtHR, 27 April 2010, *Ciubotaru v. Moldova*, Appl. n. 27138/04;

ECtHR, 22 April 2010, *Stefanou v. Greece*, Appl. n. 2954/07;

ECtHR, 20 May 2010, *Alajos Kiss v. Hungary*, Appl. n. 38832/06;

ECtHR, 10 June 2010, *Vasil Sashov Petrov v. Bulgaria*, Appl. n. 63106/00;

ECtHR, 11 June 2010, *Dimitrova and others v. Bulgaria*, Appl. n. 39084/10;

ECtHR, 13 July 2010, *Carabulea v. Romania*, Appl. n. 45661/99;

ECtHR, 30 September 2010, *Marinov v. Bulgaria*, Requête n. 37770/03;

ECtHR, 14 December 2010, *Mížigárová v. Slovakia*, Appl. n. 74832/01;

ECtHR (GC), 21 January 2011, *M.S.S. v Belgium and Greece* Appl. n. 30696/09;

ECtHR, 27 January 2011, *Dimitrova and Others v. Bulgaria*, Appl. n. 39084/10;

ECtHR, 8 February 2011, *Seferovic v. Italy*, Appl. n. 12921/04;

ECtHR, 18 Fevrier 2011, *Seidova et Autres c. Bulgarie*, Req. n. 310/04;

ECtHR, 8 November 2011, *V.C. v. Slovakia*, Appl. 18968/07;

ECtHR, (GC), 15 March 2012, *Aksu v. Turkey*, Appl. n. 4149/04 e 41029/04;

ECtHR, 27 Mars 2012, *Balta c. la France*, Requête n. 19462/12;

ECtHR, 24 April 2012, *Yordanova and Others v. Bulgaria*, Appl. n. 25446/06;

ECtHR, 3 May 2012, *Kleyn and Aleksandrovich v. Russia*, Appl. n. 40657/04;

ECtHR, 12 June 2012, *N.B. v. Slovakia*, Appl. n. 29518/10;

ECtHR, 12 June 2012, *Koky and Others v. Slovakia*, Appl. n. 13624/03;

ECtHR, 26 June 2012, *Borbála Kiss v. Hungary*, Appl. n. 59214/11;

ECHR, 26 June 2012, *Kuric and Others v. Slovenia*, Appl. n. 26828/06;

ECtHR 31 July 2012, *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, Appl. n. 40020/03;

ECtHR, 13 November 2012, *I.G., M.K. and R.H. v. Slovakia*, Appl. n. 15966/04;

ECtHR, 20 December 2012, *Fedorchenko And Lozenko V. Ukraine*, Appl. n. 387/03;

ECtHR, 29 January 2013, *Horváth and Kiss v. Hungary*, Appl. n. 11146/11;

ECtHR, 11 April 2013, *Hirtu et autres c. la France*, Requête n. 24720/13;

ECtHR, 29 April 2013, *I.G. and others v. Slovakia*, Appl. n. 15966/04;

ECtHR, 30 May 2013, *Lavida and Others v. Greece*, Appl. No. 7973/10;

ECtHR, 9 July 2013, *Vona v. Hungary*, Appl. no. 35943/10;

ECtHR, 17 October 2013, *Winterstein and Others v. France*, Appl. n. 27013/07;

ECtHR, 17 April 2014, *Guerdner et Autres c. France*, Requête n. 68780/10;

ECtHR, 17 July 2014, *Câmpeanu v. Romania*, Appl. n. 47848/08;

ECtHR, 27 January 2015, *Ciorcan and Others v. Romania*, Appl. nn. 29414/09 and 44841/09;

ECtHR, 17 February 2015; *Ionbălăoiu c. Roumanie*, Requête n. 70555/10;

ECtHR, 24 March 2015, *Veres v. Romania*, Appl. n. 47615/11;

ECtHR, 7 July 2015, *V.M. and Others v. Belgium*, Appl. n. 60125/11;

ECtHR, 12 January 2016, *Boacă and Others v. Romania*, Appl. n. 40355/11;

ECtHR, 14 March 2016, *Balázs v. Hungary*, Appl. n. 15529/12;

ECtHR, 21 Avril 2016, *L.E. c. Grèce*, Requête n. 71545/12;

ECtHR, 31 May 2016, *Gheorghijă and Alexe v. Romania* Appl. n. 32163/13;

ECtHR, 26 July 2016, *Adam v. Slovakia*, Appl. n. 68066/12;

ECtHR, 11 September 2007, *Bulgakov v. Ukraine*, Appl. n. 59894/00;

ECtHR, 12 September 2016, *R.B. v. Hungary*, Appl. n. 64602/12.

Decisioni del Comitato europeo per i diritti sociali

Complaint n. 13/2002, *International Association Autism-Europe v. France*,
Decision on the merits of 4 November 2003;

Complaint n. 15/2003, *European Roma Right Center (ERRC) v. Greece*,
Decision on the merits of 8 December 2004;

Complaint n. 27/2004, *European Roma Right Center (ERRC) v. Italy*,
Decision on the merits of 7 December 2005;

Complaint n. 31/2005, *European Roma Right Center (ERRC) v. Bulgaria*,
Decision on the merits of 18 October 2006;

Complaint n. 46/2007, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*,
Decision on the merits of 3 December 2008;

Complaint n. 33/2006, *International Movement ATD Fourth World v. France*,
Decision on the merits of 5 June 2008;

Complaint n. 58/2009, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Italy*,
Decision on the merits of 25 June 2010;

Complaint n. 61/2010, *European Roma Right Center (ERRC) v. Portugal*,
Decision on the merits of 30 June 2011;

Complaint n. 63/2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. France*,
Decision on the merits, of 28 June 2011;

Complaint n. 67/2011, *Médecins du Monde – International v. France*,
Decision on the merits of 11 September 2012;

Complaint n. 100/2013, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Ireland* del 1 dicembre 2015.

Sentenze della Corte di giustizia

CGUE (Grande sezione), 22 novembre 2005, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, C-144/04;

CGUE, 10 luglio 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, C-54/07;

CGUE (Grande sezione), 17 luglio 2008, *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law*, C-303/06;

CGUE, 23 September 2008, *Birgit Bartsch v Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, C-427/06;

CGUE, 19 January 2010, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG.*, C-555/07;

CGUE, 12 May 2011, *Malgożata Runevič-Vardyn and Łukasz Paweł Wardyn v Vilniaus miesto savivaldybės administracija and Others*, C-391/09;

CGUE, 19 April 2012, *Galina Meister v. Speech Design Carrier Systems GmbH*, C-415/10;

CGUE, 24 aprile 2012, *Servet Kamberaj v. Istituto per l'edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) and Others*, C-571/10;

CGUE, 31 gennaio 2013, *Valeri Hariev Belov c. Chez Elektro Balgaria AD.*, C-394/11;

CGUE, 25 aprile 2013, *Asociația Accept c. Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*, C-81/12;

CGUE (Grande Sezione), 16 luglio 2015, *Chez Razpredelenie Bulgaria AD c. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, C-83/14;

Atti e documenti

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Tenth Activity report covering the period from 1 June 2014 to 31 May 2016*, disponibile online;

Comité Européen des Droits Sociaux, *Activity Report 2009 to 2015*;

Communication n. 1621/2007, *Raihman v. Latvia*, in Report of the HRC, Vol. II (Part One), 2010-2011, UN Doc. No. A/66/40, p. 352 ss.;

Communication n. 1799/2008, *Georgopoulos et al. v. Greece*, in Report of the HRC, Vol. II, 2009-2010, UN Doc. No. A/65/40, pp. 377 ss.;

Communication n. 1803/2008, *Bulgakov v. Ukraine*, in Report of the HRC, Vol. II (Part One), 2012-2013, UN Doc. No. A/68/40, p. 187 ss.;

Communication n. 2073/2011, *Naidenova et al. v. Bulgaria*, in Report of the HRC, Vol. II (Part One), 2012-2013, UN Doc. No. A/68/40;

Comunicazione, *Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE*, del 21 maggio 2012, COM (2012) 226 def.;

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*, del 5 aprile 2011 COM (2011) 173 def.;

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa*", del 14 aprile 2010, COM (2010) 133 def.;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom*, del 2.4.2014, COM (2014) 209 def.;

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sull'attuazione del Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom – 2015*, del 17.6.2015, COM (2015) 299 def.;

Conclusioni del Consiglio nel maggio 2011, *Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* (europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-135_it.doc);

Consiglio d'Europa, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, così come modificato dalle disposizioni del Protocollo n. 14 (STCE no 194), 1 giugno 2010, disponibile online;

Council of Europe, Parliamentary Assembly's Recommendation n. 1203 (1993) on *Gypsies in Europe* del 2 febbraio, disponibile online;

Council of Europe, *Explanatory Report on Commentary to Protocol No. 12 to the Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (ETS no. 177), Rome, 4.XI.2000, disponibile online;

Concil of Europe, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 1 September 2008;

Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Letters addressed to the authorities of seven member States*, February 2016, disponibile online;

Council of Europe High Level Meeting on Roma, CM (2010) 133-final, 20 October 2010 disponibile online;

Council of Europe, *Declaration of the Committee of Ministers on the Rise of Anti-Gypsyism and Racist Violence against Roma in Europe*, 1 February 2012, disponibile online;

Council of Europe, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Council of Europe Publishing, February 2012;

ECRI, *General Policy Recommendation N. 3 on combating racism and intolerance against Roma/Gypsies*, 6 March 1998, disponibile online;

ECRI, *General Policy Recommendation No. 7 on National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, European Commission against Racism and Intolerance*, Council of Europe, Strasbourg, 13 December 2002, Point 1(b) e 1 (c), disponibile online;

ERRC, *Multiple discrimination*, in *Roma Rights, Journal of the European Roma Rights Centre*, 2009, disponibile online;

ERRC, *ERRC Urges End to Police Profiling of EU Roma in Denmark*, 20 June 2011, disponibile online;

ERRC, *Journal of the European Roma Rights Centre*, 1/2014, Budapest;

ERTF, *ERTF Concerned with Ethnic Profiling of Roma in Sweden*, European Roma and Travellers Forum, 26 September 2013, disponibile online;

European Charter for Regional or Minority Languages, CETS n. 148, Strasbourg, 5.XI.1992, disponibile online;

EC, *European Anti-discrimination Law Review*, Utrecht and Bruxelles, 2011-2016;

EC, *The Evolution and Impact of the Case-Law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Luxembourg 2012;

European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment del 1987, disponibile online;

FRA, *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, November 2009, disponibile online;

FRA, *Discrimination against and living conditions of Roma women in 11 EU Member States Roma survey – Data in focus*, 2014, disponibile online;

FRA, *Fundamental Rights Report 2016*, 2016, disponibile online;

FRA, *Manuale di diritto europeo della non discriminazione*, 2011, disponibile online;

FRA EU-MIDIS, *European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in Focus Report: Multiple Discrimination*, 2010, disponibile online;

Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, 1 February 1995. CETS n. 157, disponibile online;

Handbook on European non-discrimination law, European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg, 2010;

Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, Publications Office of the European Union, 2014;

Joint Report on the application of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, 2014, p. 15;

N. MUIŽNIEKS E M. G. LINK, *Roma evictions: Europe's silent scandal*, June 2016, disponibile online;

Ordinanza definitiva del Tribunale di Roma del 4 giugno 2015, *ASGI- Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e Associazione 21 luglio c. Comune di Roma*, RG n° 17035/2012;

Open Society Justice Initiative, *International Standards on Ethnic Profiling: Standards and Decisions from the European Systems*, November 2013. p. 4, disponibile online;

Raccomandazione del Consiglio, *Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri*, del 9 dicembre 2013(2013/C 378/01);

Recommendation of the Commissioner for Human Rights concerning certain aspects of law and practice relating to sterilization of women in the Slovak Republic, CommDH (2003)12, Strasbourg, 17 October 2003, disponibile online;

Recommendation CM/Rec (2009)4 of the Committee of Ministers to member states on the education of Roma and Travellers in Europe, disponibile online;

Recommendation CM/Rec (2008)5 of the Committee of Ministers to member states on policies for Roma and/or Travellers in Europe, 20 February 2008, disponibile online;

Recommendation 2003 (2012) of the Parliamentary Assembly on Roma migrants in Europe, disponibile online;

Recommendation 1941 (2010) of the Parliamentary Assembly on Roma asylum seekers in Europe, disponibile online;

Recommendation 1924(2010) of the Parliamentary Assembly on the situation of Roma in Europe and relevant activities of the Council of Europe, disponibile online;

Resolution 1768 (2010) of the Parliamentary Assembly on Roma asylum seekers in Europe, disponibile online;

Resolution 1760 (2010) of the Parliamentary Assembly on the recent rise in national security discourse in Europe: the case of Roma, disponibile online;

Resolution 1740(2010) of the Parliamentary Assembly on the situation of Roma in Europe and relevant activities of the Council of Europe, disponibile online;

Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013, *Progressi compiuti nell'attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei Rom* (2013/2924(RSP));

Risoluzione del Parlamento europeo *in occasione della Giornata internazionale dei Rom–antiziganismo in Europa e riconoscimento, da parte dell'UE, della giornata commemorativa del genocidio dei Rom durante la Seconda guerra mondiale* (2015/2615(RSP)).