

Focus tematici

L'integrazione dei minorenni Rom, Sinti e Caminanti: un inquadramento normativo

di Antonietta Varricchio

A oggi, non esiste una definizione concordata a livello internazionale che indichi quali gruppi integrano il concetto di minoranza.

Si sottolinea spesso che l'esistenza di una minoranza è una questione di fatto e che qualsiasi definizione debba includere sia i fattori oggettivi (come l'esistenza di un'etnia, di una lingua o di una religione condivisa), sia i fattori soggettivi (incluso il fatto che gli individui devono identificarsi come membri di una minoranza).

Secondo la definizione del Consiglio d'Europa (COE) le espressioni Rom¹ e nomadi sono usate in maniera generica e ricomprendono i popoli Rom, Sinti, Kale, Romanichals, Boyash/Rudari, Egiziani balcanici, gruppi orientali e gruppi come i Caminanti, Yenish e le popolazioni designate sotto il termine amministrativo *Gens du voyage*, così come le persone identificate come zingare.

Comune denominatore di queste popolazioni sono le continue migrazioni che non hanno permesso l'instaurarsi di un legame privilegiato con un territorio specifico. Difatti, non sono considerate una minoranza territoriale, ma una minoranza diffusa perché disseminata un po' ovunque in diversi Stati (solo sul territorio europeo vivono oltre sei milioni di persone di etnia Rom).

Con riferimento al tema della promozione e protezione dei diritti delle minoranze, uno dei documenti di maggior rilievo delle Nazioni Unite è la risoluzione 18 dicembre 1992, A/RES/47/135, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, adottata dall'Assemblea generale sul presupposto che uno degli obiettivi imprescindibili, così come proclamato anche nello *Statuto delle Nazioni Unite*, è promuovere e sostenere sempre il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Dichiarazione del 1992 basa i suoi contenuti sul presupposto indefettibile che una società intesa nel suo insieme e contestualizzata in uno Stato di diritto fondato sulla democrazia, porti con sé la promozione e la realizzazione dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze. Nel documento, difatti, troviamo riconosciuti alcuni diritti e libertà fondamentali quali: il godimento della propria cultura, la professione e pratica religiosa, la partecipazione effettiva alla vita pubblica in ambito culturale,

¹ A oggi, la popolazione Rom è una minoranza etnica distinta e disseminata in tutto il globo, e i Rom residenti in Europa sono circa 12 milioni. Il termine Rom, che significa uomo in lingua romani, viene solitamente utilizzato a livello europeo e internazionale per indicare le diverse comunità riconducibili all'etnia Rom. Il termine fu utilizzato per la prima volta durante il Congresso Mondiale svolto a Londra nel 1971, quando i rappresentanti di queste comunità adottarono un inno, una bandiera e l'*International Roma Day* (8 aprile).

religioso, sociale, economico e infine la libertà di esercitare i propri diritti. Per contro, agli Stati è richiesto di applicare misure legislative specifiche di promozione e protezione, quali: la garanzia che queste minoranze possano esercitare i loro diritti umani e le loro libertà fondamentali, la creazione di condizioni favorevoli per far sì che possano esprimere liberamente la loro cultura, la garanzia di una loro partecipazione allo sviluppo e al progresso economico, la protezione della loro identità nazionale.

Nella Dichiarazione del 1992, le Nazioni Unite, all'articolo 1, trattano del concetto di minoranza in relazione a una propria identità nazionale o etnica, culturale, religiosa e linguistica e che, con riferimento a questi aspetti, si distingue dalla maggioranza della popolazione di una nazione. Paradossalmente, le minoranze trovano un riconoscimento più dettagliato ed esauriente rispetto al concetto di popolo nell'articolo 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, adottato il 16 dicembre del 1966 dalle Nazioni Unite, dove i diritti sono riconosciuti ai singoli individui e non alla minoranza in quanto comunità o collettività.

Nel quadro delle attività del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, il periodo dal 2008 al 2011 è stato oggetto di analisi delle questioni relative alle minoranze, dando vita a una relazione intitolata *Minorities issues in the 1st cycle of the UPR process* (UPR) a firma del relatore speciale sulle questioni inerenti alle minoranze, figura determinante all'interno del Consiglio dei diritti umani, istituito nel 2005 con il compito fondamentale - tra i vari - di identificare le buone prassi e i mezzi attraverso i quali superare gli ostacoli esistenti per la piena ed effettiva realizzazione dei diritti delle persone appartenenti a una minoranza. Dal resoconto è emerso che il tema delle minoranze è stato il nono più discusso nel corso dell'UPR (*Universal Periodic Review*) con 895 raccomandazioni fatte a 137 Paesi membri. In quell'occasione, l'Italia ha ricevuto dieci raccomandazioni (56-66) con l'esortazione a migliorare la condizione di vita di Rom, Sinti e Caminanti, adottando ulteriori misure per garantire la loro parità di accesso ai servizi basilari.

La normativa di settore è stata profondamente arricchita da interventi di organizzazioni internazionali che hanno elaborato vari strumenti giuridici e iniziative volte al riconoscimento, alla protezione e all'integrazione di dette comunità, tra cui spicca per importanza la Decade sull'inclusione dei Rom 2005-2015 (poi rinnovata), un progetto a carattere internazionale che ha visto la partecipazione di 20 Paesi che hanno collaborato confrontandosi su questioni determinanti quali la povertà, la discriminazione e il genere.

I diritti delle minoranze e il relativo sistema di tutela sono una tematica trasversale in Europa e in quanto tale viene affrontata da diversi organismi, ciascuno sulla base del proprio mandato. La forte esclusione sociale e le condizioni di estrema povertà sono fattori che non permettono il libero esercizio dei diritti fondamentali da parte delle popolazioni Rom.

La necessità di far fronte a una simile situazione è stata avvertita dai Paesi dell'Unione europea come una responsabilità a cui poter e dover fare fronte insieme, sul presupposto che l'Unione e l'intero sistema europeo di protezione dei diritti umani, si basano sul divieto di discriminazione fondato su questioni etniche e sul principio di eguaglianza (rispettivamente desumibili dall'articolo 21 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* e dall'articolo 2 del *Trattato sull'Unione europea*).

Ed è proprio l'obiettivo di una piena partecipazione delle comunità Rom e Sinti all'elaborazione e attuazione di ciascuna strategia e in tutte le decisioni che riguardano la loro esistenza, il principio di base del *Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'OSCE*, adottata con la *Decisione 2 dicembre 2003, n. 3/03* del Consiglio dei ministri. Tale documento è da considerarsi il più rilevante dell'area OSCE in tema di Rom e Sinti, perché dettaglia le misure speciali intese a garantire che le popolazioni Rom abbiano un ruolo nella società in cui vivono.

Al fine di promuovere la parità di trattamento dei Rom e la loro integrazione sociale ed economica nelle società europee, nel 2011 la Commissione europea ha proposto un *quadro europeo delle strategie nazionali di inclusione dei Rom* che, nel tempo ha dato vita ad azioni di lotta alla discriminazione e sulla riduzione della povertà (si veda al riguardo la raccomandazione del Consiglio 9 dicembre 2013, 2013/C 378/01, *su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri*, risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2017, 2017/2038(INI), *sugli aspetti relativi ai diritti fondamentali nell'integrazione dei Rom nell'Unione europea: lotta all'antiziganismo*).

I più proficui risultati si sono raggiunti nel settore dell'istruzione con l'abbandono scolastico ridotto del 19%, ma i progressi sono stati limitati dalla non vincolatività della strategia.

Sempre con riferimento ai dati, l'*Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali* (FRA) ha pubblicato nel 2019 un'indagine intitolata *Roma and Travellers in six countries* dalla quale risulta che il 45% si è sentito discriminato in almeno un ambito della vita (accesso limitato all'istruzione, ostacoli all'integrazione nel mercato del lavoro, mancanza di un'assistenza sanitaria adeguata, condizioni di vita precarie, l'accesso inadeguato alla giustizia).

Giunto a scadenza il quadro strategico, nell'ottobre del 2020, la Commissione europea ha adottato il *nuovo quadro strategico dal 2020 al 2030* per promuovere l'integrazione dei Rom in situazioni di esclusione, quale primo contributo di attuazione all'interno del *Piano di azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*. Il piano definisce un approccio globale fondato su tre pilastri: uguaglianza con tutti gli altri membri della società, inclusione sociale ed economica e partecipazione alla vita politica, sociale, economica e culturale. Questo quadro è stato rafforzato dalla raccomandazione sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom adottata dal Consiglio il 12 marzo 2021, che assicura la piena collaborazione tra Commissione e Stati membri.

Nella seduta *plenaria del 5 ottobre 2022, Ending poverty and discrimination faced by Roma people*, al termine di un acceso dibattito, il Parlamento europeo ha adottato una serie di raccomandazioni volte a migliorare la precaria situazione degli insediamenti Rom nell'UE.

Per porre rimedio a questa situazione, il Parlamento chiede strategie a breve e lungo termine sostenute da sufficienti finanziamenti dell'UE e nazionali, in particolare il *Fondo sociale europeo Plus* (ESF+), che finanzia l'integrazione sociale ed economica delle comunità emarginate, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Gli Stati membri dovrebbero distribuire i fondi a livello regionale e locale per rispondere meglio ai bisogni immediati dei Rom che vivono negli insediamenti sul territorio dell'UE e si richiede di eliminare gradualmente gli insediamenti Rom emarginati in tutta l'UE entro il 2030.

In merito alla partecipazione di bambini e giovani Rom, gli eurodeputati chiedono che i primi siano adeguatamente inclusi nei piani d'azione nazionali per la garanzia dell'infanzia, che si lavori per promuovere la coesione sociale e l'occupazione tra i giovani Rom nella considerazione del loro essere un obiettivo qualitativo indiscutibile da raggiungere per la partecipazione democratica.

In Italia, il concetto di minoranza è legato alla peculiarità linguistica e trova il suo fondamento nell'articolo 6 della Costituzione.

Al termine di un complicato dibattito parlamentare, la legge 15 dicembre 1999, n. 482, *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche* introduce nell'ordinamento, in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali all'articolo 2, una disciplina organica di tutela delle lingue e delle culture minoritarie storicamente presenti in Italia, ma delimita un perimetro ristretto di minoranze linguistiche, escludendo il popolo Rom sulla base

di un principio di territorialità in quanto, come già accennato, minoranza diffusa non legata a un singolo territorio.

Un tentativo di modifica si è avuto con la proposta di legge n. 2858 – presentata alla Camera dei deputati nel luglio del 2007, ma decaduta per fine anticipata della legislatura – nella quale si proponeva l'estensione delle disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche-storiche.

Le ultime legislature sono caratterizzate da profondi dibattiti sulla possibilità di includere tra le minoranze linguistiche nazionali le comunità Rom, Sinti e Caminanti, ma il legislatore non è ancora intervenuto sul tema. A ogni modo, l'Italia ribadisce l'impegno a promuovere e tutelare i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, linguistiche e religiose: lo ha ricordato il Rappresentante permanente d'Italia presso l'ONU a Ginevra, l'ambasciatore Vincenzo Grassi, intervenendo nell'ambito del Dialogo Interattivo con il Relatore Speciale sulle questioni inerenti alle minoranze, Fernand de Varennes, nel quadro della 52ma sessione del Consiglio dei diritti umani.

Grassi ha ricordato il 30° anniversario della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze (2022), sottolineando l'importanza di tale tema, soprattutto nel contesto di conflitti armati e crisi umanitarie.