

**Università della Valle d'Aosta**

**Université de la Vallée d'Aoste**

**Dipartimento di Scienze Economiche e Politiche**

**Corso di Laurea Triennale in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali**

**TESI DI LAUREA**

**La tutela delle minoranze tra Unione europea e Consiglio d'Europa  
e il caso delle popolazioni Rom**

**CANDIDATO: Refat Mehmeti**

**N. MATRICOLA: 18 F02 457**

**Relatore: Chiar.mo Prof. Alessandro Rosanò**

**ANNO ACCADEMICO 2020/2021**

## Sommario

|   |    |
|---|----|
| <b>Introduzione</b> .....   | 1  |
| <b>Capitolo 1. Le minoranze in Europa</b> .....   | 3  |
| <b>1.1 Origine e definizione del termine minoranza</b> .....  | 3  |
| <b>1.2 Breve Storia delle minoranze in Europa</b> .....   | 6  |
| <b>1.3 La questione delle minoranze in Europa dopo la Seconda guerra mondiale</b> .....                                       | 9  |
| <b>1.4 Le minoranze in Europa oggi: prospetto generale</b> .....  | 15 |
| <b>Capitolo 2: La tutela delle minoranze in Europa</b> .....  | 18 |
| <b>2.1 La tutela delle minoranze nell'Unione Europea</b> .....  | 18 |
| <b>2.2 Il tema delle minoranze nazionali nell'ambito della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea</b> .....       | 26 |
| <b>2.3 Il ruolo dell'unione europea nell'ambito dell'istruzione e della lingua dei gruppi minoritari</b> .....                | 29 |
| <b>2.4 La questione delle minoranze in Europa dopo Lisbona e la Risoluzione del Parlamento europeo del 2018</b> .....         | 32 |
| <b>2.5 La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo</b> .....   | 35 |
| <b>Capitolo 3. I Rom: Storia di un'ingiustizia nascosta</b> .....   | 41 |
| <b>3.1 La minoranza Rom: origini e storia delle popolazioni romani</b> .....  | 41 |
| <b>3.2 Dal dopoguerra fino ad oggi: l'integrazione dei Rom in Europa e il ruolo delle Organizzazioni Internazionali</b> ..... | 46 |
| <b>3.3 I Rom in Europa al giorno d'oggi e l'indagine effettuata dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali</b> .....     | 52 |
| <b>Conclusioni</b> .....  | 55 |
| <b>Bibliografia</b> .....   | 58 |
| <b>Sitografia</b> .....   | 59 |
| <b>Documenti dell'UE e di altre organizzazioni internazionali</b> .....   | 59 |

## **Introduzione**

Il desiderio di analizzare la tematica della tutela delle minoranze nel quadro europeo, parte dall'affascinante complessità che la materia presenta e dalla ricchezza di contenuti sotto il profilo giuridico, filosofico e sociologico.

La questione dei gruppi minoritari è sempre stato un tema molto delicato che in tante occasioni ha messo in pericolo l'ordine e la stabilità del vecchio continente. La differenza dal gruppo dominante può riguardare la lingua, la cultura, la religione e la razza. A seconda dei casi e delle coincidenze storiche, queste minoranze sono state a volte tollerate e a volte adulate, ma tendenzialmente restano comunque gruppi destinati a rimanere nell'anonimato o a subire l'indifferenza o la repressione da parte di chi detiene il potere.

Un gruppo etnico è definito minoranza quando è inferiore per numero agli altri gruppi vicini e quando esprime una cultura diversa da quella egemone, ossia quella della maggioranza.

Al giorno d'oggi in quasi tutti gli Stati europei sono presenti gruppi minoritari. A differenza del passato, l'Unione europea, consapevole dell'estrema delicatezza dell'argomento, sembra oggi disposta a conferire maggiore attenzione a questo tema. Ogni popolo europeo vanta una storia ricca di vicissitudini e di esperienze che ne hanno segnato lo sviluppo fino ai nostri giorni. Tutto ciò ha contribuito alla creazione di una società europea complessa e variegata, composta da tanti popoli disseminati sul territorio a prescindere dai confini nazionali tracciati secondo criteri spesso difformi tra di loro. Nel mio lavoro ho voluto approfondire il tema delle minoranze nel continente europeo analizzando alcuni interventi di varie organizzazioni internazionali come il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione delle Nazioni Unite e l'Unione Europea. In seguito alla Seconda guerra mondiale tutte le organizzazioni menzionate in precedenza hanno conferito un'attenzione crescente al tema dei diritti umani e delle minoranze presenti in tutto il territorio europeo.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite trattò per la prima volta il tema dei diritti dell'uomo tramite la pubblicazione della Dichiarazione universale dei diritti umani nel 1948. Tale documento basato sui diritti della persona rappresentò un buon strumento di difesa per i cittadini appartenenti alle minoranze in caso di violazione dei loro diritti personali. Dopo gli anni '60 anche il Consiglio d'Europa intensificò il proprio impegno

con riferimento al tema dei diritti umani e delle minoranze e una serie di Raccomandazioni sono state adottate con l'intento di difendere e salvaguardare i diritti delle minoranze presenti nel continente europeo.

Infine, anche l'Unione europea ha seguito l'esempio delle altre due organizzazioni aumentando la sua attenzione verso il tema delle minoranze. A differenza dei primi quattro decenni del processo di integrazione europea, nel corso dei quali l'impegno nei confronti delle minoranze fu pressoché nullo, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'Unione iniziò a conferire un'attenzione maggiore al tema delle minoranze che raggiunse il suo apice con il Trattato di Lisbona in cui per la prima volta vennero dedicati specifici articoli alle minoranze.

Per rendere più interessante l'argomento, ho voluto analizzare nel mio lavoro il caso delle popolazioni Rom che da secoli ormai rappresentano una questione delicata per l'intero continente europeo.

L'arrivo di gruppi di individui, spesso consistenti, provenienti da realtà geoculturali, geopolitiche e geoeconomiche differenti, comporta irrimediabilmente una modifica nelle realtà sociali, economiche e culturali delle regioni di arrivo, con un impatto non semplice e spesso segnato da fenomeni di intolleranza.

Quanto maggiori sono queste differenze, tanto superiori possono essere le possibili reazioni di rifiuto da parte delle popolazioni autoctone che possono dare vita a diverse forme di discriminazione legale e illegale. Tutto ciò è accaduto con le popolazioni Rom nel corso dei secoli e ancora oggi la questione Rom rappresenta un tema molto delicato per il vecchio continente.

## **Capitolo 1. Le minoranze in Europa**

### **1.1 Origine e definizione del termine minoranza**

La definizione del termine *minoranza nazionale, etnica o linguistica* presenta delle difficoltà. Esistono numerose proposte, nessuna delle quali però costituisce una definizione che possa ritenersi vincolante dal punto di vista del diritto internazionale. Presenterò qui la definizione offerta dalle Nazioni Unite così come formulata da Francesco Capotorti. Secondo essa, per minoranza si intende un “gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri, cittadini dello Stato, possiedono, dal punto di vista etnico, religioso o linguistico, caratteristiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e manifestano anche un sentimento di solidarietà allo scopo di preservare la loro cultura, la loro tradizione, la loro religione o la loro lingua”<sup>1</sup>.

Il concetto di minoranza risale agli inizi del Novecento e fu introdotto per la prima volta all'indomani della Prima guerra mondiale quando nel Trattato istitutivo della Società delle Nazioni venne inserita una clausola sulla base della quale i nuovi Stati, come condizione per il riconoscimento della loro indipendenza, si impegnavano a garantire uguaglianza di trattamento alle “minoranze nazionali o razziali” al loro interno; tale clausola venne poi estesa anche ai Paesi che intendevano entrare nella Società delle Nazioni<sup>2</sup>.

La questione delle minoranze ha turbato per secoli la pace mondiale e ha costituito un motivo costante di frizione nelle relazioni tra i vari Stati. È stato anche uno strumento di pericolosi disegni politici e ha determinato numerose aggressioni che direttamente o indirettamente hanno portato a guerre locali o estese a gran parte della comunità internazionale.

Il problema delle minoranze rappresenta un insieme di singoli e specifici problemi ognuno dei quali gravante su un complesso di fattori politici, etnici, economici, sociali e storici. Dopo più di mezzo secolo di conferenze multilaterali, trattati e risoluzioni delle organizzazioni internazionali, ancora oggi non esiste una definizione precisa del termine minoranza. Tale problema è legato alle diverse metodologie con cui esso

---

<sup>1</sup> *Diritti delle Minoranze*. Virgilio. 2019. Da: Diritti delle minoranze (laleggepertutti.it)

<sup>2</sup> Del Passo, F. *Storia e diritti delle minoranze*. La Sapienza, Roma 2005. p. 15.

viene disciplinato nel senso del mero rapporto numerico tra il gruppo minoranza e il resto della popolazione e nella recisa opposizione a tale progetto.

Secondo alcuni sociologi esistono almeno tre modelli caratteristici nello studio delle minoranze:

- Un modello europeo basato sulle tradizioni autoctone, caratterizzate dalla lingua, dai caratteri nazionali, dalle religioni, dai riordinamenti territoriali nazionali, collegato metodologicamente a un approccio storico, giuridico e etnografico;
- Un modello americano basato sulle minoranze autoctone che rappresenta il risultato di processi socioeconomici come migrazione ed urbanizzazione, basato su una metodologia socioeconomica e sullo studio dei problemi razziali;
- Un modello sociale diretto a classificare tra le minoranze tutti i poveri, i subordinati e gli emarginati della società<sup>3</sup>.

Negli ultimi anni, la Sottocommissione ONU per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze ha domandato direttamente alla Commissione per i diritti umani di adottare una risoluzione per definire il termine "minoranza" in modo da intervenire con adeguati strumenti giuridici nelle questioni relative al riconoscimento delle diverse etnie. In questo senso vengono indicati i criteri da tenere in considerazione:

- L'esistenza di un fatto determinato: alcuni gruppi minoritari non necessitano protezione poiché in alcuni casi come accade con la minoranza bianca in Sudafrica, anche se sono numericamente inferiori rispetto al resto della popolazione, rappresentano un gruppo dominante per le caratteristiche politiche, economiche e sociali;
- L'esistenza di gruppi isolati definiti anche minoranze aventi caratteristiche etniche, religiose o linguistiche proprie, totalmente differenti dal resto della popolazione, bisognosi di tutela internazionale per la loro conservazione e il loro sviluppo;
- Il pericolo che siano adottate misure che possano integrare abusi nei confronti di una minoranza;

---

<sup>3</sup> Del Passo, F. *Storia e diritti delle minoranze*. La Sapienza, Roma 2005. p. 1.

- il non voler interferire con lo sviluppo spontaneo di una società posta a diretto contatto con un nuovo ambiente, ivi compresa una rapida evoluzione razziale, sociale, culturale o linguistica;
- Le problematiche connesse al riconoscimento dello "status" di minoranza da parte di gruppi così piccoli da poter determinare un carico spropositato per le risorse economiche di quello Stato<sup>4</sup>.

La Sottocommissione si è impegnata quindi a elaborare una definizione unitaria per il riconoscimento delle minoranze sulla base dei concetti elencati sopra. Non sono però mancate le critiche nei confronti della Commissione, che successivamente fu costretta a riconoscere le enormi difficoltà di definire giuridicamente e storicamente il termine "minoranza".

Una soluzione a questo problema venne fornita da Francesco Capotorti, relatore speciale della Sottocommissione, il quale diede una grande importanza per la definizione di "minoranza" al fattore soggettivo costituito dal desiderio esplicito dei gruppi minoritari di salvaguardare le proprie tradizioni, il numero dei membri, la possibile costituzione di una società multirazziale e l'applicabilità dei principi enunciati all'articolo 27 (il diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo<sup>5</sup>) del Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>6</sup>.

In seguito ai vari suggerimenti ottenuti, la Commissione identificò altri profili rilevanti per la definizione di una minoranza come il fattore numerico, il fattore soggettivo inteso come volontà di mantenere le tradizioni e come il presupposto per la costituzione di un'autonoma entità culturale e sociale. Un altro concetto aggiunto dalla Commissione fu il senso di comunità dei singoli membri di gruppo e qui fu necessario distinguere la differenza tra minoranze involontarie e minoranze volontarie. Le minoranze involontarie domandano esplicitamente il rispetto dei principi d'uguaglianza e l'eliminazione dei trattamenti differenziati mentre le minoranze volontarie hanno come obiettivo l'eliminazione delle discriminazioni e la promozione del riconoscimento giuridico dei caratteri differenziali con la parte dominante della popolazione.

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 2.

<sup>5</sup> Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici adottato dalle Nazioni Unite il 16 dicembre 1996.

<sup>6</sup> Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici. 1996. Articolo 27.

Un'altra precisazione è stata fornita dal Consiglio d'Europa che nel 1973 ha introdotto il concetto di *persons belonging to national minorities* data la questione sollevata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul contrasto tra l'articolo 14 della Convenzione<sup>7</sup> che parla di *national minorities* e l'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici dell'ONU che parla invece di *ethnic, religious, or linguistic minorities*<sup>8</sup>. Tale termine venne per la prima volta usato contro la discriminazione nell'educazione dalla conferenza generale dell'UNESCO nel 1970.

## 1.2 Breve Storia delle minoranze in Europa

L'uso giuridico del termine "minoranze" è emerso di recente nella storia del diritto. Nell'antichità la distinzione principale si basava sui concetti di uomo libero, cittadino e straniero compresi i vari diritti e doveri.

Secondo gli storici, l'idea di minoranza cominciò a diffondersi in Europa nella metà del XVI secolo quando ebbero inizio le guerre di religione che segnarono il continente europeo per più di un secolo. La nozione assunse un significato religioso poiché durante il periodo in questione la religione fu l'unico elemento discriminante in grado di contrapporre una minoranza di sudditi nei confronti di una maggioranza degli stessi.

Il concetto di minoranza perde rilevanza in seguito alla pace di Westfalia del 1648, la quale introduce il principio religioso *cuius regio eius religio* in forza del quale i sudditi non hanno più libertà religiosa ma sono tenuti a seguire la fede del principe dal momento in cui decidono di vivere all'interno del suo territorio.

L'interesse per la tutela delle minoranze diminuisce ulteriormente con la diffusione dei principi della Rivoluzione francese poiché la libertà di religione viene ormai considerata parte della conoscenza comune dei popoli e degli Stati e non si avverte quindi l'esigenza di una tutela internazionale della medesima.

L'idea di minoranza viene collegata al Congresso di Vienna del 1815 che rappresenta il primo momento nel quale vengono riconosciuti pieni diritti a una parte di popolazione

---

<sup>7</sup> Patto internazionale sui diritti civili e politici. 1966. Art.14.

<sup>8</sup> Del Passo, F. *Storia e diritti delle minoranze*. La Sapienza, Roma 2005. p.15.



polacca divenuta suddita della Russia e della Prussia, potendo quindi essere considerata una minoranza nazionale<sup>9</sup>.

Durante il XIX secolo i movimenti politici di ispirazione nazionalista introdussero l'idea di un ricongiungimento tra le minoranze nazionali e lo Stato che esse definivano come loro patria, sostenendo l'esigenza di garantire come minimo alcune forme particolari di tutela alle minoranze linguistiche all'interno dell'ordinamento statale nel quale erano insediate.

Dall'altra parte però, con il passare del tempo, il nazionalismo determinò un forte sentimento di intolleranza verso alcune minoranze, che in alcuni casi si trasformò in una vera e propria persecuzione con l'obiettivo di negare un completo e assoluto diritto di vivere nel territorio di appartenenza ai gruppi minoritari.

L'obiettivo di legittimare l'esistenza dello Stato su queste basi di uniformità comprimeva inevitabilmente quelle componenti etnico-linguistiche minori presenti nel territorio statale<sup>10</sup>.

Il risultato più grande e importante ottenuto dai movimenti nazionalisti fu l'introduzione di forme di tutela delle minoranze di razza, di lingua e di religione elaborato al termine della Prima guerra mondiale in seno alla Società delle Nazioni.

In seguito alla Prima guerra mondiale il problema delle minoranze assunse un'importanza crescente all'interno della Società delle Nazioni e nei trattati di pace che seguirono la conclusione del conflitto armato.

Bisogna però dire che nel patto costitutivo della Società delle Nazioni non venne inserita alcuna norma specifica riferita alle minoranze nazionali ma venne solamente adottata una clausola imposta agli Stati membri come condizione del riconoscimento della loro indipendenza attraverso cui gli Stati si impegnarono a garantire un'uguaglianza di trattamento alle minoranze nazionali o razziali.

L'Europa perse quindi una buona occasione di sistematizzare il trattamento delle minoranze, delegando la materia a una pura questione tra gli Stati con la garanzia di un'organizzazione internazionale.

---

<sup>9</sup> Salerno, F. *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di Pace dopo la Seconda guerra mondiale*. Rivista internazionale dei diritti dell'uomo. 1992. p.63.

<sup>10</sup> Ivi, p.236.

Gli obblighi internazionali in tema di trattamento delle minoranze riguardavano specialmente gli Stati sconfitti o quelli di nuova formazione ma non le potenze vincitrici. Per questi motivi non si può parlare di un principio internazionale generalmente riconosciuto che tutelasse le minoranze a prescindere dalle specifiche disposizioni convenzionali.

Questo è dimostrato anche da avvenimenti della prima parte del XX secolo legati ai regimi totalitari che attuarono una politica di nazionalizzazione di numerosi gruppi minoritari impedendo l'uso della loro lingua di origine. Possiamo qui menzionare la politica attuata dal regime fascista di Mussolini che durante gli anni '20 e '30 del XX secolo fece di tutto per sopprimere il bilinguismo nel Sudtirolo e nel 1936 incoraggiò i germanofoni a emigrare in Germania.

Un altro esempio è rappresentato dalla feroce politica adottata dal governo greco negli anni '20 del XX secolo con l'obiettivo di costringere la popolazione albanese dell'Epiro a emigrare verso l'Albania e la Turchia in modo da ottenere l'intero controllo della regione<sup>11</sup>. La Società delle nazioni si dimostrò quindi incapace di fornire una soluzione al problema delle minoranze in Europa.

Con la nascita dell'Organizzazione delle Nazioni Unite la tutela delle minoranze assume un ruolo più modesto. Questa nuova organizzazione puntava a proteggere maggiormente i diritti di libertà degli individui però nel suo statuto non trattava, né tratta, minimamente il tema delle minoranze. Questo avvenne poiché l'ONU e i suoi Stati membri erano consapevoli della delicatezza del tema delle minoranze e sapevano anche che la tutela di un'entità collettiva ben definita avrebbe portato a una possibile ridefinizione della mappa del continente europeo.

Anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata in seguito alla Seconda Guerra Mondiale non introdusse nessuna norma di tutela per le minoranze ma cercò di affrontare la questione del rispetto dei diritti individuali con l'idea che una protezione di questi ultimi avrebbe risolto anche il problema delle minoranze.

È opportuno affermare che nella risoluzione che portò all'adozione della dichiarazione del 1948, nella sezione C, si ammise la rilevanza della questione che non aveva potuto

---

<sup>11</sup> Huseyni, S.(2018). *Mardheniet Turko-Shqiptare ne kohën e Ataturkut*. TRT. Da: Marrëdhëniet Turko-Shqiptare në Kohën e Ataturkut-(Pjesa e 51-të) (trt.net.tr)

trovare spazio nell'ambito della dichiarazione a causa degli aspetti delicati che la questione rappresentava in ogni Stato<sup>12</sup>.

### **1.3 La questione delle minoranze in Europa dopo la Seconda guerra mondiale**

La conclusione della Seconda guerra mondiale comportò numerosi cambiamenti nel vecchio continente con alcuni Stati che intrapresero la strada verso la democrazia mentre altri, soprattutto quelli dell'Europa orientale, rimasero sotto dei regimi dittatoriali.

La questione delle minoranze rimase però inizialmente in ombra anche dopo la fine del secondo conflitto mondiale poiché si trattava di un argomento pericoloso soprattutto negli Stati dell'Est, i quali si caratterizzavano per la presenza di regimi comunisti come nei casi della Jugoslavia oppure dell'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche che si rifiutavano di prendere in considerazione i diritti delle popolazioni minoritarie all'interno dei loro territori<sup>13</sup>.

All'inizio degli anni '90 del ventesimo secolo caddero in Europa quasi tutti i regimi dittatoriali esistenti fino a quel momento, aprendo la strada a diverse minoranze verso la possibilità di avanzare rivendicazioni quanto alla loro situazione. Per tale motivo le organizzazioni europee, alle quali gli Stati affidarono il compito di conservare la sicurezza all'interno del continente europeo, si videro costrette a trattare il problema delle minoranze anche se molte volte informalmente.

Con l'intento di dare una soluzione alle diverse problematiche in Europa si sono impegnate notevolmente alcune organizzazioni come l'Osce, il Consiglio d'Europa e infine anche l'Unione europea di cui parlerò nel prossimo capitolo.

---

<sup>12</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite. *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo*. 10 dicembre 1948.

<sup>13</sup> Zanghi, V. *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*. Rivista internazionale dei diritti dell'uomo. 1993. p.420.

## *L'organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa*

L'Osce nasce nel 1994 sulle ceneri della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (Csce) inaugurata in Europa nel 1973, con il chiaro intento di garantire la pace, la sicurezza, la cooperazione e lo sviluppo in Europa<sup>14</sup>. Il concetto di sicurezza elaborato dall'Osce ha uno spirito globale poiché oltre alla sicurezza tratta anche il rispetto dei diritti umani, la democrazia e la giustizia sociale.

Il sistema di tutela costruito dall'organizzazione si basa su due direttrici: la fissazione di norme che dettano i comportamenti che gli Stati membri sono tenuti a rispettare e lo sviluppo della diplomazia per risolvere situazioni di crisi che possono trasformarsi in vere e proprie guerre.

Il primo tentativo di trattare il tema delle minoranze dall'Osce avvenne durante la conferenza finale di Helsinki nel 1975, nell'ambito della quale venne esplicitamente chiesto agli Stati partecipanti, caratterizzati dalla presenza nel proprio territorio di minoranze nazionali, di rispettare il diritto delle persone appartenenti a tali minoranze e di offrire a essi la possibilità di godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>15</sup>.

Nonostante tutto bisogna però affermare che nell'atto finale della conferenza di Helsinki non venne data una definizione al termine di minoranze nazionali e si lasciò la possibilità agli Stati di negare l'esistenza di eventuali minoranze al loro interno poiché nel documento finale si escluse il riconoscimento di qualsiasi diritto collettivo. La conferenza di Helsinki segnò comunque un passo in avanti per quanto concerne il problema delle minoranze poiché introdusse spunti innovativi nella parte relativa alla cooperazione nel settore umanitario, come ad esempio l'obiettivo di facilitare una maggiore libertà di movimento e di contatti, sul piano individuale e collettivo, privato o ufficiale, fra le persone, le istituzioni e le organizzazioni degli Stati partecipanti, e di contribuire alla soluzione dei problemi di interesse umano che sorgono a tale riguardo.

Le cose cambiarono enormemente con la pubblicazione del documento finale di Copenaghen nel 1990, con cui fu offerto un nuovo fondamento sulla base del quale

---

<sup>14</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. *Cos'è l'Osce?*. Da: <https://www.osce.org/it/who-we-are>

<sup>15</sup> Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. *Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa*. Helsinki 1975

realizzare un'adeguata tutela alle minoranze. Venne infatti dedicata un'apposita sezione nella quale venne evidenziata che la protezione delle minoranze è legata all'esistenza di un quadro politico fondato sui principi dello Stato di diritto della democrazia pluralista e della tolleranza sociale<sup>16</sup>.

Il documento finale di Copenaghen impedì agli Stati di stabilire quali raggruppamenti riconoscere come minoranze viventi al proprio interno e quali persone debbano considerarsi appartenenti a quel gruppo e riconobbe il principio dell'auto-identificazione affermando che l'appartenenza a una minoranza è il risultato di una scelta personale<sup>17</sup>.

Nella riunione di Copenaghen vennero riconosciuti alcuni diritti fondamentali ai membri delle minoranze:

- di usare liberamente la propria madrelingua nella vita privata e pubblica;
- di creare e conservare proprie istituzioni, organizzazioni o associazioni educative, culturali e religiose;
- di professare e praticare la propria religione;
- di stabilire e mantenere liberi contatti fra loro nel proprio paese nonché oltre frontiera con i cittadini di altri Stati con i quali essi hanno in comune l'origine nazionale o etnica, il retaggio culturale o le convinzioni religiose;
- di diffondere e scambiare informazioni nella propria madrelingua;

Nel documento finale venne inoltre specificato che le persone appartenenti a minoranze nazionali possono esercitare e godere dei diritti individualmente nonché in forma collettiva segnando quindi un grande passo in avanti per quanto riguarda il tema delle minoranze nazionali poiché tutti gli Stati partecipanti si impegnarono inoltre a difendere l'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sul loro territorio e a creare condizioni per la promozione di tale identità.

---

<sup>16</sup> Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. *Documento della riunione di Copenaghen della conferenza sulla dimensione umana della Csce*. Copenhagen 1990.

<sup>17</sup> Ibid.

## *Consiglio d'Europa*

Il Consiglio d'Europa si è impegnato con riferimento al tema delle minoranze con un dinamismo sempre più crescente durante la seconda metà del ventesimo secolo. Lo statuto di questa organizzazione non contiene alcun riferimento esplicito alle minoranze però l'attenzione del Consiglio d'Europa nel settore dei diritti dell'uomo è cresciuta sempre di più.

Tramite la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) firmata a Strasburgo nel 1950, il Consiglio d'Europa garantisce a ogni singolo individuo che si trova sotto la giurisdizione degli Stati aderenti, i diritti e le libertà che assicurano la compiutezza della persona umana.

Anche se tali diritti sono riconosciuti solo a titolo individuale bisogna affermare che assumono anche una dimensione collettiva di grande valore per la tematica delle minoranze. Tra i diritti garantiti dalla CEDU troviamo la libertà di pensiero, coscienza e religione, la libertà di espressione e opinione e infine la libertà di riunione e associazione<sup>18</sup>.

La CEDU non garantisce apertamente i diritti alle minoranze però attraverso l'articolo n.1 Protocollo n.12, conferisce il diritto di non essere discriminati considerata la loro appartenenza in una minoranza.

Un altro punto molto importante per quanto concerne i diritti delle minoranze riguarda l'approvazione della Carta delle lingue minoritarie nel 1992 tramite cui il Consiglio d'Europa punta ad accordare una protezione alle lingue regionali e minoritarie. La Carta approvata nel 1992 e entrata in vigore nel 1998 non offre una definizione politico-sociale di lingua poiché il suo obiettivo primario non è quello di difendere le minoranze linguistiche bensì di privilegiare la funzione culturale della lingua<sup>19</sup>. Si tratta di un documento a geometria variabile, poiché ogni Stato firmatario può decidere quali articoli sottoscrivere, compatibilmente con le proprie leggi nazionali, ferma restando l'obbligatorietà di alcuni articoli fondamentali. Inoltre, ogni Stato deve specificare nel proprio strumento di ratifica a quali lingue regionali si applicheranno le forme di tutela

---

<sup>18</sup> Statuto del Consiglio d'Europa. Londra 1949.

<sup>19</sup> Consiglio d'Europa. *Carta delle lingue minoritarie o regionali*. Strasburgo 1992.

previste dal documento, e quale livello di protezione sarà attribuito a ognuna di queste lingue<sup>20</sup>.

Gli Stati firmatari si impegnano a<sup>21</sup>:

- Riconoscere le lingue regionali o minoritarie come espressione della ricchezza culturale;
- Rispettare la zona geografica di ogni lingua regionale o minoritaria;
- Facilitare e incoraggiare l'uso scritto e parlato nella vita pubblica e vita privata;
- Mettere a disposizione forme e mezzi adeguati di educazione a tutti i livelli appropriati;
- Proibire ogni distinzione, discriminazione, esclusione, restrizione o preferenza relative alla pratica di una lingua minoritaria;
- Promuovere la comprensione reciproca tra tutti i gruppi linguistici del Paese.

Il merito principale della Carta è quello di aver dato una regolamentazione alle lingue meno diffuse negli ordinamenti multilingue permettendo il loro impiego nella sfera familiare e nel compimento di atti di natura privatistica.

Infine, è necessario citare anche la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze che entrò in vigore nel 1998 e si connota come il primo Trattato internazionale multilaterale sui diritti delle minoranze ratificato da 39 Stati. La crescita delle tensioni che sarebbe potuta nascere dai numerosi Stati che comprendevano al loro interno delle minoranze nazionali rappresentò una minaccia per la stabilità europea che decise di intervenire tramite la Convenzione Quadro con l'obiettivo di salvaguardare e realizzare degli ideali e dei principi che sono eredità comune dei paesi aderenti al Consiglio d'Europa.

---

<sup>20</sup> Marani, G.(2014). *La Carta europea delle lingue minoritarie*. Affariitalini.it. Da: La carta europea delle lingue minoritarie - Affaritaliani.it

<sup>21</sup> Carta europea delle lingue regionali e minoritarie adottata a Strasburgo il 5 novembre 1992.

Gli Stati firmatari della Convenzione quadro si impegnano a<sup>22</sup>:

- promuovere un'uguaglianza piena ed effettiva tra le minoranze nazionali e la maggioranza, così come a conservare e sviluppare la cultura delle minoranze nazionali ed a preservare la loro religione, la loro lingua e le loro tradizioni;
- promuovere le condizioni adatte a permettere alle persone appartenenti a minoranze nazionali di conservare e sviluppare la loro cultura (art. 4);
- assicurare alle minoranze nazionali le libertà di riunione pacifica, di associazione, di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione e ad assicurare loro l'accesso ai media ed il loro utilizzo (art. 7, art. 9);
- autorizzare l'uso delle lingue minoritarie in privato come in pubblico e innanzi alle autorità, a riconoscere il diritto di utilizzare il proprio nome espresso nella lingua minoritaria, a riconoscere il diritto di presentare nella lingua minoritaria delle informazioni di carattere privato, ad impegnarsi nel presentare le indicazioni topografiche nella lingua minoritaria (art. 10, art. 11);
- In materia d'educazione, gli Stati s'impegnano ad assicurare che le persone appartenenti a minoranze nazionali abbiano la possibilità d'apprendere la propria lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua, ed a riconoscere alle minoranze nazionali il diritto di creare scuole d'insegnamento e formazione (art. 12, art. 13);
- Gli Stati s'impegnano a non ostacolare il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di partecipare ai lavori delle organizzazioni non governative tanto sul piano nazionale quanto internazionale (art. 17);
- Gli Stati s'impegnano a garantire il diritto di ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale di essere informata, nel più breve termine e in una lingua che la stessa comprenda, delle ragioni del suo arresto, della natura dell'accusa portata contro di lei, nonché di difendersi nella propria lingua (art. 10).

La Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali fu il primo strumento multilaterale, giuridicamente vincolante, dedicato alla protezione delle minoranze nazionali in generale. La Convenzione quadro, pur rilevandosi innegabilmente come il primo Trattato politico internazionale per la protezione delle

---

<sup>22</sup> Dugnani, M. (2004). *La protezione delle minoranze nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*. Diritto & Diritti. Da: Diritto & Diritti - rivista giuridica on line



minoranze e codificando per la prima volta importanti principi, risulta non sufficientemente incisiva, né giuridicamente utile. Le garanzie concesse alle minoranze, appaiono totalmente teoriche e, a causa della mancata definizione del concetto di “minoranze nazionali”, inapplicabili proprio nei confronti di quelle entità statali che più grandemente hanno legiferato e agito in violazione dei diritti delle minoranze (basti pensare alla Turchia e alla politica repressiva attuata da quest’ultima nei confronti della minoranza curda)<sup>23</sup>.

Il suo obiettivo è ancora oggi quello di garantire protezione alle minoranze nazionali all’interno del territorio degli Stati parte in cui risiedono. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa, coadiuvato da un comitato consultivo, controlla e valuta l’applicazione della Convenzione da parte degli Stati parte. Questi ultimi devono sottoporre periodicamente rapporti indicanti le misure adottate per l’attuazione della Convenzione. Al termine di un ciclo di monitoraggio il Comitato dei Ministri emana conclusioni e raccomandazioni<sup>24</sup>.

#### **1.4 Le minoranze in Europa oggi: prospetto generale**

La questione delle minoranze è continuamente legata alla storia del continente europeo, visto che, nel corso del tempo, numerosi gruppi di persone sono stati costretti, per svariate ragioni, a vivere fuori dei confini del proprio stato.

Attualmente in Europa esistono oltre 360 minoranze più o meno grandi comprendenti circa 107 milioni di persone, vale a dire circa un settimo di tutta la popolazione europea<sup>25</sup>.

La maggior parte degli Stati Europei continua a concepirsi come Stati nazionali sottovalutando la questione della non omogeneità poiché in realtà sono Stati multinazionali con gruppi etnici o minoranze corrispondenti a una quota della popolazione che può arrivare da una piccola percentuale a quasi la metà (per esempio nel caso del Montenegro, dove il 48% della popolazione è costituito da minoranze). La conseguente tensione nel rapporto tra il modello organizzativo dello Stato

---

<sup>23</sup> Dugnani, M. (2004). *La protezione delle minoranze nell’ambito del Consiglio d’Europa: la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*. Diritto & Diritti. Da: Diritto & Diritti - rivista giuridica on line

<sup>24</sup> Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa a Strasburgo il 1° febbraio 1995.

<sup>25</sup> Pan, C & Beate, S, P & Videsott, P. (2018). *Le minoranze in Europa*. Rubettino editore. P.353.

nazionale e il fenomeno sociologico dell'etnicità individua un importante aspetto di quello che, è stato definito "il conflitto delle nazionalità" che ha condizionato lo sviluppo complessivo dell'Europa fino al giorno d'oggi<sup>26</sup>. Dal punto di vista delle minoranze in Europa si può affermare che a una parte di esse è assicurata una tutela legale sufficiente da non mettere in pericolo la loro esistenza nel breve e medio termine.

Nel lungo termine però devono sussistere più condizioni poiché, laddove la protezione giuridica delle minoranze è insufficiente o addirittura assente, nascono situazioni di conflitto come è avvenuto in maniera drammatica dall'aumento delle tendenze separatiste (si pensi per esempio alla Scozia e alla Catalogna).

Attualmente più del 80% delle minoranze europee conta meno di 300 mila persone e la maggior parte di queste persone non sembra neppure lontanamente interessata a fondare un proprio Stato, o a modificare i confini esistenti. Data la mancanza di una giusta protezione, tuttavia, il quadro potrebbe cambiare rapidamente soprattutto nelle zone in cui le minoranze sono esposte a discriminazioni che mettono in pericolo la loro esistenza. In questo caso il risultato porta a un rafforzamento delle tendenze separatiste e del revisionismo.

Nel Regno Unito, la legge sulla devolution non ha sciolto il movimento indipendentista in Scozia ma ha portato a una crescita dell'intensità delle richieste degli scozzesi per avere maggiori libertà di influire sulle decisioni che concernevano le loro necessità. La conclusione è stata lo svolgimento del referendum per l'indipendenza svoltosi nel 2014. L'opzione indipendentista non ha avuto la maggioranza però ha ottenuto quasi il 45% di voti favorevoli, dimostrando di avere un elevato numero di sostenitori. Un altro tentativo venne fatto dagli indipendentisti scozzesi nel 2017, infatti, venne avanzata al regno di Sua Maestà la richiesta di indire un nuovo referendum. Il referendum, secondo le leggi britanniche, deve passare dall'approvazione del Primo Ministro inglese, che all'epoca era Teresa May. La premier britannica non concesse alla Scozia la possibilità di esprimersi nuovamente, giudicando "affrettato" quel passo<sup>27</sup>. Attualmente, i leader scozzesi non si sono arresi e sembrano decisi a

---

<sup>26</sup> Del Passo, F. *Storia e diritti delle minoranze*. La Sapienza, Roma 2005. p.15.

<sup>27</sup> Rossi, A. (2021). *L Scozia reclama l'indipendenza - atto 3 di una storia infinita*. Politically (Un)Correct. Da: Scozia reclama l'indipendenza: atto 3 di una storia infinita (politicallyuncorrect.it).

richiedere un nuovo referendum in cerca della loro indipendenza però il risultato di questo terzo tentativo consecutivo è ancora da vedere.

In Spagna, il governo di Madrid non riuscì a impedire lo svolgimento del famoso “referendum informale” svolto nel 2014 nella regione autonoma spagnola. Più di due milioni di persone parteciparono nella consultazione e l’80% dei cittadini catalani si esprime a favore dell’indipendenza della Catalogna. La consultazione non ebbe però alcun valore legale in quanto la Corte costituzionale spagnola definì illegittimo il referendum<sup>28</sup>.

Un altro referendum venne svolto nel 2017 dalle autorità catalane. A esso partecipò soltanto il 43% della popolazione. In questo caso il 90% dei partecipanti si esprime a favore dell’indipendenza dalla Spagna, però il referendum venne nuovamente giudicato illegale dalla Corte costituzionale spagnola<sup>29</sup>.

Al giorno d'oggi il punto nodale nel rapporto tra Stato e minoranze è rappresentato dal problema della redistribuzione del potere. La concessione di diritti di tutela alle minoranze significa che alcuni Stati rinunciano a determinate porzioni di potere mentre le minoranze al contrario ne acquisiscono di nuove.

Tra Stati e minoranze è presente un contrasto di interessi dato che si tratta di una competizione per posizioni di potere contese dalle due parti e alle quali nessuno vuole rinunciare. Inoltre, si tratta di un contrasto di interessi asimmetrico, unilateralmente impostato a togliere qualcosa agli Stati a vantaggio delle minoranze. Quest'ultimo punto rende molto complicata una soluzione soddisfacente della questione delle minoranze al punto da portare a violenti conflitti come dimostrano i recenti avvenimenti nella ex-Jugoslavia o in Cecenia.

---

<sup>28</sup> *Il referendum simbolico in Catalogna*. Il Post. 2014. Da: Il referendum simbolico in Catalogna - Il Post

<sup>29</sup> Tuccari, F. (2017). *Catalogna indipendente: il referendum del 1° ottobre 2017*. Zanichelli. Da: Catalogna indipendente? Il referendum del 1° ottobre 2017 - Zanichelli Aula di lettere

## Capitolo 2: La tutela delle minoranze in Europa

### 2.1 La tutela delle minoranze nell'Unione Europea

Qualora più etnie o culture condividano un territorio di insediamento o una collettività statale, dalla loro concorrenza per lo spazio di insediamento possono nascere conflitti, che in epoca moderna il più forte cerca di decidere a suo favore tramite l'utilizzo della forza. Nel ventesimo secolo il continente europeo fu segnato da metodi violenti come il trasferimento o l'espulsione di intere popolazioni oppure il genocidio<sup>30</sup>. Alla fine del secolo cominciò a farsi strada la consapevolezza che il potenziale conflittuale rappresentato dalle frizioni interetniche potesse essere risolto tramite una tutela delle minoranze in maniera pacifica, valorizzando i concetti di diritti umani, democrazia e Stato di diritto<sup>31</sup>.

All'interno dell'Unione europea con il suo diritto comunitario gli argomenti di conflitto autonomia e secessione sono da valutare quasi sullo stesso piano per quel che riguarda il grado di autogoverno che è culturalmente necessario per il mantenimento di un'etnia. Il fenomeno della globalizzazione ha relativizzato più che mai l'indipendenza de facto degli Stati e il loro effettivo margine di manovra e chiaramente il diritto comunitario prevale sul diritto nazionale. Pertanto, l'indipendenza effettiva degli Stati minori è quasi comparabile con la quasi-indipendenza di autonomie regionali altamente sviluppate, come l'Alto Adige o la Catalogna. La differenza è che la probabilità che un conflitto si risolva in modo pacifico è molto più alta nei conflitti per l'autonomia che in quelli per la secessione<sup>32</sup>.

Più della metà (57%) delle minoranze d'Europa, vale a dire 206, sono insediate nei 27 Stati membri dell'Unione. Con 40.6 milioni di appartenenti costituiscono un fattore demografico che si posiziona immediatamente dopo i grandi Stati membri come Germania, Francia e Italia<sup>33</sup>.

Ai fini della stabilità e sicurezza, l'Unione Europea presenta un alto potenziale conflittuale avendo in media più di sette gruppi minoritari per ciascun Stato membro. Malta e Lussemburgo sono gli unici due Stati che non comprendono al proprio interno

---

<sup>30</sup> Pan, C & Beate, S, Videsott, P. *Le minoranze in Europa*. Rubbettino 2018. P.231.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>32</sup> Pan, C & Beate, S, Videsott, P. *Le minoranze in Europa*. Rubbettino 2018. P. 232.

<sup>33</sup> Pan, C & Beate, S, Videsott, P. *Le minoranze in Europa*. Rubbettino 2018.

minoranze autoctone mentre altri Stati come la Romania arrivano a comprendere più di 19 minoranze al proprio interno<sup>34</sup>.

*Gruppi etnici e minoranze nell'Unione Europea*<sup>35</sup>

| <b>Stati</b> | <b>Anno</b> | <b>Abitanti</b> | <b>Nazione titolare %</b> | <b>Gruppi etnici</b> | <b>Appartene nti a minoranze</b> |
|--------------|-------------|-----------------|---------------------------|----------------------|----------------------------------|
| Austria      | 2011        | 8.401.940       | 83,2                      | 6                    | 200.000                          |
| Belgio       | 2011        | 11.000.638      | Nessuna                   | 4                    | 9.834.570                        |
| Bulgaria     | 2011        | 7.364.579       | 85,1                      | 11                   | 1.010.656                        |
| Cipro        | 2011        | 840.407         | 76,6                      | 1                    | 1.405                            |
| Croazia      | 2011        | 4.284.889       | 90,4                      | 14                   | 325.606                          |
| Danimarca    | 2011        | 5.560.628       | 87,7                      | 5                    | 121.130                          |
| Estonia      | 2011        | 1.294.236       | 68,7                      | 11                   | 374.180                          |
| Finlandia    | 2011        | 5.401.267       | 90,0                      | 6                    | 363.823                          |
| Francia      | 2011        | 64.933.051      | 93,9                      | 9                    | 3.979.000                        |
| Germania     | 2011        | 80.219.695      | 92,0                      | 4                    | 240.000                          |
| Grecia       | 2011        | 10.787.690      | 93,0                      | 9                    | 756.500                          |
| Irlanda      | 2011        | 4.588.262       | 87,5                      | 1                    | 29.573                           |
| Italia       | 2011        | 59.433.744      | 88,1                      | 13                   | 2.499.850                        |
| Lettonia     | 2011        | 2.070.371       | 62,1                      | 11                   | 760.759                          |
| Lituania     | 2011        | 3.043.429       | 84,1                      | 10                   | 442.522                          |
| Lussembur go | 2011        | 512.353         | 56,9                      | 0                    | 0                                |
| Malta        | 2011        | 417.546         | 95,1                      | 0                    | 0                                |
| Paesi Bassi  | 2011        | 16.655.799      | 92,3                      | 3                    | 516.000                          |
| Polonia      | 2011        | 38.511.824      | 94,8                      | 13                   | 546.718                          |
| Portogallo   | 2011        | 10.562.178      | 95,7                      | 2                    | 63.500                           |
| Rep. Ceca    | 2011        | 10.436.560      | 95,1                      | 12                   | 302.812                          |
| Romania      | 2011        | 20.121.641      | 83,3                      | 19                   | 2.099.422                        |

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Pan, C & Pfeil, B & Videsott, P. (2018). *Le minoranze in Europa*. Rubbettino editore. P.353.

|            |      |            |      |    |            |
|------------|------|------------|------|----|------------|
| Slovacchia | 2011 | 5.397.036  | 80,7 | 10 | 651.245    |
| Slovenia   | 2011 | 2.050.189  | 95,1 | 4  | 18.405     |
| Spagna     | 2011 | 46.815.916 | 60,3 | 6  | 13.316.196 |
| Svezia     | 2011 | 9.482.855  | 86,1 | 4  | 661.000    |
| Ungheria   | 2011 | 9.937.628  | 85,6 | 12 | 644.524    |

Bisogna fin da subito affermare che l'Unione Europea non dispone di alcuna base giuridica per la tutela delle minoranze a causa del rifiuto di alcuni Stati membri come la Francia di riconoscere delle minoranze al proprio interno<sup>36</sup>. Questo può sembrare strano, ma ha una spiegazione semplice: nel diritto internazionale, si richiede l'approvazione unanime dei testi dei trattati affinché questi possano essere adottati, e dato che la Francia, a differenza della maggior parte degli altri Stati europei, sulla base della sua particolare dottrina di Stato ufficialmente non conosce minoranze, né intende riconoscerle, la tematica non poteva diventare oggetto di interventi sul piano comunitario. Questo avviene perché ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione francese del 1958 (“[...] la Francia assicura a tutti i cittadini l'uguaglianza davanti alla legge [...]”), diritti speciali per le minoranze sono ritenuti in Francia privilegi inammissibili, in quanto violerebbero il principio di uguaglianza<sup>37</sup>.

Proprio per questa ragione dal 2004 l'Unione richiede ai nuovi Stati intenzionati ad aderire di raggiungere un alto livello di protezione delle minoranze ancora prima della chiusura delle negoziazioni per l'adesione, cosa che un vecchio paese già parte dell'Unione come la Francia non era intenzionata a concedere<sup>38</sup>.

Quando il Trattato istitutivo della Comunità economica europea venne firmato nel 1957 non conteneva alcuna norma per quanto concerne la protezione dei diritti umani. Questo avvenne perché il Trattato inizialmente venne firmato per un fine meramente economico.

---

<sup>36</sup> Pan, C. (2018). *Le minoranze in Europa*. Rubbettino. P. 338.

<sup>37</sup> Art. della Costituzione francese adottata il 4 ottobre 1958.

<sup>38</sup> Pan, C. (2018). *Le minoranze in Europa*. Rubbettino. P.353.

Alcuni esperti dividono la storia delle minoranze nazionali all'interno dell'Unione europea in due fasi<sup>39</sup>:

- Una prima fase durante la quale i diritti delle minoranze nazionali furono completamente trascurati;
- Una seconda fase che prese avvio dopo il 1° maggio 1999 in cui l'attenzione dell'UE verso le minoranze etniche e nazionali crebbe notevolmente.

Quanto alla prima fase, è opportuno ricordare che, per quanto la questione dei diritti delle minoranze non fosse considerata, comunque è in essa che emerse la tematica della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

Al riguardo, va ricordato che già all'inizio degli anni Sessanta, la Corte di Giustizia si trovò ad affrontare richieste di riesame di atti CEE con riferimento ai quali i ricorrenti lamentavano la violazione dei diritti fondamentali, scontrandosi tuttavia con la mancanza di un qualunque riferimento ai diritti umani all'interno dei Trattati. La risposta dei giudici delle Comunità europee si basò principalmente negando la sussistenza di una loro competenza a statuire sulla base delle disposizioni sul ruolo della Corte di Giustizia. Infatti, l'articolo 31 del Trattato istitutivo CE prevedeva che il ruolo dell'istituzione giudiziaria comunitaria fosse quello di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e applicazione dei trattati. I diritti fondamentali venivano considerati esterni all'ordinamento giuridico in cui la Corte di Giustizia stessa era collocata ed erano definiti estranei alle fonti in cui quest'ultima poteva fare riferimento<sup>40</sup>.

Nel giro di pochi anni le cose iniziarono a cambiare e i giudici della Corte di Giustizia cominciarono a considerare i diritti fondamentali come parte della normativa delle Comunità CEE. Alla fine degli anni '60 si introdusse in via pretoria nell'ordinamento CEE una prima forma di protezione dei diritti fondamentali, basata su una fonte intermedia rispetto al diritto primario comunitario e al diritto derivato. Da questo momento i giudici della Corte di Giustizia cominciarono a fare riferimento nell'esercizio delle loro funzioni a un sistema di principi non scritti desunti sia dai Trattati sia dagli ordinamenti degli Stati membri. Tali principi in cui i giudici europei si trovarono ad

---

<sup>39</sup> Smihula, D. (2008) *National minorities in the law of EC/EU*. SSRN. P.4.

<sup>40</sup> Bonaventura, G. (2015). *La tutela dei diritti fondamentali nella piccola europa*. ADIR. Da: La tutela dei diritti fondamentali nella Piccola Europa (unifi.it)

operare assunsero la funzione di criterio di integrazione e interpretazione del diritto CEE così come di parametro di funzione di criterio di integrazione e interpretazione del diritto CEE<sup>41</sup>.

A partire dalla sentenza Stauder, si affermò che la tutela dei diritti dell'uomo è parte importante dei principi generali del diritto delle Comunità, la cui osservanza la Corte è chiamata a garantire. In questo modo alla clausola generale "principi generali dell'ordinamento comunitario" venne aggiunta anche la tutela dei diritti fondamentali<sup>42</sup>.

In questa fase si registra anche quello che probabilmente, si configura come il primo documento riguardante l'agenda delle minoranze nazionali: la Risoluzione del Parlamento europeo su una Carta comunitaria delle lingue e culture regionali e la Carta dei diritti delle minoranze etniche adottata il 16 ottobre 1961. Tale Risoluzione chiedeva alle autorità nazionali, regionali e locali di<sup>43</sup>:

- Consentire e promuovere l'insegnamento delle lingue e culture regionali nell'ambito dei programmi ufficiali, dalla scuola materna fino all'Università;
- consentire e tener presente, per rispondere alle esigenze espresse dalla popolazione, l'insegnamento nelle lingue regionali nelle scuole di ogni ordine e grado con una particolare attenzione alla scuola materna, affinché il bambino possa parlare la sua lingua materna;
- consentire dovunque nell'ambito dei programmi l'insegnamento della letteratura e della storia delle comunità interessate;
- riconoscere cognomi e nomi espressi in una lingua regionale o lingua minoritaria;
- fornire informazioni ai consumatori e l'etichettatura dei prodotti in lingua regionale o minoritaria;
- utilizzare le lingue regionali o minoritarie per la segnaletica stradale e altri segnali pubblici e stradali.

Dai primi anni Settanta la Corte riconobbe che i diritti fondamentali, quali risultano dalle tradizioni costituzionali dei paesi membri e dalla Convenzione europea per la

---

<sup>41</sup> Ivi.

<sup>42</sup> Bonaventura, G. (2015). *La tutela dei diritti fondamentali nella piccola europa*. ADIR. Da: La tutela dei diritti fondamentali nella Piccola Europa (unifi.it)

<sup>43</sup> Smihula, D.(2008) *National minorities in the law of EC/EU*. SSRN. P.14.



salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), fanno parte dei principi generali di cui essa garantisce l'osservanza (nelle situazioni in cui rileva la disciplina comunitaria).

Nel 1977 la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea adottarono una comunicazione congiunta tramite la quale provarono a dare una maggiore attenzione anche ai diritti fondamentali dell'uomo. Dal 1979 diversi membri del Parlamento europeo provarono a spostare l'attenzione anche verso i diritti delle minoranze nazionali. Ad esempio, nel 1980 l'eurodeputato Franz Stauffenberg propose la scrittura della Carta dei diritti delle minoranze nazionali però la sua proposta venne rifiutata in quanto una procedura del genere era già stata avviata dal Consiglio d'Europa<sup>44</sup>.

Qualche anno più tardi, nel 1987 il Parlamento europeo approvò la risoluzione Kuijpers (sulle lingue e le culture delle minoranze regionali ed etniche nella Comunità europea; conteneva una serie di raccomandazioni a protezione e promozione delle lingue e delle culture "moins répandues")<sup>45</sup>.

Nel 1992 venne firmato il Trattato di Maastricht che anche se non introdusse specifici diritti riguardanti le minoranze nazionali, menzionò per la prima volta i diritti fondamentali, nonché la democrazia e lo Stato di diritto, tra i valori fondativi dell'Unione.

Con il trattato di Maastricht l'attenzione verso i diritti umani è cresciuta notevolmente all'interno dell'Unione Europea sui seguenti determinati punti<sup>46</sup>:

- Divieto di discriminazione: il trattato di Maastricht del 1992 prescrive in generale all'Unione la protezione dei diritti dell'uomo e della democrazia basata sullo stato di diritto.
- La promozione delle lingue e delle culture: nel Trattato di Maastricht del 1992, con la riformulazione dell'art. 151 TUE, la cultura è stata riconosciuta come un valore nel diritto primario dell'Unione. Quest'ultima assieme ai singoli stati membri sono stati incentivati a sostenere anche la conservazione e la tutela del

---

<sup>44</sup>Smihula, D.(2008) *National minorities in the law of EC/EU*. SSRN. P.6.

<sup>45</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulle lingue e le culture delle minoranze etniche e regionali nella comunità europea.

<sup>46</sup> Pan, C & Beate, S, Videsott, P. *Le minoranze in Europa*. Rubbettino 2018. P.341-346

patrimonio culturale europeo. A ciò si aggiunge che la diversità delle culture è stata indicata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione come un traguardo da raggiungere;

- La promozione dell'occupazione e dell'integrazione: sono obiettivi fondamentali dell'agenda sociale dell'Unione la politica per l'occupazione, la politica sociale e la lotta contro la povertà. Questi obiettivi socioeconomici hanno ripercussioni anche sulla situazione delle minoranze nazionali;
- Politiche regionali: con il Trattato di Maastricht è stato istituito il Comitato delle regioni (Cdr) come rappresentanza specifica a livello dell'Unione. Da allora, il processo di integrazione europea è volto al rafforzamento del ruolo delle regioni e alla loro cooperazione che produce effetti positivi per le minoranze tramite iniziative volte a promuovere la loro cultura e la loro lingua<sup>47</sup>.

Anche se il Trattato istitutivo dell'Unione non comprendeva la formulazione di un principio espresso di salvaguardia delle minoranze, a partire dagli anni '90 l'Unione europea iniziò ad occuparsi di minoranze nazionali negli Stati in via di adesione. Questo avvenne a causa delle preoccupazioni legate alla sicurezza e alla stabilità all'interno dell'Unione.

Per eliminare definitivamente tali preoccupazioni, il Consiglio dell'Unione europea riunitosi a Copenaghen nel 1993, introdusse il criterio del rispetto e della protezione delle minoranze per gli Stati candidati per l'ingresso nell'Unione europea.

Nelle conclusioni del Consiglio di Copenaghen, si afferma esplicitamente che "l'appartenenza all'Unione richiede che il paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze<sup>48</sup>.

L'evidente attenzione esplicitamente data dal Consiglio di Copenaghen alla questione delle minoranze viene confermata nella comunicazione della Commissione denominata "Agenda 2000 per un'Unione più forte e più ampia", attraverso la quale, riprendendo i criteri enunciati nel 1993, viene stabilito che la protezione delle

---

<sup>47</sup> Pan, C & Beate, S, Videsott, P. *Le minoranze in Europa*. Rubbettino 2018. P.341-346

<sup>48</sup> *Estratto delle conclusioni della Presidenza: Consiglio europeo di Copenaghen, 21 e 22 giugno 1993*. European Parliament.

minoranze necessita non soltanto di un'assenza di discriminazione nei loro confronti, ma anche una migliore integrazione nella società nel rispetto delle differenze<sup>49</sup>.

Nel 1994, il Parlamento adottò una risoluzione sulle minoranze linguistiche nella Comunità europea sulla base del cosiddetto "rapporto Killilea" chiedendo agli Stati membri di riconoscere le loro minoranze linguistiche e creare le condizioni necessarie per la conservazione e lo sviluppo delle loro lingue e delle loro culture nelle sfere dell'istruzione, della giustizia e della pubblica amministrazione<sup>50</sup>.

Inoltre, il Parlamento europeo chiese ai governi e ai parlamenti degli Stati membri di ratificare la Carta europea delle Lingue regionali o minoritarie.

Nel 1997 venne firmato il Trattato di Amsterdam (modificativo del Trattato CE), il quale sancisce che la Comunità "contribuisce" al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri "nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali", ci si limita ad una forma di tutela circoscritta agli aspetti culturali "al fine di rispettare e promuovere la diversità delle culture", mentre un riferimento ben definito del concetto di minoranza, si consegue solo con la Carta di Nizza.

Nel 1999 il PE adottò la risoluzione sul razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo e su ulteriori misure per combattere la discriminazione razziale. In questa risoluzione il Parlamento affermò che la lotta alle discriminazioni contro gli immigrati e le minoranze religiose è parte integrante di qualsiasi politica globale contro il razzismo e la xenofobia. Il Parlamento diede grande importanza alla partecipazione delle minoranze culturali, razziali ed etniche nei processi decisionali sociali e politici<sup>51</sup>.

Durante gli anni '90 si sono registrati notevoli passi in avanti all'interno dell'Unione nel tema dei diritti delle minoranze. Il trattato di Amsterdam ha segnato ulteriori progressi e un nuovo articolo è stato introdotto (articolo 6.1) secondo il quale l'Unione Europea si basa sui principi della libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e sulla forza della legge<sup>52</sup>.

Nonostante tutto non si può negare che, almeno sul piano politico, l'adozione di strumenti normativi rispettosi degli standard internazionali di tutela dei diritti delle

---

<sup>49</sup> Commissione delle Comunità europee. *Agenda 2000: per un'unione più forte e più ampia*. Bruxelles. P.30.

<sup>50</sup>Smihula, D.(2008) *National minorities in the law of EC/EU*. SSRN. P.15.

<sup>51</sup> Ivi.,

<sup>52</sup> Pentassuglia, G. *The EU and the protection of minorities: The case of Eastern Europe*. EJIL 2001. p.7.

minoranze sia una condizione per i nuovi Stati intenzionati a diventare parte dell'Unione Europea. Il rispetto di standard minimi di tutela dei diritti delle minoranze è richiesto non soltanto dalla Commissione europea in sede di valutazione dei progressi compiuti dagli Stati candidati ma anche dalla Commissione di Venezia nei pareri resi sulle proposte di revisione legislativa e costituzionale negli stessi Paesi che ha il compito di fornire ai Paesi membri una consulenza giuridica volta a consentire migliori armonizzazioni nella comune adesione a entità esterne come l'Unione europea, in coerenza con le nuove tendenze internazionali in termini di diritti umani, democrazia e pubblica amministrazione<sup>53</sup>.

## **2.2 Il tema delle minoranze nazionali nell'ambito della Carta dei Diritti**

### **Fondamentali dell'Unione europea**

Nel 2000 venne adottata a Nizza la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. Originariamente non vincolante, venne in seguito incorporata nella Parte II del Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa, mai entrata in vigore.

Nel suo preambolo questo documento ha confermato tutti gli sforzi svolti in precedenza per costituire un sistema di tutela dei diritti umani nel quadro dell'UE: la Carta riafferma, nel rispetto dei poteri e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti quali risultano, in particolare, dalle tradizioni costituzionali e gli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali, le Carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo”.

La Carta dei diritti fondamentali comporta anche una serie di disposizioni che trattano le questioni delle minoranze nazionali e coinvolge anche una serie di disposizioni di base in materia di non discriminazione come l'art. 21 e l'art. 22.

L'articolo 21 della Carta vieta 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

---

<sup>53</sup> *Venice Commission*. Council of Europe. Da: Venice Commission :: Council of Europe (coe.int)

qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Inoltre, impedisce anche qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità<sup>54</sup>.

Ora, l'introduzione nel sistema comunitario del divieto di alcune forme di discriminazione, tra cui quella dell'appartenenza ad una minoranza, è stata operata fin dalla riforma del Trattato CE ad opera del Trattato di Amsterdam che ha introdotto il vigente testo dell'art. 13 Tr. secondo il quale "fatte salve le altre disposizioni del presente Trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione 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, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

Esiste però una netta differenza tra i due testi normativi poiché la Carta dei diritti fondamentali mira a vietare forme di discriminazione con norma di carattere negativo, finalizzata a vietare tout court le discriminazioni, dall'altro lato la disposizione del Trattato CE impegna gli organi comunitari ad assumere azioni volte a combattere le discriminazioni con norma di carattere positivo.

L'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma che l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica<sup>55</sup>.

L'identità religiosa è spesso collegata all'identità etnica. Pertanto, l'articolo sembra riferirsi anche alle minoranze. Sotto questo aspetto possiamo menzionare anche l'art. 10 della Carta che conferisce a ogni persona il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

Un ulteriore aiuto alle minoranze nazionali deriva anche dall'articolo 11 della Carta che sancisce la libertà di espressione per ogni persona. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi

---

<sup>54</sup> Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea adottata a Nizza nel 2000.

<sup>55</sup> Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea adottata a Nizza nel 2000.

possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Inoltre, l'articolo 11 difende anche la libertà dei media e il loro pluralismo.

L'articolo 11 della Carta aiuta le minoranze nazionali, che possono servirsene per sviluppare la loro vita sociale, culturale e politica. Tutti hanno diritto alla libertà di espressione e tale diritto include la libertà di avere opinioni e di condividere informazioni e idee senza interferenze da parte dell'autorità pubblica e indipendentemente dalle frontiere. Inoltre, l'art. 11 consente anche la distribuzione e la presentazione di informazioni e idee nella lingua della minoranza, dai membri della minoranza e per i membri della minoranza. Tutti i cittadini hanno il diritto di farlo anche oltre i confini dello Stato in cui vivono. I mass media delle minoranze nazionali possono prendere il loro posto nell'ampio spettro dei media esistenti<sup>56</sup>.

L'articolo 14 della Carta sancisce la libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio. Il diritto all'istruzione significa non solo avere il diritto di accesso all'istruzione organizzata e pagata dallo Stato e dalle autorità pubbliche, ma significa anche avere un diritto a istituire istituzioni educative non statali (ad esempio istituzioni guidate da organizzazioni di minoranze nazionali o etniche) e il diritto dei genitori di assicurare l'educazione e l'insegnamento dei loro bambini in conformità con le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche<sup>57</sup>.

L'articolo 12 è altresì importante per le minoranze nazionali in quanto sancisce la libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi. Questo articolo è di fondamentale importanza poiché garantisce alle minoranze la libertà di combattere per i propri diritti e di portare avanti i propri ideali.

---

<sup>56</sup> Smihula, D.(2008) *National minorities in the law of EC/EU*. SSRN. P.18.  
Ivi.,

### **2.3 Il ruolo dell'unione europea nell'ambito dell'istruzione e della lingua dei gruppi minoritari**

L'istruzione e la lingua sono due elementi fondamentali per difendere l'identità minoritaria poiché l'identità di un gruppo rischia di scomparire senza di essi. Bisogna dire sin dall'inizio che la tutela delle minoranze è composta da due aspetti<sup>58</sup>:

- il divieto di discriminazione e il principio di uguaglianza con le maggioranze;
- I diritti speciali per difendere gli elementi della loro identità come la lingua, la cultura e la religione.

Ancor prima che gli Stati membri concedessero all'UE una competenza esplicita, sebbene limitata, in materia di istruzione nel 1992, l'accesso all'istruzione è stato oggetto di considerazione nella giurisprudenza della Corte europea della giustizia.

Infatti, la Corte di giustizia ha stabilito che, sebbene le politiche educative restino di competenza degli Stati membri, ciò non significa che l'esercizio dei poteri trasferiti alla Comunità sia in qualche modo nullo. Per agevolare ulteriormente i regimi di libera circolazione, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la direttiva 77/486 per quanto concerne l'istruzione dei figli dei lavoratori migranti all'interno dell'UE. Tale strumento richiede agli Stati membri di garantire ai figli dei lavoratori migranti la possibilità di apprendere la lingua o le lingue ufficiali dello Stato ospitante. La caratteristica innovativa della direttiva 77/486 riguarda il dovere degli Stati membri di promuovere l'insegnamento della lingua e della cultura del paese di origine degli studenti<sup>59</sup>.

Nel complesso, nonostante la sua limitata attuazione, la direttiva mostra che è possibile e auspicabile per gli Stati membri agevolare anche l'apprendimento delle lingue minoritarie. Purtroppo, gli Stati membri si sono dimostrati poco disposti a garantire agli studenti l'istruzione in lingue non ufficiali e minoritarie. Per questa ragione la direttiva 77/486 rappresenta oggi uno degli atti meno applicati del diritto comunitario.

Questa riluttanza è anche evidente dalla limitata competenza dell'UE in materia di istruzione. Ai sensi dell'articolo 165 TFUE, l'Unione europea può supportare l'azione

---

<sup>58</sup> Guliyeva, G. (2013). *Education, Languages and Linguistic Minorities in the EU: Challenges and Perspectives*. European Law Journal. P.2. da: [j.1468-0386.2012.00614.x\(4\).pdf](#)

<sup>59</sup> Guliyeva, G. (2013). *Education, Languages and Linguistic Minorities in the EU: Challenges and Perspectives*. European Law Journal. P.3. da: [j.1468-0386.2012.00614.x\(4\).pdf](#)

degli Stati membri per quanto concerne l'istruzione, nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche<sup>60</sup>. Di conseguenza, gli Stati membri conservano le proprie competenze in materia di istruzione nelle lingue minoritarie.

L'azione dell'Unione Europea nel campo dell'istruzione si limita soltanto allo sviluppo della dimensione europea nell'istruzione, in particolare attraverso l'insegnamento e la diffusione delle lingue degli Stati membri, incoraggiando la mobilità di studenti e insegnanti, promuovendo la cooperazione tra istituti scolastici.

Il Comitato economico e sociale europeo ha stabilito che ai sensi dell'articolo 13 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali la disponibilità, l'accessibilità, l'accettabilità e l'adattabilità sono le caratteristiche essenziali dell'educazione.

Il CESE ha affermato che la disponibilità richiede istituzioni e programmi educativi; l'accessibilità implica l'accesso aperto all'istruzione senza discriminazione, vale a dire che l'istruzione dovrebbe essere accessibile all'interno di ambienti fisici o tecnologici, economicamente accessibili ed eguali senza alcuna discriminazione; l'accettabilità riguarda la forma e il contenuto dell'educazione; infine, l'adattabilità richiede un'istruzione flessibile che può essere adattata in base alle mutevoli esigenze sociali.

Un altro strumento di protezione nei confronti delle minoranze nazionali per quanto riguarda l'istruzione è rappresentato dalla direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/EC) e sul lavoro (2000/78/EC). Le direttive prevedono i seguenti settori di discriminazione: razziale o etnica, religiosa, per orientamento sessuale, disabilità e anzianità. Tuttavia, la legge europea non definisce la base, né la legislazione vigente dei singoli paesi membri e questo causa non poche ambiguità. Per quanto riguarda la definizione di "discriminazione razziale ed etnica" ci sono due importanti problemi da considerare. La prima questione riguarda il concetto di razza nell'ambito della legislazione antidiscriminazione poiché alcuni Stati sono contrari a questo termine, per esempio Finlandia e Svezia preferiscono usare i termini origine etnica e nazionale. Il

---

<sup>60</sup> Articolo 165 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.



secondo problema consiste nella sovrapposizione fra “origine razziale ed etnica” e altre caratteristiche come nazionalità, lingua o religione.

Come per l'istruzione, l'UE ha una competenza limitata anche in materia di lingue poiché attualmente riconosce soltanto 23 lingue ufficiali. L'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo il quale l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica, rappresenta un ottimo strumento per le minoranze che desiderano impugnare un atto dell'Unione europea o una misura di attuazione di uno Stato membro. Inizialmente, la bozza di proposta dell'articolo 22 aveva lo scopo di proteggere e rispettare l'identità e i diritti delle minoranze mentre la versione finale della disposizione non include tali riferimenti e rappresenta un compromesso degli Stati membri tra quelli che sono disposti a promuovere e rispettare un sistema coerente di protezione delle minoranze e coloro che si oppongono a tale sviluppo<sup>61</sup>.

Inoltre, l'espressione "diversità linguistica" contenuta nell'articolo 22 della Carta potrebbe essere interpretata in senso lato per includere non solo le 23 lingue ufficiali dell'UE, ma anche qualsiasi altra lingua che gode di uno status ufficiale in tutto o in parte di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 55, paragrafo 2 TUE, lingue minoritarie e regionali nell'UE indipendentemente dal loro status giuridico. Tale interpretazione, tuttavia, è improbabile senza revisioni del trattato, perché l'UE è tenuta a rispettare le identità nazionali e le diversità regionali dei suoi Stati membri, il che può limitare la sua azione per quanto concerne le lingue minoritarie.

Le lingue minoritarie non sono incluse nel regolamento 1/58 che stabilisce il regime linguistico dell'UE e di conseguenza i cittadini che parlano queste lingue sono esclusi dal pieno beneficio delle garanzie rispetto alle lingue ufficiali dell'UE.

Di conseguenza, come per l'istruzione, l'UE ha solo una competenza limitata nel tema delle lingue. Le disposizioni sulla diversità culturale e linguistica non sono sufficientemente forti per fungere da base giuridica per i diritti educativi delle minoranze linguistiche. Finora, la Corte di giustizia ha principalmente esteso i vantaggi linguistici offerti dallo Stato ospitante ai cittadini di altri Stati membri dell'UE. Sebbene questa giurisprudenza possa avere significative implicazioni pratiche per alcuni

---

<sup>61</sup> Guliyeva, G. (2013). *Education, Languages and Linguistic Minorities in the EU: Challenges and Perspectives*. European Law Journal. P.14. da:[j.1468-0386.2012.00614.x](https://doi.org/10.1468-0386.2012.00614.x) (4).pdf

lavoratori, essa rivela una lacuna della giurisprudenza UE in relazione alle minoranze tradizionali<sup>62</sup>.

#### **2.4 La questione delle minoranze in Europa dopo Lisbona e la Risoluzione del Parlamento europeo del 2018**

Il Trattato di Lisbona ha introdotto il termine minoranza nel diritto primario dell'Unione europea. L'articolo 2 TUE afferma che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Inoltre, nel Trattato di Lisbona in base all'articolo 6 comma 1 TUE, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea acquisisce lo stesso valore giuridico dei Trattati, vincolando gli organi dell'Unione e gli Stati membri che devono rispettarli nel caso che attuino il diritto UE (cfr. anche l'articolo 51 comma 1 CDF).

In base all'articolo 7 TUE, la violazione dei valori elencati nell'articolo 2 TUE può comportare la sospensione di alcuni diritti degli Stati membri come, ad esempio, il diritto di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea.

Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche ed azioni l'Unione deve tenere conto della lotta contro l'esclusione sociale e mirare a combattere le discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica (cfr. gli articoli 9 e 10 TFUE).

La diversità linguistica e culturale è rispettata nelle politiche dell'Unione dedicate all'istruzione e alla cultura (cfr. gli articoli 165 comma 1 TFUE e 167 comma 1 TFUE). Nel caso di un'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (finora non avvenuta), vi si aggiungerebbe come ulteriore tassello l'articolo 14 CEDU che statuisce il divieto di discriminazione in base all'appartenenza a una minoranza nazionale.

---

<sup>62</sup> Ibid., p.18.

Inoltre, il Trattato di Lisbona ha introdotto nuovi concetti come<sup>63</sup>:

- La diversità linguistica e la tutela del patrimonio culturale inclusi tra gli obiettivi dell'Unione;
- Il miglioramento e l'ampliamento dell'attuazione riguardo alla diversità che merita di essere menzionato per quanto concerne l'attuazione dell'obbligo dell'Unione di preservare la diversità culturale, religiosa e linguistica ai sensi dell'art. 22 CDF è costituito dal divieto di qualsiasi forma di discriminazione fondata 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 pubbliche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali (art. 21 CDF). Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea segna un ulteriore progresso poiché tra i compiti trasversali di cui l'Unione deve tenere conto in tutte le sue attività, si trovano all'art. 10 TFUE anche la lotta contro le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica e la religione o le convinzioni personali;
- L'accesso al sistema giudiziario dell'Unione europea che può essere invocato anche per la tutela dei diritti delle minoranze;
- L'iniziativa civica europea ai sensi dell'articolo 11, par. 4 TUE e dell'art. 24 par. 1 TFUE. Un'iniziativa del genere denominata "Minority Safepack Initiative" è stata avviata nel 2013 dall'Unione federale delle nazionalità europee insieme con l'Unione democratica degli ungheresi in Romania con l'intento di migliorare la tutela delle persone appartenenti a minoranze nazionali e a minoranze linguistiche, nonché di rafforzare la diversità culturale e linguistica dell'Unione con l'obiettivo che l'UE adotti a questo proposito una serie di atti giuridici<sup>64</sup>. La Minority Safepack Initiative era costituita da un capitolo introduttivo dedicato alla protezione delle minoranze preceduto da altri sei capitoli che trattavano settori come lingua, istruzione e cultura, politica regionale, partecipazione, uguaglianza, servizi di media audiovisivi e contenuti mediatici e sostegno alle minoranze. I sei capitoli erano seguiti da una clausola finale<sup>65</sup>. L'iniziativa è

---

<sup>63</sup> Parlamento europeo. *Il trattato di Lisbona*. 2009

<sup>64</sup> Pan, C & Beate, S, Videsott, P. *Le minoranze in Europa*. Rubbettino 2018. p.349.

<sup>65</sup> Minority Safepack Initiative. Da: Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe (minority-safepack.eu)

stata però rifiutata dalla Commissione europea in quanto considerata mancante di collegamenti giuridici.

Il trattato di Lisbona rappresenta l'ultima tappa dello sviluppo del diritto comunitario e ai fini della tutela delle minoranze esistono buoni segnali che portano a un cauto ottimismo in vista del futuro. Il Trattato di Lisbona ha introdotto nuovi concetti molto importanti quanto al tema delle minoranze, portando avanti l'impegno assunto dall'Unione europea in seguito al Trattato di Maastricht del 1992.

Questo sviluppo ha un aspetto positivo e uno negativo. L'aspetto positivo è che con il miglioramento della tutela delle minoranze si è ridotto il potenziale di conflitto e sono anche decresciute le resistenze che ostacolavano l'applicazione dei due strumenti europei per la protezione delle minoranze su scala europea.

L'aspetto negativo riguarda il fatto che negli Stati nei quali la volontà di aderire all'UE era il motivo principale per una sistemazione positiva della questione delle minoranze, tale questione ha perso di rilevanza dopo l'avvenuta adesione.

Dall'altra parte, il Parlamento europeo ha adottato con 489 voti a favore la risoluzione del 13 novembre 2018 su norme minime per le minoranze nell'UE con l'intento di chiedere norme comuni a tutela dei diritti di tutte le minoranze nazionali nell'UE. Il Parlamento ha domandato alla Commissione europea di elaborare una proposta legislativa relativa ad una direttiva che introduca standard minimi di tutela delle minoranze nell'UE e che comprenda inoltre specifici parametri e norme per impedire agli Stati membri di discriminare le minoranze ed includa una definizione giuridica comune di minoranza raccomandando l'utilizzo della definizione contenuta nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>66</sup>.

Il Parlamento ha chiaramente sottolineato che l'Unione dispone soltanto di strumenti di limitata efficacia per rispondere alle manifestazioni sistematiche e istituzionali di discriminazione, razzismo e xenofobia e che nonostante i vari appelli della Commissione le misure adottate per garantire l'effettiva protezione delle persone appartenenti a minoranze non sono state sufficienti<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Carta, M, C. (2018). *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*. Ordine internazionale e diritti umani. P.12.

<sup>67</sup> *ivi.*,

Il Parlamento europeo, tramite la risoluzione del 13 novembre 2018, ha richiesto a tutti gli Stati membri di garantire pari diritti culturali, linguistici ed educativi ai cittadini che appartengono a minoranze nazionali nell'Unione europea e ha basato la sua attenzione sull'importanza di proteggere e promuovere le lingue regionali e minoritarie nei sistemi educativi e nei mezzi di comunicazione. Inoltre, è stato evidenziato che il sistema comunitario di protezione delle minoranze dovrebbe essere accompagnato da una valutazione delle politiche degli Stati membri in questo campo; ciò in quanto le minoranze in tutta l'UE subiscono ancora discriminazioni istituzionalizzate e sono oggetto di stereotipi spregiativi e persino i loro diritti acquisiti sono spesso limitati o applicati in modo selettivo.

Nella parte finale della risoluzione, al punto Y, il Parlamento europeo afferma che esiste una differenza tra protezione delle minoranze nazionali e politiche antidiscriminazione, in quanto la non-discriminazione non è in grado di arrestare l'assimilazione, e che l'effettiva uguaglianza non si limita a evitare la discriminazione ma significa garantire alle minoranze il godimento dei loro diritti. Tra i vari diritti vengono elencati il diritto all'identità, all'uso della lingua e all'istruzione, il diritto di cittadinanza su un piano di parità con la maggioranza. Inoltre, il Parlamento osserva al punto V che i sistemi legislativi nazionali degli Stati membri evidenziano notevoli lacune per quanto riguarda le minoranze e indicano uno scarso livello di armonizzazione e simmetria<sup>68</sup>.

In conclusione, il Parlamento europeo incoraggia la Commissione e gli Stati membri a rispettare e salvaguardare il diritto dei cittadini dell'UE appartenenti a minoranze che si collocano in una categoria speciale per quanto riguarda il diritto ai mezzi di ricorso e alle esigenze specifiche che devono essere soddisfatte se si vuole garantire la loro piena ed effettiva uguaglianza.

## **2.5 La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**

Nel 1959 venne costituita la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), organo giurisdizionale internazionale, volto ad assicurare l'osservanza dei principi sanciti dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. È opportuno

---

<sup>68</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 su norme minime per le minoranze nell'UE (2018/2036(INI))

affermare fin da subito che la corte EDU non rientra tra gli organi dell'Unione Europea e nonostante abbia sede a Strasburgo non deve essere confusa con altre istituzioni europee. La sua funzione è quella di vigilare sul rispetto dei principi fondamentali da parte degli Stati firmatari della CEDU, con la possibilità di condannare tali Stati nel caso in cui venga registrata la violazione di almeno uno dei suddetti diritti. Nel corso degli anni numerosi protocolli sono stati adottati al fine di rendere più efficace e funzionale l'operato della Corte. Nel 1998 venne invece istituita la nuova Corte, tramite il protocollo n°11 che ha permesso la fusione con la Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo. La Corte EDU ha la possibilità di pronunciarsi sui ricorsi individuali. Una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati hanno la possibilità di adire la Corte EDU nei casi in cui sostengano di essere vittima di una violazione da parte di uno degli Stati contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Gli Stati contraenti si assumono l'obbligo di non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto.

Lo strumento del ricorso individuale consente a ogni singolo cittadino di adire la Corte, essendo però tenuto a dimostrare di essere stato personalmente e direttamente leso dal comportamento denunciato. È necessario evidenziare come condizione di ricevibilità del ricorso sia l'aver già esperito tutti i rimedi giurisdizionali nazionali, dando allo Stato la possibilità di porre rimedio alla violazione a livello interno.

La questione delle minoranze è più volte approdata alla Corte EDU che non è rimasta insensibile ai riflessi che la protezione dei diritti individuali sanciti dalla Convenzione produce sulla dimensione collettiva di comunità minoritarie, ma è arrivata ad 'utilizzare' gli strumenti di tutela previsti dalla Convenzione anche nell'ottica di garantire le istanze di cui questi gruppi sono portatori.

La Corte EDU rappresenta oggi un'ottima possibilità per le minoranze nazionali per difendersi dalle ingiustizie e combattere per i propri diritti. Questo è facilmente intuibile anche da alcune sentenze che la Corte ha rilasciato negli ultimi anni a favore delle minoranze etniche in linea con la Convenzione.

La Corte EDU si è espressa con alcune pronunce recenti che hanno affrontato la questione dell'integrazione scolastica di minori appartenenti a gruppi di etnia Rom. Nelle sue pronunce si può notare come i giudici di Strasburgo abbiano messo al centro dei propri giudizi la garanzia dei diritti di queste minoranze, in quanto gruppi che

versano in una condizione di svantaggio sociale, e hanno ricavato dalla Convenzione misure di tutela delle istanze collettive dalle stesse rivendicate.

I ricorsi presentati riguardavano normative che imponevano di introdurre classi separate destinate direttamente ai bambini Rom. Uno dei problemi principali legati a queste “nuove minoranze” etnico-linguistiche, infatti, concerne l’analfabetismo e la bassa scolarizzazione, profilo che ha inevitabilmente a che fare anche con le politiche di integrazione linguistica. E proprio in ordine all’inserimento scolastico, la Corte europea, avvalendosi della nozione di discriminazione indiretta, che è la situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone di un determinato sesso rispetto a persone dell’altro<sup>69</sup>, si è preoccupata di fissare rigorosi limiti alla possibilità di destinare a studenti rom un trattamento differenziato, nell’ottica di evitare, anche solo come riflesso di politiche formulate in modo neutro, il prodursi di effetti segreganti. Una misura del genere fu applicata nei confronti di bambini Rom in Repubblica Ceca e per tale motivo nel 2007 uno degli organi della Corte EDU, la Grande Camera, affermò che la pratica attuata dalle autorità ceche di inserire gran parte dei minori in scuole per alunni con deficit di apprendimento non era compatibile con la garanzia di un eguale accesso all’istruzione, con conseguente violazione dell’art. 14 CEDU che disciplina il divieto di discriminazione e l’articolo 2 del Prot. n. 1. che disciplina il diritto all’istruzione<sup>70</sup>.

Questa giurisprudenza della Corte EDU si presta a rappresentare una nuova prospettiva significativa in materia di riconoscimento giuridico delle specificità culturali dei gruppi minoritari. I pilastri su cui si basa la tutela giuridica dei Rom da parte della Corte EDU possono essere individuati nei principi del pluralismo, della protezione delle minoranze e dell’uguaglianza e divieto delle discriminazioni<sup>71</sup>.

La Corte EDU ha reso frequentemente sentenze anche sul divieto di discriminazioni etnico-razziali in connessione ad altri diritti e libertà protetti dalla Convenzione.

---

<sup>69</sup> Bigotti, E. (2008). *La discriminazione diretta e indiretta: definizioni ed esempi*. Fondazione Graziottin. Da: La discriminazione diretta e indiretta: definizioni ed esempi - Fondazione Alessandra Graziottin (fondazionegraziottin.org)

<sup>70</sup> Torretta, P. (2014). *Diritti fondamentali e protezione delle “istanze collettive di diversità”: il caso delle minoranze linguistiche*. Diritto pubblico comparato ed europeo. P.28.

<sup>71</sup> Locchi, M,C.(2012). *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*. Università degli studi di Perugia. P.2. da:[Locchi\\_ROMeCEDU5a67.pdf](#) ; modification-date= Tue, 27 Nov 2012 15 35 37 +0100 ; size=249594; (unipg.it)

Facendo riferimento al diritto alla vita (art. 2 CEDU) e al divieto di trattamenti inumani o degradanti (ex art. 3 CEDU) possono essere riportati i casi relativi a episodi di violenza verso i membri della minoranza Rom e all'accertamento dell'operato delle autorità in termini di accuratezza delle indagini volte a far emergere la possibile matrice razzista. Il caso in questione è rappresentato dal ricorso di quattro cittadini bulgari di origine Rom in relazione all'uccisione di due parenti, arruolati nell'esercito, da parte di un militare durante un'operazione di arresto. Nel 2004 la prima sezione della Corte riconobbe per la prima volta la violazione del divieto di discriminazione razziale nei confronti di appartenenti alla minoranza Rom e chiese al militare che sparò contro i due giovani così come alle autorità che effettuarono le indagini di dimostrare l'assenza della motivazione razziale a fondamento del loro comportamento illegittimo. L'anno successivo la Grande Camera ribaltò l'orientamento dichiarando la violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 2 in relazione al mancato accertamento, da parte delle autorità inquirenti, della discriminazione razziale negli episodi che portarono alla morte dei due giovani Rom, ma rigettò l'ipotesi della matrice razzista in quanto non sarebbe stata provata al di là di ogni ragionevole dubbio<sup>72</sup>.

Un altro caso esaminato dalla Corte riguarda l'articolo 8 della Convenzione per quanto concerne il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Il caso in questione riguardava la libertà di utilizzare la lingua minoritaria dal detenuto Mehmet Nuri. Nella fattispecie, le autorità penitenziarie turche si erano rifiutate di spedire la corrispondenza inviata dal detenuto ai propri familiari, perché, essendo scritta in kurdo, non erano in grado verificare la conformità alle prescrizioni di legge<sup>73</sup>.

I giudici di Strasburgo hanno considerato il diniego opposto un'interferenza illegittima nella libertà dei ricorrenti poiché l'ordinamento turco non disciplina l'ipotesi di una corrispondenza dei carcerati in una lingua diversa da quella ufficiale per cui la decisione dell'istituzione penitenziaria di ostacolare gli scambi epistolari dei detenuti avrebbe potuto basarsi unicamente sul contenuto delle lettere ma non sulla lingua utilizzata. Bisogna evidenziare la sentenza in cui la Corte afferma che in mancanza di riferimenti giuridici atti a precisare le modalità di trattamento della corrispondenza scritta in una lingua straniera, la prassi avviata dal personale penitenziario di imporre una preventiva traduzione a spese dei carcerati contrasta con l'art. 8 della

---

<sup>72</sup> Ibid., p.3.

<sup>73</sup> Ibid., p.22.



Convenzione, perché automaticamente priva della protezione offerta da questa norma «un'intera categoria di scambi epistolari privati» e, di conseguenza, anche un'intera categoria di soggetti, costretta a rinunciare alla propria libertà di corrispondenza se non in grado di sostenere le spese a ciò necessarie<sup>74</sup>.

Un altro caso trattato dalla Corte EDU concernente le minoranze linguistiche riguarda la compatibilità dell'articolo 2 del protocollo 1 della Convenzione con la decisione di vietare l'utilizzo della lingua greca nelle scuole secondarie della regione del Cipro del Nord occupata dalla Turchia. Nella sua valutazione la Corte EDU affermò inizialmente che non vi era negazione del diritto all'istruzione perché i bambini del Cipro del Nord avevano accesso a una scuola di lingua inglese e turca. Successivamente, tenuto conto della responsabilità assunta dalle autorità di garantire l'uso della lingua greca nelle scuole primarie del Cipro del Nord, la decisione di non fare lo stesso anche nelle scuole secondarie venne considerata come una violazione dell'articolo 2 del protocollo 1 della Convenzione<sup>75</sup>.

Nel complesso, il caso di Cipro rappresenta un progresso significativo nella giurisprudenza della Corte EDU per quanto riguarda il diritto di istruzione delle minoranze. La Corte EDU stabilì che laddove le autorità garantiscano l'utilizzo di una lingua nella scuola primaria, esse sono obbligate a farlo anche nel ciclo successivo della scuola secondaria in modo da non violare l'articolo 2 del protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>76</sup>.

Tuttavia, bisogna dire che è improbabile che il caso porti a un diritto generale all'istruzione in una lingua minoritaria. Poiché la CEDU non contiene disposizioni specifiche in materia di protezione della minoranza, il caso cipriota rischia di rimanere un'eccezione alla regola generale.

Sempre per quanto concerne il tema linguistico scolastico bisogna citare anche il caso relativo ad alcuni aspetti del regime linguistico nell'insegnamento in Belgio. La legge che determina la lingua in cui impartire l'istruzione scolastica secondo il principio di territorialità venne considerata non in contrasto con l'art. 2 del primo Protocollo addizionale della CEDU. La Corte EDU affermò che il diritto all'istruzione previsto

---

<sup>74</sup> *Ivi.*,

<sup>75</sup> Gulyeva, G. (2013). *Educations, Languages and Linguistic minorities in the EU: Challenges and Perspectives*. European Law Journal.

<sup>76</sup> *Ivi.*,

dall'art. 2 del primo Protocollo addizionale alla CEDU non impone alle Parti contraenti di istituire a proprie spese o di sovvenzionare un qualsiasi tipo di particolare istruzione, bensì garantisce agli individui sottoposti alla giurisdizione di uno Stato contraente la possibilità di avvalersi delle istituzioni educative esistenti sul suo territorio, andando quindi a definire indirettamente un obbligo per lo Stato di astenersi dall'imporre limitazioni discriminatorie all'accesso alle proprie strutture educative.

Inoltre, la Corte EDU dichiarò che affinché il "diritto all'istruzione" sia efficace è, inoltre, necessario che chi ne beneficia abbia la possibilità di trarre profitto dall'istruzione ricevuta, vale a dire il diritto di ottenere, in conformità con le norme in vigore in ciascuno Stato, il riconoscimento ufficiale degli studi che ha completato.

Infine, la CEDU non ha garantito il diritto di essere educati nella lingua madre da parte dell'autorità pubblica autorità o con il sostegno finanziario di quest'ultima<sup>77</sup>.

Benché le varie pronunce della Corte EDU nel corso degli anni abbiano segnato grandi passi in avanti per la costruzione di un concetto più forte e definito di democrazia e la strada per garantire l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali è ancora lunga e piena di ostacoli in quanto si tratta di case law. Quello che realmente mette a rischio l'effettiva tutela dei principi è la non trascurabile circostanza delle condanne della Corte EDU che anche se vincolano gli stati in cui le violazioni vengono perpetrate, spetta ai governi nazionali conformarsi alle pronunce ed adottare gli opportuni provvedimenti interni per porre fine alle violazioni. Lo stato dispone di sei mesi per comunicare, dopo la condanna, le misure adottate o programmate. Riforme strutturali che spesso non intervengono nonostante le condanne e i moniti del Comitato dei Ministri, l'organo del Consiglio d'Europa che supervisiona l'esecuzione delle sentenze da parte delle Alte Parti Contraenti<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Guliyeva, G. (2013). *Educations, Languages and Linguistic minorities in the EU: Challenges and Perspectives*. European Law Journal.

<sup>78</sup> Giusti, A. *Corte EDU: Tutela ed evoluzione dei diritti umani fondamentali*. IUSinere. Da: Corte EDU: tutela ed evoluzione dei diritti umani fondamentali – Ius in itinere

## Capitolo 3. I Rom: Storia di un'ingiustizia nascosta

### 3.1 La minoranza Rom: origini e storia delle popolazioni romani

Per secoli la popolazione Rom è stata avvolta in un alone di mistificazione che ha prodotto i pensieri più fantasiosi e inverosimili. A causa di questi motivi è nato il concetto di “popolo misterioso” che a sua volta ha generato una molteplicità di pregiudizi, molti dei quali sono ancora oggi diffusi tra l'opinione pubblica<sup>79</sup>.

Per tanti secoli, le comunità Rom non hanno fatto ricorso alla scrittura e di conseguenza hanno potuto trasmettere la loro cultura soltanto oralmente. Tutto ciò da una parte non ha permesso di ricostruire la storia delle origini con certezza attraverso gli stessi soggetti interessati, dall'altra ha determinato l'acquisizione e la trasmissione di tanti elementi linguistici acquisiti attraverso il contatto con i propri ospitanti. Soltanto nel XX secolo si è diffuso l'uso della scrittura fra le diverse comunità Rom e questo ha sicuramente aiutato alla diffusione della cultura Rom nel mondo<sup>80</sup>.

Nei documenti internazionali si usa il termine Rom (Roma è il plurale in inglese) con l'iniziale maiuscola, specificando che ci si riferisce a una grande varietà di gruppi differenti (Rom, Sinti, Kalé, Romanichels, Boyash, Manush, Ashkali, Egyptians, Yenish, Travellers, Dom, Lom ecc.) identificati dal Consiglio d'Europa<sup>81</sup>. Il termine “Rom” è stato scelto in occasione del Primo Congresso Mondiale dei Rom, svoltosi nel 1971 a Londra che ha anche stabilito un inno (Gelem, Gelem), una giornata internazionale dei Rom da celebrare l'8 aprile, primo giorno del Congresso, e una bandiera (azzurra e verde con una ruota rossa al centro).

I membri delle Comunità Rom vengono molto comunemente definiti anche *zingari* al giorno d'oggi, molto spesso usato come termine discriminatorio nei loro confronti.

Il termine zingari rientra in un tipo di categoria che gli antropologi chiamano politetica. Le categorie politetiche non sono ben definibili, dal momento che non presentano tratti sufficienti e necessari a individuarle. Esse sono costituite da elementi che si assomigliano in qualcosa, ma per tratti diversi. Così, ad esempio, un fratello può assomigliare al proprio fratello perché entrambi hanno i capelli neri, diversamente da un terzo fratello che li ha biondi, questo, a sua volta, assomiglia al primo per via del

---

<sup>79</sup> Spinelli, S. *Rom, genti libere*. Baldini & Castoldi. P.19.

<sup>80</sup> Ibid., p.22.

<sup>81</sup> Parlare civile. *Rom e Sinti*. Da: <http://www.parlarecivile.it/argomenti/rom-e-sinti/rom-e-sinti.aspx>

naso aquilino, che non possiede il secondo, il quale tuttavia è simile al terzo avendo entrambi gli occhi verdi, diversamente dal primo che gli ha marroni<sup>82</sup>. Questo modo di categorizzare per aree di famiglia è molto comune ed è particolarmente visibile nelle categorie transculturali come quella degli zingari.

In tutti i paesi e in tutte le lingue europee è presente un termine simile all'italiano *zingari* anche se le persone non sono chiaramente le stesse da un paese all'altro.

Gli inizi della vicenda storica dei Rom si fanno risalire al periodo compreso tra l'XI e il XIV secolo, quando lasciano l'India e diventano oggetto di numerose persecuzioni che creeranno un importante flusso migratorio verso l'occidente. La prima testimonianza certa che attesta la presenza della popolazione Rom (definiti anche romani) in Europa è contenuta nel documento di Cracovia del 1401<sup>83</sup>.

Il loro stile di vita fuori da qualsiasi controllo sociale creò fin da subito grande stupore tra la popolazione europea. Inizialmente arrivarono in piccoli gruppi familiari guidati da presunti capi detentori di titoli di capitano o di principe, ma più spesso di duca o principe del Piccolo Egitto.

Uno dei gruppi più famosi che attraversò l'intera Europa fu la cosiddetta Gran Banda<sup>84</sup>. Tale gruppo era costituito da poche centinaia di persone e munito di lettere di protezione dell'imperatore Sigismondo re di Boemia e Ungheria, uno dei primi paesi in cui si insediarono<sup>85</sup>. Con il passare degli anni la Gran Banda si divise in due nuovi gruppi: uno guidato da Panuel e Jon e l'altro capitanato da Andrash. Il primo gruppo attraversò la Sassonia e il territorio di Hannover raggiungendo il Baltico mentre il secondo gruppo arrivò in Italia e in Belgio attraversando la Francia. Fino a quando disposero di lettere di protezione, le diverse comunità Rom poterono viaggiare tranquillamente in Europa fino al 1427, quando per la prima volta fu impedito loro di entrare nella città di Parigi.

Alla curiosità iniziale subentrò la paura e il rifiuto per il diverso e in seguito al XIII secolo tutti gli Stati europei, influenzati anche dagli umori popolari, iniziarono ad attuare politiche restrittive nei confronti della popolazione Rom. A causa della loro mobilità

---

<sup>82</sup> Piasere, L. *I Rom d'Europa*. Editori Laterza. Bari 2009. p.11.

<sup>83</sup> Spinelli, S. *Rom, genti libere*. Baldini&Castoldi. Milano 2014. p.56.

<sup>84</sup> Ivi.,

<sup>85</sup> Piasere, L. *I Rom d'Europa*. Editori Laterza. Bari 2009. p.39.

vennero considerati dalle popolazioni europee come vagabondi e fannulloni e questo era sufficiente per stigmatizzare la loro vita come dissoluta e sregolata<sup>86</sup>.

Con il passare del tempo furono accusati di brigantaggio e stregoneria, di essere agitatori, malfattori, canaglie e perfino cannibali. La repressione prese il posto della diffidenza e anche quando si guadagnavano da vivere onestamente e mostravano volontà di integrazione, la situazione non cambiava.

Anche la Chiesa iniziò fin da subito a respingere le comunità Rom a causa della divinazione e delle danze che furono giudicate lascive. Le loro donne praticavano la chiromanzia e il clero le paragonava al diavolo mentre i cattolici le scomunicavano. La lettura della mano così come gli incantesimi diede avvio a una serie di misure repressive nei loro confronti da parte della Chiesa cattolica. Dalla fine del XV secolo presero avvio in Europa una serie di politiche di esclusione, di espulsione, di deportazione, di sterminio e di assimilazione che ebbero come oggetto comune il completo rifiuto della romanipé, cioè della cultura e dell'identità delle popolazioni Rom.

Con il passare degli anni le politiche repressive nei loro confronti divennero sempre più frequenti da parte di tutti gli Stati europei ed essi furono continuamente allontanati, violentati, deportati e uccisi nel corso del XVI secolo.

Allontanati da tutti gli Stati europei, essi si fermavano a lungo nelle zone di confine, soprattutto dove queste offrivano rifugi naturali, nelle foreste o sulle montagne. Con il passare degli anni essi ritornavano nei paesi in cui erano stati cacciati. Questo continuo girovagare per difendersi da misure repressive fu scambiato per nomadismo e ancora oggi l'opinione pubblica ha questa errata concezione per quanto riguarda le popolazioni Rom<sup>87</sup>.

Le diverse comunità romani furono quindi costrette a vivere con il passare degli anni emarginati e senza diritti e questo si può anche notare dalla situazione attuale. Le comunità Rom non poterono e non vollero difendersi con la violenza e scelsero sempre atteggiamenti che gli europei consideravano umili come la mendicizia.

---

<sup>86</sup> Spinelli, S. *Rom, genti libere*. Baldini&Castoldi. Milano 2014. p.69.

<sup>87</sup> Ivi, p.71.

Nel 1494 venne emanato il primo bando ufficiale contro le popolazioni romani dai re cattolici, Isabella di Castiglia e Ferdinando d'Aragona<sup>88</sup>. Attraverso questo bando i sovrani spagnoli condannarono all'espulsione mori, ebrei e gitani. Nel 1498 venne emanato un altro bando dall'imperatore Massimiliano I d'Asburgo che sancì il principio "chiunque può ammazzare e bruciare gli zingari senza commettere reato"<sup>89</sup>.

Queste misure rappresentano chiaramente un esempio di politica repressiva nei confronti delle comunità Rom, le quali venivano punite non per reati commessi ma semplicemente per il loro stile di vita che non era accettato dagli europei.

A partire dal XVI secolo cominciarono le politiche di deportazione a carattere punitivo nelle colonie degli Stati europei, Spagna, Francia, Inghilterra e Portogallo. Durante il XVI e il XVII secolo i Rom furono soggetto di discriminazione e violenza da parte di tutti gli Stati europei.

Le cose proseguirono così anche nell'XVIII secolo nell'età dei lumi che esaltavano la ragione. Sfortunatamente il comportamento degli Stati europei nei confronti delle Comunità Rom era di discriminazione e di rifiuto.

Tuttavia, durante il secolo dei lumi, l'atteggiamento nei confronti dei romani cambiò parzialmente. Si continuò a considerarli come una piaga sociale ma le nuove idee di una società armonizzabile con l'intervento di progetti di riforma meditati portarono i sovrani illuminati a tentare di percorrere la strada dell'inclusione coercitiva. I sovrani europei cercarono di sopprimere con la forza la lingua e la cultura Rom e a trasmettere a questi ultimi la loro cultura e la loro lingua.

Le cose proseguirono allo stesso modo fino al XX secolo con i sovrani europei che cercarono di assimilare i Rom e di eliminare definitivamente la loro tradizione e la loro cultura. Le discriminazioni furono sempre frequenti però bisogna riconoscere la capacità del popolo romani di sopravvivere a tali ingiustizie per numerosi secoli e di mantenere la loro identità.

Sfortunatamente le sofferenze diventarono ancora più grandi con l'arrivo del XX secolo e delle ideologie nazi-fasciste. Durante la Seconda guerra mondiale si registrò

---

<sup>88</sup> Piasere, L. I Rom d'Europa. Editori Laterza. Bari 2009. p.42.

<sup>89</sup> Spinelli, S. Rom, genti libere. Baldini&Castoldi. Milano 2014. p.72.

un vero e proprio genocidio che prese il nome di Porrajmos, che significa divoramento, in cui vennero uccisi più di un milione di Rom<sup>90</sup>. Il Porrajmos è, nell'ottica dei Rom, l'equivalente dello Shoà per gli ebrei, pur non essendo ugualmente conosciuto nonostante l'uccisione di più di un milione di individui. In Germania, dove già alla fine del XIX secolo venne creato un ufficio contro la cosiddetta "piaga zingara"<sup>91</sup>, i nazisti emanarono il Decreto per combattere la piaga zingara nel 1936 in quanto le comunità Rom venivano percepite come un pericolo e Hitler decise di ripulire la Germania da tutte le famiglie romane che furono destinate al campo di internamento di Marzahn da cui uscirono solo per essere destinate ad Auschwitz<sup>92</sup>. Sempre in questo periodo alcuni governi come la Svezia e la Norvegia diedero avvio a una pratica di sterilizzazione delle donne alle comunità Rom che incomprensibilmente continuò fino al 1975. I Romani erano considerati associati oltre che inferiori e di conseguenza di tutto ciò divennero soggetto di numerose barbarità e ingiustizie durante il Novecento.

Furono usati come schiavi nella macchina bellica nazi-fascista ma a nessuno di loro fu data voce alcuna nel dopoguerra. Nessun Rom fu inviato al processo di Norimberga nel 1945 per accusare gli ideatori delle ingiustizie registrate nei loro confronti. Le autorità dall'epoca non vollero riconoscere il genocidio dei Rom poiché significava risarcirli economicamente ma anche socialmente e culturalmente. Le autorità tedesche si giustificarono affermando che i Rom furono perseguitati non per motivi razziali ma in quanto associati e criminali<sup>93</sup>.

Anche gli altri Stati europei, autori di enormi ingiustizie, nei loro confronti non vollero mai dare voce alla comunità dei romani. Alcuni Stati come la Svezia e la Norvegia, decisero in seguito agli anni '90 del XX secolo di risarcire le donne vittime di pratiche di sterilizzazione ma con la condizione di presentare delle prove davanti al tribunale, cosa che risultava impossibile per crimini commessi tanti anni prima.

In Austria i superstiti Rom che cercarono di far valere i propri diritti venivano accusati di spergiuro se indicavano i campi in cui furono reclusi come campi di concentramento. In Germania nel 1980, il portavoce del governo tedesco, Gerold Tandler, definì

---

<sup>90</sup> Spinelli, S. *Rom, genti libere*. Baldini&Castoldi. Milano 2014. p.81.

<sup>91</sup> Piasere, L. *I Rom d'Europa*. Editori Laterza. Bari 2009. p.47.

<sup>92</sup> Capelli, B. *Il ricordo dell'Olocausto dei Rom: monito per le discriminazioni di oggi*. Da: <https://www.vaticannews.va/it/mondo/news/2019-08/rom-sinti-giornata-persecuzione-nazifascismo.html>

<sup>93</sup> Spinelli, S. *Rom, genti libere*. Baldini&Castoldi. Milano 2014. p.97.

irragionevole e calunniosa la nuova richiesta di risarcimento da parte delle famiglie romanès deportate o massacrate nel Porrajmos.

Il New York Times in un articolo pubblicato il 2 maggio 1992 "buried in the holocaust" evidenziò a distanza di tanti anni dalla conclusione della Seconda guerra mondiale la maniera in cui le comunità Rom dovevano ancora lottare per essere riconosciute vittime dello sterminio nazi-fascista<sup>94</sup>.

Le comunità Rom sono state obbligate durante la loro storia a vivere alla macchia, lontane dalla città in una continua situazione di disagio e di emarginazione e soprattutto private di qualsiasi diritto. La loro mobilità in Europa è stata sempre coatta, diretta conseguenza delle politiche persecutorie attuate sistematicamente da tutti gli Stati.

### **3.2 Dal dopoguerra fino ad oggi: l'integrazione dei Rom in Europa e il ruolo delle Organizzazioni Internazionali**

Con una popolazione di oltre dieci milioni di persone, la comunità Rom costituisce la minoranza transnazionale più ampia d'Europa. Spesso vittime di discriminazione razziale e sociale, i Rom non godono di pari accesso a istruzione, occupazione, alloggi e servizi di assistenza sanitaria.

La conclusione della Seconda guerra mondiale comportò pochi cambiamenti per quanto concerne il problema delle comunità Rom. Essi furono perseguitati, maltrattati ed emarginati in gran parte dell'Europa anche nella seconda metà del XX secolo. È obbligatorio qui ricordare il genocidio avvenuto durante la guerra della ex Jugoslavia (1991-95) che causò migliaia di vittime Rom seguendo il concetto di *pulizia etnica*. Migliaia di individui furono costretti a fuggire in altri Stati europei, non riuscendo però a vedere pienamente tutelati i loro diritti.

Anche i Rom rumeni in seguito all'entrata della Romania nell'Unione europea decisero di emigrare verso altri Stati con l'obiettivo di ottenere maggiori diritti però i risultati si rivelarono del tutto fallimentari. In tanti Stati membri dell'Unione europea vennero

---

<sup>94</sup> Spinelli, S. *Rom, genti libere*. Baldini&Castoldi. Milano 2014. p.97.



creati dei campi definiti nomadi in cui le comunità Rom vivevano e vivono tuttora in condizioni disumane.

È possibile considerare una serie di provvedimenti concernenti le popolazioni romane assunti da diverse organizzazioni internazionali quali: l'ONU, il Consiglio d'Europa, l'Unione europea e l'OSCE. Come affermato nel primo capitolo, nel 1948 l'Organizzazione delle Nazioni Unite in seguito alla Seconda guerra mondiale promulgò la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo tramite cui riconosce a ogni individuo i diritti basilari per vivere libero e in pace. Sfortunatamente, quasi nessuno Stato europeo rispettò tali diritti nei confronti delle popolazioni Rom.

Anche il Consiglio d'Europa dopo gli anni '60 decise di prestare maggiore attenzione alle Comunità Rom sotto la richiesta di tante organizzazioni di volontariato. Nel 1969 l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa pubblicò la *Raccomandazione 563* tramite la quale chiedeva a tutti gli Stati membri di combattere ogni forma di discriminazione nei confronti dei romani e di garantire ai loro bambini l'inserimento nel sistema scolastico<sup>95</sup>.

Nel 1975 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa promulgò un'ulteriore Risoluzione contenente raccomandazioni sulla situazione sociale dei nomadi in Europa. Nella Risoluzione 75 si diede una grande attenzione alla necessità dello scambio delle informazioni tra gli Stati membri riguardo alle politiche adottate dai vari governi per affrontare il cosiddetto problema dei campi nomadi<sup>96</sup>. Nella Risoluzione 75 non si riconosceva però alle Comunità Rom l'appartenenza a un'etnia specifica ma le si considerava come nomadi o zingari.

Anche l'ONU incrementò il proprio interesse nei confronti della popolazione Rom nel 1971 nel quadro della Commissione dei Diritti dell'Uomo del Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) e nella sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze. L'ONU chiese a tutti gli Stati membri che avevano comunità Rom al proprio interno di riconoscere a quest'ultimi la totalità dei diritti di cui godeva il resto della popolazione. Dopo secoli di numerosi tentativi da parte di tutti gli Stati europei di controllare ed eliminare le comunità Rom, nel 1979 il

---

<sup>95</sup> Raccomandazione n. 563 (69), "La situazione degli zingari e di altri nomadi in Europa", adottata dall'Assemblea consultiva il 30.9.1969.

<sup>96</sup> Risoluzione n. 13 (75), "Raccomandazioni sulla situazione sociale dei nomadi in Europa", adottata dal Comitato dei Ministri il 22.5.1975.

Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite riconobbe l'unione romani internazionale (IRU) come organo di rappresentanza della popolazione Rom, vale a dire come organizzazione non governativa e non territoriale con potere di consultazione<sup>97</sup>.

Ebbe così inizio il periodo tanto atteso dalle comunità Rom che per la prima volta si vedeva riconosciuto un ruolo nel contesto delle organizzazioni internazionali. Nel 1981 la Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa approvò la Risoluzione n. 125 tramite la quale focalizzò l'attenzione sulle responsabilità degli enti pubblici locali e sulle inadempienze politiche nei confronti delle comunità Rom<sup>98</sup>.

Purtroppo, anche questa volta nessuno Stato mise in pratica la risoluzione n. 125 (81) e l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa votò l'avviso n. 109 in cui si richiedeva agli Stati membri di intervenire poiché la situazione delle comunità Rom non mostrava nessun segno di miglioramento.

Il 16 marzo 1984 il Parlamento europeo approvò la Risoluzione concernente l'istruzione dei figli di genitori senza fissa dimora tramite la quale invitò la Commissione a collaborare con gli Stati membri e ad elaborare, d'intesa con le organizzazioni rappresentative dei genitori dei ragazzi in parola, misure atte a garantire a detti ragazzi un'adeguata istruzione, indipendentemente dal paese comunitario in cui essi si trovano<sup>99</sup>. Si trattò di un'iniziativa volta a garantire le pari opportunità anche ai bambini romani.

Anche il Comitato del Consiglio d'Europa decise di prendere dei provvedimenti a favore dei bambini Rom tramite la Raccomandazione n. 4 nella quale esortò gli Stati membri a integrare i bambini della popolazione romani nel sistema scolastico vista come unica istituzione in grado di valorizzare le differenze culturali trasformandole in una fonte di arricchimento per la società<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> 2.3.1979 – Riconoscimento della Romani Unione come organismo non governativo con potere consultivo presso l'ECOSOC.

<sup>98</sup> Risoluzione n. 125 (81), "Ruolo e responsabilità degli enti locali e regionali di fronte ai problemi culturali e sociali delle popolazioni di origine nomade" adottata dalla Conferenza degli Enti Locali e Regionali d'Europa.

<sup>99</sup> Risoluzione n. C104/144 (84), "Risoluzione concernente l'istruzione dei figli di genitori senza fissa dimora adottata dal Parlamento europeo.

<sup>100</sup> Risoluzione n.4, (2000), "Scolarizzazione dei fanciulli Rom e Sinti in Europa" adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

Anche l'ONU decise di portare avanti la propria politica a favore delle comunità Rom e il 4 marzo 1992 la Commissione dei Diritti dell'Uomo del Consiglio Economico e Sociale adottò la risoluzione 1992/65 inserendo la lingua romanì nella Carta europea delle lingue regionali o minoritarie<sup>101</sup>.

Bisogna però dire che ancora oggi sono pochi gli Stati che hanno deciso di tutelare la lingua e l'etnia romanì nelle loro Costituzioni.

Nonostante l'impegno delle Organizzazioni Internazionali a migliorare la vita delle comunità Rom e accrescere i loro diritti la situazione rimaneva simile ai decenni precedenti. Per questa ragione l'11 gennaio 1993, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa approvò la Raccomandazione n. 1203 tramite la quale dopo aver espresso un'enorme preoccupazione della situazione delle comunità Rom, domandava agli Stati membri di adottare dei seri provvedimenti nei settori della cultura, dell'educazione, dell'informazione e dell'uguaglianza<sup>102</sup>.

All'inizio degli anni 90 del XX secolo l'Union Romani passò alla Categoria II con maggior potere di consultazione presso l'ECOSOC segnando così un grande passo in avanti nella lotta per il riconoscimento dei propri diritti.

Nel 1994 il Parlamento europeo tramite la risoluzione A3-0124/94 chiese esplicitamente agli Stati membri di considerare la lingua e la cultura romanì come effettivo patrimonio culturale europeo e a garantire il massimo impegno per salvaguardarle e svilupparle in quanto la popolazione romanì era tra le minoranze etniche riconosciute dall'Unione europea<sup>103</sup>.

Con l'avvio del XXI secolo, il Consiglio d'Europa intensificò il suo lavoro a favore delle popolazioni Rom. Tra il 2001 e il 2010 vennero adottate altre 6 Raccomandazioni:

- La Raccomandazione Rec (2001)1, voluta a migliorare la situazione economica e l'impiego tramite la quale si chiedeva agli Stati membri di agire assieme per l'interesse della comunità per la promozione della coesione sociale e dell'efficacia dei servizi sia per i singoli che per le comunità e di incoraggiare il

---

<sup>101</sup> Risoluzione n. 4/1992/L; 11/Add. 5, "Protezione dei Rom" adottata dalla Commissione dei Diritti dell'Uomo del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU.

<sup>102</sup> Raccomandazione n. 1203 (93), "Gli zingari in Europa" adottata dall'Assemblea Parlamentare il 2.2.1993.

<sup>103</sup> Raccomandazione n. 3 (98), "La lotta contro il razzismo e l'intolleranza nei confronti dei Rom/Zingari" adottata dalla Commissione Europea.

reclutamento di studenti, docenti e tirocinanti dalle minoranze ed altri gruppi etnici e sostenere lo sviluppo di metodologie di Servizio Sociale adeguate ai bisogni di tutte le comunità;

- La Raccomandazione n. 14 del 2004 emanata per regolare la circolazione e la sosta in Europa per le comunità girovaghe;
- La Raccomandazione n. 4 del 2005 incentivò gli Stati membri a migliorare la situazione abitativa;
- La Raccomandazione n. 10 del 2006 emanata per accrescere l'accesso ai servizi sanitari;
- La Raccomandazione n. 5 del 2008 contenente le linee guida delle politiche da attuare;
- La Raccomandazione n. 4 del 2009 emanata per migliorare la scolarizzazione

Per quanto riguarda invece l'Unione europea, quest'ultima iniziò a conferire importanza al problema delle comunità Rom dopo gli anni '90, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. L'Unione intensificò gli sforzi per quanto concerne il problema Rom con l'avvio del nuovo secolo, quando numerosi stati dell'Est divennero parte dell'Unione europea. L'entrata di alcuni paesi come Romania e Ungheria nell'Unione causò un'ondata emigratoria dei Rom che decisero di trasferirsi verso nuovi paesi con la speranza di ottenere una vita migliore.

Tra il 2000 e il 2006, l'Unione ha adottato il Programma Comunitario di Azione con i seguenti obiettivi<sup>104</sup>:

- migliorare la comprensione dei problemi connessi con la discriminazione attraverso una migliore conoscenza del fenomeno e una valutazione dell'efficacia delle politiche e delle prassi;
- promuovere la capacità degli attori specifici (Stati, autorità locali e regionali, organismi indipendenti, parti sociali e ONG) di affrontare efficacemente la discriminazione, rafforzando gli strumenti d'azione delle organizzazioni e sostenendo lo scambio di informazioni e buone prassi e la costituzione di reti, tenendo conto degli aspetti specifici delle diverse forme di discriminazione;

---

<sup>104</sup> 2000/750/CE - Decisione del Consiglio, del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006)

- promuovere e divulgare i valori e le prassi che animano la lotta contro la discriminazione, anche attraverso attività di sensibilizzazione.

Nel settembre 2005, è stata pubblicata la Strategia Quadro della non-discriminazione delle Pari Opportunità. Inoltre, dal 2007 è entrata in funzione l'Agenzia dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea in collaborazione con il Centro Europeo di Monitoraggio su Razzismo e Xenofobia.

Nella consapevolezza dei numerosi problemi che caratterizzavano le comunità Rom, a partire dal 2008 il Parlamento ha sollecitato la Commissione a sviluppare una strategia quadro europea per la loro inclusione. Tuttavia, la Commissione si è limitata, nel 2011, a definire un quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020 focalizzato su quattro obiettivi prioritari: accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli alloggi. Nella prospettiva della Commissione, spetta agli Stati il compito di elaborare le strategie per migliorare le condizioni di vita delle comunità Rom presenti nel proprio territorio, mentre l'Unione deve assumere un ruolo di coordinamento operativo e di supporto finanziario<sup>105</sup>.

Il Parlamento europeo sostiene e segue attentamente l'evoluzione di questa svolta politica. Con un'età media di 25 anni contro i 40 anni dell'Unione europea, la popolazione Rom rappresenta una percentuale crescente della popolazione in età lavorativa. Secondo le ricerche della Banca mondiale, la completa integrazione delle comunità Rom potrebbe apportare un beneficio di circa 0,5 miliardi di euro l'anno alle economie di alcuni paesi, aumentando la produttività, tagliando le spese sociali e accrescendo le entrate fiscali<sup>106</sup>.

Il problema delle popolazioni Rom rimane tuttora presente in Europa nonostante alcuni progressi registrati con l'avvio del XX secolo e rappresenta oggi un chiaro esempio di disuguaglianza nel mondo.

---

<sup>105</sup> Pugliese, S.(2019). *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: Il caso della minoranza Rom*. Giappicchelli. Da:La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom (dirittounioneuropea.eu)

<sup>106</sup> Spinelli, S. *Rom, genti libere*. Baldini&Castoldi. Milano 2014. p.240.

### **3.3 I Rom in Europa al giorno d'oggi e l'indagine effettuata dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali**

Ad oggi, la popolazione Rom è una minoranza etnica distinta e dispersa in tutto il mondo. I Rom residenti in Europa sono circa 12 milioni. I Rom europei possono essere suddivisi in tre gruppi principali: Rom, Sinti o Manush, Kale o Gypsies spagnoli.

A loro volta, i Rom si suddividono in diversi sottogruppi, i quali prendono il nome anche dalla professione esercitata nel passato: Kelderash, Lovari, Gurbeti, Chiurari, Ursari. Questi gruppi parlano diverse varianti del romanì e costituiscono l'87-88% della popolazione Rom complessivamente considerata.

I Sinti o Manush si registrano per la prima volta in diverse regioni di lingua tedesca (Germania, Svizzera e Austria) in cui si sono insediati nel 1400 e parlano una variante del Romanì fortemente influenzata dal tedesco. Del gruppo Sinti si rinvennero sottogruppi in Italia (Lombardia e Piemonte), e nel sud-est della Francia (Provenza), le cui lingue hanno assimilato diversi vocaboli italiani<sup>107</sup>. Essi rappresentano il 2-3% del totale della minoranza Rom.

I Kale o Gipsy spagnoli (chiamati anche gitanos) hanno attraversato i Pirenei nel 1500 e vivono adesso nella penisola iberica e nel sud della Francia. Hanno quasi completamente perso l'uso della lingua romanì e parlano invece il Kalò, lingua che deriva dallo spagnolo con alcuni termini romanì. I Kale sono circa il 10% della popolazione Rom complessiva<sup>108</sup>.

Inoltre, altri gruppi importanti sono i Romanichals che vivono in Inghilterra e Galles e che parlano una versione anglofona del romanì ed i Travellers irlandesi, popolazione etnicamente distinta dai Rom/Sinti/Kale, la quale è stata riconosciuta come comunità indigena dalla Repubblica d'Irlanda.

Nel 2012 l'Agenzia europea per i diritti fondamentali ha svolto un'indagine sulla situazione delle Comunità Rom in 11 paesi dell'Unione europea: Bulgaria, Grecia, Francia, Italia, Portogallo, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovacchia,

---

<sup>107</sup> Lanza, L.M. (2015). *I diritti delle minoranze e la popolazione Rom*. Università degli studi di Parma. Da: Centro di Ateneo per i Diritti Umani – Università di Padova: i diritti delle minoranze e la popolazione Rom (unipd-centrodirittiumani.it).

<sup>108</sup> Ibid.,

Ungheria più sei paesi non appartenenti all'UE nei Balcani Occidentali e la Repubblica di Moldova.

I risultati hanno rilevato una situazione allarmante dei Rom che hanno partecipato all'indagine (più di 20 mila). Si è osservato che i Rom presentavano differenze significative a livello socioeconomico rispetto alla popolazione non-Rom che abita nelle loro prossimità.

Secondo questa relazione, negli undici Stati membri dell'UE considerati, la situazione socioeconomica dei Rom nei quattro settori chiave (scolastico, occupazionale, abitativo e sanitario) non era soddisfacente e in media peggiore di quella dei non-Rom abitanti nelle stesse zone. I Rom continuavano a subire discriminazioni e non avevano una conoscenza sufficiente dei diritti garantiti dalla legislazione dell'Unione europea.

Dall'indagine effettuata risultava che solamente un bambino Rom su due frequentasse una formazione prescolastica o scuole dell'infanzia, mentre solo una percentuale molto ridotta continuava gli studi superata l'età dell'obbligo scolastico. I risultati rilevano come i bambini Rom restino indietro rispetto ai compagni non Rom in tutti gli indicatori relativi all'istruzione. Solo la metà circa (53 %) dei bambini Rom fra i quattro anni e l'età di inizio della scuola primaria obbligatoria partecipa a programmi di istruzione per la prima infanzia. In media, il 18 % dei Rom fra i 6 e i 24 anni frequenta un corso di studi inferiore rispetto a quello corrispondente alla propria età. La percentuale di abbandono scolastico fra i Rom è sproporzionatamente più alta rispetto alla popolazione generale. La segregazione scolastica resta un problema in Bulgaria, Grecia, Slovacchia e Ungheria, nonostante il divieto per legge di tale pratica e la recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda il lavoro, in media, si riscontrava che meno di un Rom su tre svolgeva un lavoro retribuito; un Rom intervistato su tre affermava di essere disoccupato; altri dichiaravano di occuparsi dei lavori di casa, di essere in pensione, in stato di incapacità lavorativa o lavoratori indipendenti.

In media, il 90 % circa dei Rom intervistati viveva in famiglie il cui reddito era inferiore alle soglie di povertà nazionali; il 40 % circa dei Rom intervistati viveva in una famiglia in cui una persona era andata a dormire affamata almeno una volta nel corso dell'ultimo mese per mancanza di denaro necessario per l'acquisto di generi alimentari.

Per quanto riguarda la salute, un Rom intervistato su tre, di età compresa tra 35 e 54 anni, riferiva di avere problemi di salute che limitavano le sue attività quotidiane; il 20% circa dei Rom intervistati non erano coperti da un'assicurazione sanitaria oppure non sapevano se disponessero di una copertura sanitaria.

Infine, tenendo in considerazione le barriere che ancora esistono in campi quali l'occupazione, l'istruzione, le politiche abitative e i servizi sanitari, il documento riporta inoltre che quattro Rom su dieci fra coloro che hanno partecipato all'indagine hanno ammesso di essere state vittime di discriminazione almeno una volta negli ultimi cinque anni. Sfortunatamente, soltanto una piccola parte ha denunciato l'accaduto. Realtà ben lungi dal destare sorpresa, considerando che la maggior parte ignora l'esistenza di norme in materia di discriminazione e di organizzazioni che potrebbero offrire loro un sostegno.



## **Conclusioni**

Come la storia in generale, anche la storia del trattamento dei gruppi etnici in Europa è una storia di consuetudini e di innovazioni, di progressi e regressi, di errori e di correzioni. Questa storia va dal genocidio, come forma più terribile di pulizia etnica, all'espulsione e alla deportazione e a forme di tutela delle minoranze sotto il segno della piena uguaglianza. L'esperienza tra le due guerre ha dimostrato che l'esistenza di gruppi culturalmente diversi non deve essere considerata come un fattore di disturbo da parte degli Stati così come si è potuto notare che l'espulsione di parti della popolazione non risolve il problema delle minoranze in Europa.

Il periodo successivo alla Seconda guerra mondiale ha dimostrato che la pace e la stabilità in Europa e nel mondo richiedono la condanna del genocidio, delle espulsioni e delle deportazioni e che richiedono una protezione universale dei diritti umani in ambito internazionale

Le minoranze etniche hanno molti problemi con cui confrontarsi nel mondo di oggi. Il più delle volte, la discriminazione nei confronti delle minoranze non è basata esclusivamente sul razzismo o l'odio, ma anche su fattori dettati dall'aspetto socioeconomico. Questo dipende in gran parte dallo Stato, che probabilmente non presta sufficiente attenzione alla protezione sociale dei suoi cittadini.

Un problema sottile nella definizione delle minoranze è che le élite di ogni tipo possono porsi come minoranze contese perché in realtà sono spesso numericamente più piccole della maggior parte degli altri gruppi della loro società eppure, conservano la stragrande maggioranza della ricchezza e del potere politico e culturale. Quindi la questione politica delle "minoranze" è in realtà una questione di uguaglianza – nel trovare il modo di bilanciare le rivendicazioni dei vari gruppi in modo equo, senza privilegiare alcun gruppo solo a causa di alcune caratteristiche relativamente arbitrarie, come il colore della pelle o il genere o la religione. E la questione psicologica è quella correlata ad assicurare che l'appartenenza di un individuo ad un dato gruppo non lo classifichi come qualcuno meno degno di ricompensa o di attenzione.

Altre volte però diventa fondamentale anche il colore della pelle oppure la provenienza culturale. Questo è accaduto con le popolazioni Rom nei secoli passati e continua a succedere ancora oggi. La loro è stata una storia di mancata assimilazione, discriminazione e povertà, che li ha visti emarginati e cacciati dai vari stati in cui si

trasferivano. In particolare, con l'affermazione dello stato-nazione, lo spazio per un'etnia in parte nomade e in parte sedentaria, ma comunque estranea alle logiche nazionalistiche, si è andato progressivamente riducendo fino a giungere al tentativo di sterminio perpetuato dalla Germania nazista.

Ancora oggi i cittadini Rom continuano a ricevere un trattamento scorretto e differenziato da parte degli Stati europei a causa della loro cultura e del loro stile di vita.

A causa dell'ingiusto trattamento riservato a queste popolazioni, tra i Rom non si è mai sviluppato un senso di comune appartenenza nazionale, nonostante nel 1971 si sia tenuto il primo congresso dell'Unione internazionale dei Rom. Oggi l'Unione gode del 'Consultative Status' presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite in base all'articolo 71 della Carta, ma è ben lungi dal conseguire l'obiettivo della riunificazione dell'etnia per il quale fu costituita. I Rom sono ovunque, in tutti i continenti, in tutti gli Stati europei e sono attivi, nonostante la forte e persistente discriminazione in ogni campo: dalla grande musica al grande calcio, dal grande cinema alle più importanti trasmissioni televisive, dallo sport alla letteratura ecc.

In seguito alla Seconda guerra mondiale alcune delle più grandi organizzazioni internazionali come l'ONU, l'OSCE e l'UE si sono impegnate nella lotta contro la discriminazione delle minoranze e soprattutto nella protezione delle minoranze Rom.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite si è costantemente impegnata fin dalla sua nascita di proteggere maggiormente i diritti di libertà degli individui anche se inizialmente non trattava minimamente il tema delle minoranze. In seguito alla Seconda guerra mondiale l'Organizzazione delle Nazioni Unite promulgò la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo tramite cui riconosce a ogni individuo i diritti basilari per vivere libero e in pace. Sfortunatamente, questi diritti non furono riconosciuti alle popolazioni Rom dagli Stati europei durante la seconda metà del XX secolo.

Anche il Consiglio d'Europa dopo gli anni '60 decise di prestare maggiore attenzione alle popolazioni Rom attraverso la pubblicazione di una serie di Risoluzioni tramite le quali chiese agli Stati membri di combattere ogni forma di discriminazione nei loro confronti in modo da facilitare il loro inserimento nel sistema lavorativo e scolastico. Purtroppo, questi obiettivi non sono stati raggiunti e questo si può notare anche

dall'indagine effettuata dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali nel quale si evidenzia tuttora una forma di discriminazione ed emarginazione nei confronti delle popolazioni Rom.

Anche l'Unione europea dopo il Trattato di Maastricht ha ricoperto un ruolo molto importante nella questione dei Rom attraverso l'implementazione di alcune strategie promosse dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo con l'obiettivo di facilitare l'accesso dei romani all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli alloggi.

Sfortunatamente, nonostante alcuni piccoli progressi, le popolazioni Rom continuano ancora oggi a vivere in una condizione di emarginazione sociale e l'impegno assunto dall'Unione sembra tuttora insufficiente a dare una soluzione al loro problema.

## Bibliografia

- Del Passo F., *Storia e diritti delle minoranze*. La Sapienza, Roma 2005.
- Giusti, A., *Corte EDU: tutela ed evoluzione dei diritti umani fondamentali*. European Court of Human Rights. Da: Corte EDU: tutela ed evoluzione dei diritti umani fondamentali - lus in itinere
- Guliyeva G., *Education, Languages and Linguistic Minorities in the EU*:
- Lanza L.M., *I diritti delle minoranze e la popolazione Rom*. Università degli studi di Parma. Da: Centro di Ateneo per i Diritti Umani - Università di Padova
- Locchi M, C. *L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo*. Università degli studi di Perugia
- Mascia A., *Riforma della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: entrata in vigore del Protocollo n°14. (Riforma della Corte europea dei Diritti dell'Uomo: entrata in vigore del Protocollo n° 14 | Diritti fondamentali, quale tutela?)*
- Pan, C & Beate, S, P & Videsott, P., *Le minoranze in Europa*. Rubettino editore 2018.
- Pentassuglia G., *The EU and the protection of minorities: The case of Eastern Europe*. EJIL. 2001
- Piasere L., *I Rom d'Europa*. Editori Laterza. Bari 2009.
- Pugliese S., *La tutela delle minoranze nell'Unione europea: Il caso della minoranza Rom*. Giappichelli 2018. (La tutela delle minoranze nell'Unione europea: il caso della minoranza Rom). (dirittounioneeuropea.eu)
- Rossi, A., *La Scozia reclama l'indipendenza - atto tre di una storia infinita*. Politically (Un)Correct, 2021
- Salerno F., *Le minoranze nazionali dal Congresso di Vienna ai trattati di Pace dopo la Seconda guerra mondiale*. Rivista internazionale dei diritti dell'uomo
- Smihula D., *National minorities in the law of EC/EU*. SSRN 2008.
- Spinelli S., *Rom, genti libere*. Baldini&Castoldi. Milano 2014.

Torretta P., *Diritti fondamentali e protezione delle “istanze collettive di diversità”: il caso delle minoranze linguistiche*. Diritto pubblico comparato ed europeo, 2004.

Zanghi V., *Tutela delle minoranze e autodeterminazione dei popoli*. Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 1993.

## **Sitografia**

Capelli, B., *Il ricordo dell'Olocausto dei Rom: monito per le discriminazioni di oggi*.  
<https://www.vaticannews.va/it/mondo/news/2019-08/rom-sinti-giornata-persecuzione-nazifascismo.html>

Minority Safepack Initiative. Da: Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe ([minority-safepack.eu](http://minority-safepack.eu))

Parlare civile. Rom e Sinti. <http://www.parlarecivile.it/argomenti/rom-e-sinti/rom-e-sinti.aspx>

Venice Commission. Council of Europe. Da: Venice Commission: Council of Europe ([coe.int](http://coe.int)) Vite F., *ECN e decoder: storia di un'avanguardia digitale*. (<http://francovite.info/category/memoria/?print=print-search>)

## **Documenti dell'UE e di altre organizzazioni internazionali**

Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018 su norme minime per le minoranze nell'UE (2018/2036(INI)).

2.3.1979 – Riconoscimento della Romani Unione come organismo non governativo con potere consultivo presso l'ECOSOC.

2000/750/CE - Decisione del Consiglio, del 27 novembre 2000, che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006).

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea adottata a Nizza nel 2000.

Carta, M,C. (2018). *La tutela delle minoranze: i principi ispiratori della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 novembre 2018*. Ordine internazionale e diritti umani.

Commissione delle Comunità europee. Agenda 2000: per un'unione più forte e più ampia. Bruxelles.

Consiglio d'Europa. Carta delle lingue minoritarie o regionali. Strasburgo 1992.

Convenzione internazionale sui diritti civili e politici 1966.

Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici 1996.

Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 1° febbraio 1995

Estratto delle conclusioni della Presidenza: Consiglio europeo di Copenaghen, 21 e 22 giugno 1993. European Parliament.

Organizzazione delle Nazioni Unite. Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo. 10 dicembre 1948.

Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Helsinki 1975

Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Cos'è l'Osce?. Da: <https://www.osce.org/it/who-we-are>

Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Documento della riunione di Copenaghen della conferenza sulla dimensione umana della Csce. Copenhagen 1990.

Parlamento europeo. Il trattato di Lisbona. 2009

Patto Internazionali sui Diritti Civili e Politici adottato dalle Nazioni Unite il 16 dicembre 1996.

Raccomandazione n. 1203 (93), "Gli zingari in Europa" adottata dall'Assemblea Parlamentare il 2.2.1993.

Raccomandazione n. 3 (98), "La lotta contro il razzismo e l'intolleranza nei confronti dei Rom/Zingari" adottata dalla Commissione Europea.

Raccomandazione n. 563 (69), "La situazione degli zingari e di altri nomadi in Europa", adottata dall'Assemblea consultiva il 30.9.1969.

Risoluzione del Parlamento europeo sulle lingue e le culture delle minoranze etniche e regionali nella comunità europea.

Risoluzione n. 125 (81), "Ruolo e responsabilità degli enti locali e regionali di fronte ai problemi culturali e sociali delle popolazioni di origine nomade" adottata dalla Conferenza degli Enti Locali e Regionali d'Europa.

Risoluzione n. 13 (75), "Raccomandazioni sulla situazione sociale dei nomadi in Europa", adottata dal Comitato dei Ministri il 22.5.1975.

Risoluzione n. 4/1992/L; 11/Add. 5, "Protezione dei Rom" adottata dalla Commissione dei Diritti dell'Uomo del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU.

Risoluzione n. C104/144 (84), "Risoluzione concernente l'istruzione dei figli di genitori senza fissa dimora adottata dal Parlamento europeo.

Risoluzione n.4, (2000), "Scolarizzazione dei fanciulli Rom e Sinti in Europa" adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.