

# LA NORMATIVA INTERNAZIONALE DEDICATA ALLA TUTELA DEI ROM

Federica Molinaro

## 1. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO IN AMBITO ONU

La tematica relativa ai rom compare, per la prima volta, in sede Nazioni Unite all'inizio degli anni '90<sup>1</sup>; la già citata fine dei regimi sovietici, unita alle guerre balcaniche, ha portato alla luce una realtà così complessa e, apparentemente, difficile da gestire per gli stati occidentali.

Per quanto riguarda le fonti normative di riferimento<sup>2</sup>, occorre precisare che l'Onu inquadra la popolazione rom nella definizione di minoranza, se non nazionale, sicuramente europea. In tal senso, i documenti di riferimento nella fattispecie sono la **Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche**<sup>3</sup>, risalente al 1992, ha valenza generale e non vincolante e la **Risoluzione del Comitato Economico e Sociale sulla protezione delle minoranze**<sup>4</sup> che, invece, appare più specifica poiché rimanda proprio alla situazione dei rom, affermando che *“La sub-Commissione per la Prevenzione da Discriminazione e Protezione delle Minoranze (...) avvisa riguardo alla particolare situazione di vulnerabilità della comunità rom”*<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> A titolo informativo, bisogna però indicare che la sub Commissione per la Prevenzione da Discriminazione e Protezione delle Minoranze, già nel 1977, aveva emesso una risoluzione in cui si menzionava esplicitamente la questione della marginalità della popolazione rom. Ad eccezione di questo documento, sino al 1991 non ne sono stati prodotti altri, ed è sembrato, in una rilettura ex post, più interessante analizzare ciò che è stato promulgato una volta che la questione rom si è presentata con forza nell'area europea, sia a livello politico che di percezione dell'opinione pubblica.

<sup>2</sup> Tutti i riferimenti normativi sono stati reperiti dal sito internet [www.un.org](http://www.un.org) e da Danbakli M., *Roma, gypsies: texts issued by International institutions*, collezione Interface, University of Hertfordshire Press, Hatfield 2001

<sup>3</sup>Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 47/135 del 1992.

<sup>4</sup> Risoluzione 21/1991.

<sup>5</sup> Danbakli M., *op. cit.*, p.266

La Commissione per i Diritti Umani<sup>6</sup>, nel 1992, sollecitata dai documenti sopra enunciati, ha redatto una risoluzione<sup>7</sup> specifica per la protezione dei rom, più strutturata rispetto alla normativa precedente, poiché indirizzata sia agli organi specializzati dell'Onu in materia di protezione delle minoranze, sia agli Stati, per impegnarsi ad implementare le condizioni di vita dei rom. Si legge, infatti, che

*“la Commissione per i Diritti Umani (...) richiede al Relatore Speciale della Sub-Commissione per la Prevenzione da Discriminazione e Protezione delle Minoranze di impegnarsi a preparare uno studio sui possibili modi per facilitare una soluzione pacifica e costruttiva sui problemi che riguardano le minoranze, dando maggiore attenzione alle specifiche condizioni in cui i rom versano; invita inoltre gli Stati ad adottare tutte le misure appropriate per eliminare ogni forma di discriminazione verso i rom”.*

Si tratta, ad ogni modo, di previsioni generiche e non approfondite, sostanzialmente non tenute in considerazione dalle istanze nazionali in occasione della progettazione di interventi a favore dei rom; tuttavia, tali documenti sono in questa sede citati perché, nonostante non abbiano forza vincolante, sono comunque il segno di una sensibilità in crescita nei confronti della popolazione rom, seppure solamente a partire dall'inizio degli anni '90.

Unitamente alle istanze normative sopra accennate, è interessante notare che, con l'emergere della “questione rom” a livello europeo, a causa dei recenti fenomeni migratori da est verso ovest, si sono moltiplicate le iniziative di ricerca proprio ad opera di organi specializzati delle Nazioni Unite: in particolare, l'Alto Commissariato per i Rifugiati<sup>8</sup> (UNHCR), l'Alto Commissariato per i Diritti Umani (UNHCHR), l'UNDP<sup>9</sup>. È innegabile che tale svolta nei confronti dell'attenzione verso la condizione dei rom sia stata galvanizzata dalla pressione esercitata dalle numerose Ong rom, alcune delle quali

---

<sup>6</sup> A partire dal 2007, la Commissione per i Diritti Umani è stata sostituita dal Consiglio per i Diritti Umani, un organo istituzionale con maggiori poteri consultivi e propositivi in seno all'Assemblea Generale ed al Consiglio di Sicurezza. Vedi la risoluzione dell'Assemblea Generale 60/251 del 3/4/2006.

<sup>7</sup> Risoluzione 65/1992.

<sup>8</sup> Si tratta, in particolare, di Braham, *The untouchables: a survey of the Roma people of central and eastern Europe*, Ginevra, 1993.

<sup>9</sup> In questo caso, oltre ai numerosi rapporti sulla condizione dei rom nei vari stati europei, si sono attivati importanti meccanismi di finanziamento di progetti di inclusione sociale. Si parlerà molto di questo aspetto nella parte successiva, dedicata al monitoraggio della comunità rom rumena di Panciu.

hanno ottenuto status consultivo presso le Nazioni Unite<sup>10</sup>, oltre che dal lavoro degli organi di controllo delle più importanti convenzioni in materia di diritti umani; il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione (CERD), ad esempio, in stretta collaborazione con le altre istituzioni preposte alla tutela dei diritti fondamentali, ha svolto e svolge tuttora un importante ruolo di monitoraggio della condizione dei rom.

## **2 LE DISPOSIZIONI NORMATIVE DELL'UNIONE EUROPEA**

La normativa europea in materia di tutela dei rom<sup>11</sup> è tendenzialmente variegata, poiché coesistono, contestualmente, disposizioni generali rivolte alla protezione da ogni forma di discriminazione, con indicazioni più specifiche, in particolare di richiamo alla responsabilità in seno alle autorità locali e regionali per la promozione di migliori condizioni di vita dei rom.

Accanto a questi filoni normativi, ne coesistono altri, riferiti alla popolazione rom in quanto tale; si può contare, infatti, un elevato numero di risoluzioni e raccomandazioni sullo stato della popolazione rom nell'area europea, tenendo conto delle criticità ad essa connesse, quali la discriminazione, il mancato godimento di diritti economici, sociali e culturali, le questioni di genere.

Per quanto concerne la normativa in materia di discriminazione, l'Unione Europea si è avvicinata unicamente di recente a tale tematica, a causa del processo di modifica dell'essenza stessa della Comunità, non più unicamente fondata sull'unificazione dei mercati e, quindi, sul principio di armonizzazione economica dei pesi membri, ma anche su una condivisione dei valori democratici e dello stato di diritto.

Le principali indicazioni, provenienti dal Consiglio dell'Unione Europea, risultano essere:

- **La direttiva 2000/43, riguardante l'attuazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;**

---

<sup>10</sup> L'International Romani Union, organizzazione di cui si parlerà ampiamente nella parte conclusiva del lavoro, ha ottenuto lo status consultivo nel marzo 1979 presso il Comitato Economico e Sociale.

<sup>11</sup> Tutti i documenti di seguito citati sono disponibili sul sito web del Parlamento Europeo [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

- **La direttiva 2000/78 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro;**
- **La direttiva 2000/750 che istituisce un piano d'azione comunitario per combattere le discriminazioni.**

Accanto alle previsioni antidiscriminatorie, risultano collegate le misure rivolte al popolo rom con portata generale; questi testi, sostanzialmente, riprendono quanto già espresso nei documenti che si impegnano nella lotta alla discriminazione, rivolgendo particolare attenzione alle condizioni dei rom e sottolineando gli elementi di disagio di cui questi ultimi soffrono maggiormente.

Volendo ripercorrere gli apporti normativi principali, emergono questi documenti:

- **Risoluzione comune del 24/5/2004 sulla situazione dei rom nell'Unione Europea;**
- **Risoluzione del Parlamento Europeo del 28/4/2005 sulla situazione dei rom nell'area europea;**
- **Risoluzione del Parlamento Europeo del 31/08/2008 per una strategia comune europea in materia di rom.**

Un'importante caratteristica da evidenziare, analizzando i testi prodotti in ambito europeo con riferimento ai rom, è la grande importanza data all'educazione; esistono, infatti, numerose disposizioni destinate proprio a garantire che i bambini e gli adolescenti rom possano accedere ad un'istruzione continuativa e stabile. Questo elemento, senza dubbio fondamentale, dà possibilità nel lungo periodo per coloro che costituiscono le future generazioni della popolazione rom: si tratta, quindi, di un investimento volto all'ottenimento di miglioramenti non immediati, ma indubbiamente continuativi e strutturati nel lungo termine.

Questa caratteristica saliente nelle scelte politiche delle strutture europee è stata implementata dal lavoro del Parlamento Europeo: Liégeois<sup>12</sup>, infatti, sottolinea come tale struttura, a partire dal 1975, abbia continuamente sottoposto all'attenzione della

---

<sup>12</sup> Vedi Liégeois J.P., *op. cit.*, p. 229

Commissione Europea la problematica dei rom<sup>13</sup>, dando vita ad una normativa ricca in materia.

Le principali disposizioni in ambito europeo per la scolarizzazione dei bambini e degli adolescenti rom, sono, in ordine cronologico, le seguenti:

- **La Risoluzione del 16 marzo 1984 sull'educazione dei bambini i cui genitori sono senza fissa dimora;**
- **La Risoluzione del 17 marzo 1989 sull'analfabetismo e l'educazione dei bambini i cui genitori non hanno fissa dimora;**
- **I rapporti della Commissione Europea, rispettivamente del 1986, 1987 e 1996 sull'accesso all'istruzione per i bambini rom.**

L'impegno per la scolarizzazione dei minori rom sembra essere, quindi, il tema più approfonditamente dibattuto in sede europea; la volontà, da parte di numerosi europarlamentari, di portare la questione dei bambini rom in evidenza ne ha potenziato la possibilità di ottenere maggiori risposte a livello locale, nonostante il tasso di scolarizzazione sia generalmente ancora più basso tra rom, rispetto alla media europea<sup>14</sup>.

L'impegno dell'Unione Europea a favore dei rom non si ferma, però, alle dichiarazioni ed alla produzione normativa: un importante ruolo assumono, infatti, i finanziamenti stanziati attraverso programmi specifici, volti a sovvenzionare interventi nazionali e locali, di iniziativa governativa e non. Nella fattispecie, i programmi supportati economicamente vanno ad indirizzarsi in contesti particolarmente difficili, in cui non sia garantito il godimento di diritti sociali quali un'abitazione dignitosa, l'accesso all'istruzione o la possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro.

L'accesso nell'Unione Europea di nuovi paesi provenienti dall'est ha aumentato in questa direzione l'assegnazione dei finanziamenti: paesi di nuovo ingresso come la Romania e la Bulgaria, infatti, hanno un alto numero di rom al loro interno, popolazioni stanziate da

---

<sup>13</sup> Il testo di Danbakli riporta le numerose interpellanze parlamentari, sia scritte che orali, riguardanti specifiche situazioni di criticità dei rom nei differenti paesi dell'Unione europea; vedi Danbakli, M., *op.cit.*, p.40-101.

<sup>14</sup> A titolo informativo, riporto i dati europei sulla frequenza scolastica dei rom, aggiornati unicamente al 1988, che mostrano che solo il 30-40% dei bambini rom frequentano la scuola regolarmente, mentre i giovani che iniziano gli studi superiori sono in numero molto limitato. Vedi Liégeois, *op. cit.*, p.171.

secoli in quei territori, i cui bisogni e le cui criticità sono gestibili in termini di progettazione nazionale, essendone i loro membri cittadini degli stati in cui risiedono.

È importante segnalare, poi, che, in alcuni casi, l'Unione Europea ha spinto sul miglioramento delle condizioni di vita dei rom in alcuni stati attraverso le condizioni per l'accesso<sup>15</sup> di questi al suo interno; indicando, tra gli obiettivi da perseguire per poter raggiungere gli standard europei, l'implementazione dello status socio-economico dei rom, i paesi, in particolar modo, dell'est Europa, si è messo in moto un meccanismo di riorganizzazione delle strutture e dei programmi rivolti a questa etnia, aumentando anche la sensibilità nei confronti di questa da parte dell'opinione pubblica nazionale<sup>16</sup>.

È interessante evidenziare, in ultima analisi, il ruolo del Parlamento Europeo nella crescente sensibilizzazione in ambito europeo verso le criticità dei rom; attraverso domande scritte, interventi in occasione delle sessioni parlamentari e mozioni di risoluzione da parte di membri del Parlamento Europeo, la consapevolezza di un problema così evidente ma, al contempo, generalmente relegato al di fuori delle agende politiche sia nazionali che internazionali, è cresciuta nel corso del tempo.

### **3. LA NORMATIVA REDATTA PRESSO IL CONSIGLIO D'EUROPA**

Il Consiglio d'Europa si è impegnato, sin dalla fine degli anni '70<sup>17</sup>, per la salvaguardia dei diritti fondamentali della popolazione rom. Volendo semplificare il metodo di lavoro portato avanti da questa istituzione, si possono intravedere diversi versanti nei quali essa è coinvolta; se, da un lato, la normativa di riferimento inserisce la popolazione rom entro

---

<sup>15</sup> È il caso della Romania.

<sup>16</sup> Il caso della Romania, per quanto concerne l'opinione pubblica, resta tendenzialmente più difficoltoso, data la forte stigmatizzazione dei rom rumeni in Italia, con una conseguente sfasatura fra "rom" e "rumeno"; da ciò ne è conseguito un forte rigetto, da parte della popolazione rumena, ad essere confusa con i rom.

<sup>17</sup> Attraverso la Raccomandazione 563/1969 sulla situazione dei rom in Europa, ad opera dell'Assemblea Consultiva (adesso Assemblea Parlamentare).

la categoria di minoranza nazionale, con un conseguente numero di raccomandazioni e rapporti destinati a individuare le maggiori criticità legate alla sopravvivenza dei rom in Europa, dall'altro lato esiste un importante lavoro di monitoraggio dei diritti fondamentali (in particolare, la libertà da ogni forma di discriminazione).

Il Consiglio d'Europa si caratterizza per il fatto di essere un luogo d'incontro per il mondo dell'associazionismo rom, nonché per esperti e rappresentanti governativi; l'esperimento più riuscito risulta essere l'European Roma and Travellers Forum, luogo in cui ong europee, comunemente impegnate per il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rom dei rispettivi paesi, si possono incontrare, confrontare e scambiare utili informazioni riguardo le soluzioni raggiunte nei diversi obiettivi perseguiti.

Il quadro è completato, poi, da un ufficio specializzato all'interno del Consiglio d'Europa, preposto proprio per le questioni legate ai rom europei: si tratta dell'European Roma and Travellers Division, una sezione impegnata nell'implementazione dei servizi scolastici per i rom, nello sviluppo di campagne di sensibilizzazione, nelle attività di inclusione sociale attraverso l'educazione alla cittadinanza e, infine, racchiudendo in sé un organo consultivo per i rom europei.

Per ciò che concerne la normativa di riferimento, occorre innanzitutto menzionare la **Carta Europea delle lingue Regionali o Minoritarie e la Convenzione Quadro sui Diritti delle Minoranze Nazionali** (redatta nel 1995 ed entrata in vigore nel 1998); quest'ultimo documento risulta centrale per ciò che concerne l'impostazione metodologica scelta dal Consiglio d'Europa nei confronti dei rom: essi sono una minoranza europea, non rientrante nelle caratterizzazioni nazionali, ma, al contempo, dotata di una dignità propria, di attributi culturali inalienabili e, come tale, deve ottenere il riconoscimento di sé nel territorio europeo. Ciò è espressamente dichiarato nella **Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1203/1993**<sup>18</sup>, in cui si dice che *“uno degli obiettivi del Consiglio d'Europa è la promozione di un'identità culturale europea genuina, (...) includendo numerose culture minoritarie. Uno posto speciale tra le minoranze è dedicato ai rom. (...) Essi sono una vera minoranza Europea, che non*

---

<sup>18</sup> Vedi Danbackli M., *op. cit.*, p. 146.

*rientra nelle definizioni di minoranze nazionali o linguistiche. Come minoranza non territoriale, i rom contribuiscono enormemente alla diversità culturale europea”.*

I successivi riferimenti normativi<sup>19</sup> rispondono a questa impostazione iniziale e, nella fattispecie, possono essere riassunti nei seguenti punti:

- **Raccomandazione 563/1969 dell’Assemblea Consultiva sulla situazione dei rom e dei nomadi in Europa;**
- **Risoluzione 13/1975 del Comitato dei Ministri sulla situazione sociale dei Nomadi in Europa;**
- **Risoluzione 125/1981<sup>20</sup> della Conferenza delle Autorità Locali e Regionali d’Europa sul ruolo e la responsabilità delle autorità locali e regionali con riferimento ai problemi culturali e sociali delle popolazioni di origine nomade;**
- **Raccomandazione 1/1983 del Comitato dei Ministri sui nomadi apolidi e sui nomadi di nazionalità sconosciuta;**
- **Raccomandazione 1203/1993 dell’Assemblea Parlamentare sui rom in Europa;**
- **Raccomandazione 4/2000 del Comitato dei Ministri sull’educazione dei bambini rom in Europa;**
- **Raccomandazione 17/2001 del Comitato dei Ministri per il miglioramento della situazione economica e lavorativa dei rom e dei nomadi in Europa;**
- **Raccomandazione 14/2004 del Comitato dei Ministri sulle condizioni di mobilità e stanziamento dei nomadi in Europa;**
- **Raccomandazione 4/2005 del Comitato dei Ministri sul miglioramento delle condizioni abitative dei rom e dei nomadi in Europa;**
- **Raccomandazione 10/2006 del Comitato dei Ministri sul miglioramento dell’accesso alla sanità per i rom e i nomadi in Europa.**

#### **4 IL RUOLO DELL’OSCE**

---

<sup>19</sup> Tutti i riferimenti normativi sono reperibili dal sito web del Consiglio d’Europa, [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>20</sup> Il tema è stato poi ripreso dalla risoluzione 249/1993, nella quale vi è un richiamo all’applicazione dei documenti già emanati dal Comitato dei Ministri e dall’Assemblea Parlamentare.



L'OSCE, essendo un'organizzazione sovranazionale impegnata nella salvaguardia della sicurezza attraverso la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto, si avvicinata, nel corso degli anni, alla questione rom, dal momento che le missioni in capo a tale organizzazione, per il monitoraggio dei diritti umani, andavano proprio ad effettuarsi in aree geografiche altamente abitate da popolazione, per l'appunto, facente parte dell'etnia rom.

La tutela delle minoranze nazionali, sempre perseguita nell'obiettivo più generale di mantenere stabilità e sicurezza tra i paesi membri dell'OSCE, è andata, quindi, ad unirsi alla condizione di sostanziale marginalità dei rom nell'area europea: questo duplice interesse, racchiuso nel concetto di *dimensione umana*, quale approccio metodologico utilizzato dall'OSCE per poter garantire, al contempo, stabilità e rispetto dei diritti fondamentali, si è concretizzato attraverso una continua sensibilizzazione sull'argomento rom. **In** occasione degli *human dimension meetings*, la questione rom è stata generalmente adottata in maniera ridotta, poiché inserita in discorsi più ampi, legati al campo della lotta alla discriminazione e della tutela delle minoranze nazionali<sup>21</sup>.

Per quanto concerne la rassegna normativa, l'unico documento di rilievo risulta essere la **Decisione 3/2003**<sup>22</sup>, redatta a Maastricht dal Consiglio dei Ministri; si tratta di un testo in cui viene delineato un piano d'azione per il miglioramento della condizione dei rom nell'area europea. Gli elementi individuati sono, nella fattispecie, i seguenti:

- Partecipazione dei rom nella progettazione di politiche di inclusione sociale;
- Applicazione della normativa vigente volta a sradicare ogni forma di discriminazione e perseguimento penale, ad opera delle istituzioni statali, di ogni pratica che violi tali precetti, in ogni settore pubblico e privato (ad esempio, polizia, mass media);
- Miglioramento delle condizioni socio-economiche delle comunità rom (in particolare, per quanto riguarda l'alloggio, l'accesso al lavoro e alla sanità);

---

<sup>21</sup> Vedi, ad esempio, il rapporto finale della Conferenza di Copenhagen del 1990 o il documento di Helsinki del 1992, il quale racchiude, tra i numerosi principi enunciati, anche un importante paragrafo sulle minoranze nazionali. Tutti i rapporti delle conferenze dell'OSCE e ogni sorta di materiale legato alla *dimensione umana*, sono reperibili dal sito web dell'OSCE, [www.osce.org/activities/humandimension.html](http://www.osce.org/activities/humandimension.html).

<sup>22</sup> Il testo è interamente disponibile sul sito web dell'OSCE, [www.osce.org](http://www.osce.org)

- Implementazione delle possibilità di accedere all'istruzione;
- Maggiore coinvolgimento dei rom nella vita pubblica ed istituzionale dei paesi;
- Maggiore collaborazione con le ong;
- Particolare attenzione per i rom provenienti da zone di conflitto.

È importante, poi, evidenziare che questo documento ribadisce il ruolo del Contact Point for Roma and Sinti, istituzione in seno all'ODIHR sorta nel 1994.