



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Maria Chiara Locchi

*Alcune considerazioni su limiti e ambiguità del riconoscimento giuridico delle differenze culturali a
partire dalla giurisprudenza sui rom della Corte europea dei diritti dell'uomo*

1. SOMMARIO: 1. La giurisprudenza della Corte Edu sui rom. – 2. L'identità culturale dei rom: i casi *Chapman e Muñoz Diaz*. – 3. Limiti e ambiguità del riconoscimento giuridico delle specificità culturali. – 4. Per un superamento del riduzionismo culturale nella tutela dei diritti dei rom: i casi *Yordanova e M. and others*.

2. *La giurisprudenza della Corte Edu sui rom.*

La "giurisprudenza rom" della Corte Edu si presta a rappresentare una prospettiva significativa di osservazione e rilevazione delle possibili ambiguità del riconoscimento giuridico delle specificità culturali dei gruppi minoritari. L'inquadramento giuridico della materia relativa alla condizione dei membri delle minoranze rom è senz'altro un'operazione complessa, che non si intende affrontare in questa sede e che necessita di essere condotta alla luce di numerosi strumenti normativi di diritto internazionale, comunitario e interno¹: i pilastri sui quali poggia la tutela giuridica dei rom, da parte della stessa Corte di Strasburgo, possono in ogni caso essere individuati nei principi del "pluralismo", della "protezione delle minoranze" e dell'"uguaglianza e divieto di discriminazioni"².

Le diverse problematiche legate alla condizione peculiare della minoranza rom in Europa³ sono state affrontate dalla Corte Edu sotto la lente di molteplici disposizioni della Convenzione, tra cui spiccano, in particolare, gli artt. 8 e 14 Cedu.

L'art. 8, in particolare, è stato declinato dalla Corte in una pluralità di profili rilevanti, anche in combinato disposto con altre norme della Convenzione: dal diritto al rispetto della vita privata in relazione ad affermazioni razziste contenute in pubblicazioni finanziate con fondi pubblici⁴ al divieto di trattamenti inumani e degradanti in connessione al diritto alla salute riproduttiva delle donne rom sterilizzate contro la loro volontà⁵, dal diritto alla vita privata e familiare e all'abitazione con riferimento alla distruzione di

¹ Una ricostruzione della cornice normativa, internazionale e interna, in materia di inclusione sociale delle minoranze rom si trova nella *Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei camminanti – Attuazione comunicazione Commissione europea n. 173/2011*, a cura dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), 28.02.2012, p. 5 e ss.

² Cfr. C. PICHERAL, *Pluralisme et droits des minorités dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in M. LEVINET (dir.), *Pluralisme et juges européens des droits de l'homme*, Bruxelles 2010, p. 295 e ss.

³ Secondo i dati statistici prodotti dal Consiglio d'Europa (*Roma and Travellers Division*), nel 2009 i membri delle minoranze rom in Europa erano stimabili in circa 11.256.900 unità.

⁴ *Aksu v. Turkey*, 15.3.2012, nella quale la Corte ha escluso la violazione degli artt. 8 e 14 Cedu, specificando che, trattandosi di un diritto civile, l'onere della prova circa l'effetto o l'intento discriminatorio ricadeva sul ricorrente.

⁵ *V. C. v. Slovakia*, 8.11.2011 e *N. B. v. Slovakia*, 12.6.2012, con le quali la Corte ha accertato la violazione degli artt. 3 e 8 Cedu.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

proprietà e villaggi rom⁶ alla specifica dimensione del “diritto allo stile di vita tradizionale”. A quest’ultimo proposito vengono in rilievo i noti casi originati da ricorsi di membri della comunità rom obbligati a lasciare la terra, di proprietà, nella quale stazionavano con la propria roulotte. Con la sentenza *Buckley v. United Kingdom*, 25.9.1996, e ancora di più con il successivo caso *Chapman*, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su consistenza e limiti di un “diritto allo stile di vita tradizionale” dei rom, coincidente con la presunta attitudine al viaggio e al nomadismo, concludendo nel senso della non violazione dell’art. 8 Cedu da parte delle autorità responsabili dell’ordine di rimozione. Mentre in *Buckley* la Corte ha considerato il caso concreto della ricorrente nella sua dimensione individuale – non pronunciandosi sulla pretesa interferenza con il diritto allo stile di vita da parte del provvedimento di sgombero, considerato compatibile con il margine di apprezzamento statale e “necessario in una società democratica” – con *Chapman* (cfr. *infra*) l’elaborazione di una linea argomentativa che tenga conto delle peculiarità culturali dei rom quale gruppo sociale svantaggiato è indubbiamente approdata ad uno stadio più avanzato. La sentenza *Connors v. United Kingdom*, 27.5.2004, si inserisce in questo filone giurisprudenziale sul diritto all’abitazione dei rom, pur affrontando una fattispecie differente: in questo caso, infatti, il ricorrente lamentava la violazione delle garanzie procedurali a tutela del proprio diritto di contestare i fatti posti a fondamento dell’ordine di sgombero dal sito, di proprietà del Comune, abitato dalla comunità rom. Pur riguardando profili procedurali⁷, la Corte ha ripreso le argomentazioni già avanzate in *Buckley* e *Chapman*, ricostruendo seriamente il contesto sociale di riferimento e osservando che dalla posizione vulnerabile della minoranza rom discende un’obbligazione positiva per lo Stato a una speciale considerazione dei bisogni e alla facilitazione dello “stile di vita zingaro”. Al di là delle considerazioni sulla difficoltà per i rom di condurre una vita conforme ai propri convincimenti culturali tradizionali, la Corte è giunta all’accertamento della violazione dell’art. 8 ad opera dell’ordine di sgombero, valutato una misura sproporzionata non giustificata da un bisogno sociale pressante. Il caso *Yordanova* (cfr. *infra*) è assimilabile a *Connors*, pur non ricollegandosi l’accertata violazione dell’art. 8 ai soli profili procedurali: l’ordine di sgombero dalle abitazioni abusivamente occupate dai ricorrenti all’interno di un campo rom di proprietà dello Stato bulgaro è stato anch’esso considerato non conforme ai parametri della “necessità in una società democratica” e la Corte ha rimarcato l’obbligo dello Stato di considerare le specificità socio-culturali dei rom come gruppo svantaggiato.

La Corte si è spesso pronunciata anche sul divieto di discriminazioni etnico-razziali *ex art. 14* Cedu, in connessione ad altri diritti e libertà protetti dalla Convenzione. Con riferimento al diritto alla vita di cui all’art. 2 Cedu e al divieto di trattamenti inumani o degradanti *ex art. 3* Cedu, ad esempio, possono essere richiamati i casi relativi ad episodi di violenza a danno di 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 *leading case* in materia è rappresentato da *Nachova and others v. Bulgaria*, originato dal ricorso

⁶ In questi casi alla violazione dell’art. 8 sono solitamente affiancati anche l’accertamento della violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti *ex art. 3* Cedu e la valutazione della manchevolezza delle indagini delle autorità sui fatti: es. *Moldovan and others v. Romania*, 12.7.2005, nella quale la Corte ha concluso per la violazione degli artt. 3, 8 e 6 par. 1 (lentezza del procedimento), da solo e in combinato disposto con l’art. 14 Cedu. Cfr. anche il caso *Koky and others v. Slovakia*, 12.6.2012.

⁷ La dottrina ha peraltro sottolineato come la predilezione della Corte per gli aspetti procedurali – funzionali, in certe circostanze, a decidere il caso senza dover approfondire le implicazioni dell’appartenenza etno-culturale dei ricorrenti – possa contribuire a una forma di responsabilizzazione degli Stati verso le minoranze, cfr. C. PICHERAL, *op. cit.*, p. 310.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

di 4 cittadini bulgari di origine rom in relazione all'uccisione di due parenti, ragazzi ventunenni arruolati nell'esercito, da parte di un militare durante un'operazione di arresto⁸. Nel 2004 la Prima Sezione della Corte aveva, per la prima volta, riconosciuto la violazione del divieto di discriminazione razziale nei confronti di appartenenti alla minoranza rom, attraverso un'inversione dell'onere della prova in base alla quale sono le autorità dello Stato – nello specifico, il militare che aveva ucciso i due giovani e le forze inquirenti che avevano condotto le indagini – a dover dimostrare l'assenza della motivazione razziale a fondamento del loro comportamento illegittimo o lacunoso⁹. L'anno successivo la Grande Camera ha ribaltato 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 eventi che avevano condotto alla morte dei due giovani, ma rigettando l'ipotesi della matrice razzista degli omicidi in quanto essa non sarebbe stata provata "al di là di ogni ragionevole dubbio"¹⁰.

In connessione all'art. 2 Prot. 1 (diritto all'educazione inteso come diritto di accesso agli istituti scolastici e diritto a ottenere, conformemente alle regole in vigore in ciascuno Stato, il riconoscimento ufficiale degli studi compiuti), l'art. 14 Cedu è stato invocato in una serie di casi riguardanti il diritto all'educazione dei minori rom con riferimento alla segregazione nelle scuole, realizzata, ad esempio, attraverso l'istituzione di classi speciali con programmi semplificati e di classi preparatorie *ad hoc* poste fuori dall'edificio scolastico¹¹. Nella giurisprudenza sulla segregazione scolastica la Corte ha approfondito la nozione di "discriminazione razziale indiretta", anche alla luce di altri documenti internazionali e degli stessi dati statistici, che confermano l'esistenza di una forte tendenza a prassi segregative dei bambini rom in Europa: nonostante gli atti o i comportamenti delle istituzioni scolastiche non sembrino direttamente volti a penalizzare gli studenti rom, si produce nei fatti un effetto discriminatorio "strutturale", ovvero

⁸ Per casi simili a *Nachova* cfr. *Bekos and Koutropoulos v. Greece*, 13.12.2005; *Cobzaru v. Romania*, 26.7.2007; *Angelova and Iliev v. Bulgaria*, 26.7.2007; *Petropoulou-Tsakiris v. Greece*, 6.12.2007; *Stoica v. Romania*, 4.3.2008.

⁹ *Nachova and others v. Bulgaria*, 26.2.2004. Il *revirement* giurisprudenziale è stato nel segno dell'abbassamento dello standard di prova dell'intento razzista, che è passato dalla formula dell'"oltre ogni ragionevole dubbio" al test della "dimostrazione convincente". A favore della necessità del superamento della rigida posizione della Corte sul punto si era espresso anche il giudice Bonello nella sua nota opinione dissenziente alla sentenza *Angelova v. Bulgaria*, 13.6.2002, nella quale la Corte aveva dovuto concludere che le accuse di discriminazione mosse dalla ricorrente (madre di un diciassettenne rom morto a seguito delle violenze perpetrate da poliziotti durante un arresto) erano sì basate su argomenti seri, ma non riuscivano a dimostrare la matrice razzista "oltre ogni ragionevole dubbio", con conseguente esclusione della violazione dell'art. 14 Cedu.

¹⁰ *Nachova and others v. Bulgaria*, 6.7.2005. La Corte ha inoltre riaffermato che spetta ai ricorrenti, e non allo Stato, provare la matrice razzista di un atto violento, anche se nei casi in cui gli eventi ricadono totalmente, o in larga parte, nell'ambito dell'esclusiva cognizione delle autorità (es. morte di una persona sotto il controllo o la custodia delle autorità), l'onere della prova circa le cause e le motivazioni della morte può essere considerato a carico delle autorità stesse (§ 157). La decisione della Grande Camera nel caso *Nachova* è stata amaramente definita una "falsa promessa" da M.-B. DEMBOUR, *Who Believes in Human Rights? Reflections on the European Convention*, Cambridge 2006, p. 133 e ss.

¹¹ *D. H. and others v. the Czech Republic*, 13.11.2007; *Sampanis and others v. Greece*, 5.6.2008; *Oršuš and others v. Croatia*, 16.3.2010. Su questa importante giurisprudenza cfr. F. STAIANO, *Diritto dei minori rom all'istruzione in condizioni di non discriminazione: il caso Oršuš e altri c. Croazia*, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, 1, 2011, p. 93 e ss.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

“istituzionale”¹². Secondo alcuni la violazione delle norme Cedu è stata ricollegata dalla Corte, più che all'accertamento di una discriminazione “indiretta”, ad un vero e proprio tentativo di “dissimulazione” dell'intento discriminatorio, nella misura in cui il provvedimento all'apparenza neutro sarebbe stato in realtà ideato e/o applicato allo scopo di produrre una disparità di trattamento¹³. L'importanza cruciale della sfera educativa e dell'accesso ai servizi è dimostrata dall'inversione dell'onere probatorio – essendo lo Stato a dover dimostrare che l'inserimento dei bambini rom in classi separate, eventualmente previste per disabili mentali, è giustificato da ragioni oggettive non collegate all'origine etnica – e dalla valutazione particolarmente severa del margine di apprezzamento statale¹⁴.

Il divieto di discriminazioni *ex art. 14 Cedu* è stato altresì richiamato in connessione con l'art. 1 Prot. 1 (protezione della proprietà) nel noto caso *Muñoz Diaz v. Spain*, riguardante il diritto alla pensione di reversibilità nel contesto di un matrimonio rom (cfr. *infra*).

La giurisprudenza della Corte Edu sui rom è caratterizzata da una spiccata eterogeneità, corrispondente alla variabilità della tipologia dei diritti interessati: in generale, qualora si tratti di comportamenti violenti delle forze di polizia o di mancato rispetto delle garanzie in materia di detenzione ed espulsione dal territorio, i giudici sembrano adottare un approccio elastico e volontarista, fedele all'idea che la Convenzione miri a garantire dei diritti “concreti” ed “effettivi”; nel caso dei ricorsi riguardanti trattamenti discriminatori nella tutela del diritto all'abitazione, in termini di tradizionale stile di vita viaggiante, i diritti che la Corte è stata in grado di riconoscere sono invece sembrati puramente “teorici o illusori”¹⁵. Negli ultimi anni, del resto, soprattutto dopo la sentenza *D. H. and others*, c'è chi ha voluto scorgere nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo una vera e propria “rivoluzione dei diritti dei rom”, nella forma del frequente accoglimento dei ricorsi presentati per violazione dell'art. 14 Cedu¹⁶.

Dal riferimento, per quanto sintetico, ai principali casi affrontati dalla Corte nell'ambito della “giurisprudenza rom”, emergono con una certa chiarezza i tratti distintivi della condizione attuale delle minoranze rom in Europa¹⁷, la cui storia secolare è stata attraversata da persecuzioni di massa, violenze e

¹² Cfr. S. BALDIN, *Le minoranze rom fra esclusione sociale e debole riconoscimento giuridico. Uno studio di diritto pubblico europeo e comparato*, Bologna 2012, p. 93-96. Per la prima volta nella giurisprudenza della Corte Edu, la violazione della Convenzione procede espressamente dalla situazione del “gruppo”, la cui diretta presa in conto è legata al recepimento della nozione di discriminazione “indiretta”, cfr. C. PICHERAL, *op. cit.*, p. 304.

¹³ D. STRAZZARI, *C'è un giudice a Strasburgo! La Corte europea dei diritti dell'uomo e la tutela contro la discriminazione degli appartenenti all'etnia rom*, in S. BALDIN, M. ZAGO (a cura di), *Il mosaico rom. Specificità culturali e governance multilivello*, Milano 2011, p. 199 e ss., che specifica come nelle discriminazioni “indirette” tale intento discriminatorio non sia presupposto.

¹⁴ Cfr. *D. H. and others v. the Czech Republic*, cit., §§ 194-195, 206-207.

¹⁵ Cfr. J. RINGELHEIM, *La Cour européenne des droits de l'homme face à la question tsigane. Une protection inachevée*, in A. SIMONI (a cura di), *Stato di diritto e identità rom*, Torino 2005, p. 58.

¹⁶ Cfr. S. CHABRA, *Rights at the Margin*, in *World Outlook*, Summer 2011, p. 63 e ss., che ha mutuato l'idea della “rivoluzione dei diritti” di Charles R. Epp (*The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago 1998), secondo il quale una “rivoluzione dei diritti” è costituita dai tre elementi, interrelati, dell'attenzione dei giudici ai diritti, del supporto giudiziale ai diritti e dell'implementazione dei diritti.

¹⁷ È impossibile in questa sede dar conto della complessità della stessa operazione di qualificazione e distinzione dei diversi gruppi etnici e culturali riferibili alla “galassia rom”; su questi aspetti cfr. L. PIASERE, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Roma-Bari 2009.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

discriminazioni perpetrate da agenti istituzionali e non istituzionali¹⁸. L'anti-ziganismo, come è noto, non è un fenomeno nuovo, sebbene la sua attuale configurazione nell'Europa contemporanea sia associata a fenomeni e trasformazioni caratterizzanti la storia del continente europeo nel secondo dopoguerra, quali la caduta dell'Unione Sovietica, il consolidamento delle democrazie liberali e dei principi economici neoliberali nell'Unione Europea e il connesso processo di pauperizzazione a cui molte comunità rom sono sottoposte. Le situazioni di degrado sociale e isolamento culturale che caratterizzano la vita di molti rom nei paesi europei – e che sono spesso l'anticamera di gravissimi episodi di violenza e odio razziale – sono oggi documentate dai numerosi *report* di organismi internazionali¹⁹ e da un'importante letteratura scientifica, anche in ambito giuridico²⁰.

In questo contesto di precarietà e vera e propria esclusione sociale il ricorso dei membri della minoranza rom alla Corte di Strasburgo, così come ad altri tribunali internazionali, è idoneo a rappresentare un importante strumento di emancipazione. Le condizioni che hanno reso possibile ai rom l'accesso alla *strategic litigation* – intesa come utilizzo strategico del contenzioso giudiziario in casi emblematici e attentamente selezionati al fine di ottenere determinati risultati giuridici, trasformazioni sociali o maggiore consapevolezza dell'opinione pubblica su un certo tema – sono state individuate, in particolare, nel supporto fornito dalle diverse organizzazioni per i diritti dei rom (es. il già citato ERRC, la rumena NEKI e la spagnola UR), nell'apporto qualificato di avvocati esperti in diritto umanitario e nel contributo economico di svariate fondazioni private internazionali²¹. Gli effetti a lungo termine delle sentenze dei vari organismi internazionali, d'altra parte, sono condizionati dall'ampiezza e dall'efficacia delle misure di esecuzione e implementazione adottate dallo Stato²², anche se l'impatto emancipatorio della giurisprudenza sui diritti delle minoranze oppresse non deve essere sottovalutato in termini di visibilità delle problematiche nel dibattito politico nazionale e messa in moto di un percorso virtuoso di ricerca di nuove soluzioni nella gestione di situazioni critiche²³. Più in generale, la *strategic litigation* può risultare uno strumento prezioso di trasformazione delle categorie concettuali e giuridiche con le quali si affrontano nel discorso pubblico le

¹⁸ Cfr. N. SIGONA, N. TREHAN, *The (re)Criminalization of Roma Communities in a Neoliberal Europe*, in S. PALIDDA (ed.) *Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century*, Farnham 2011, p. 119 e ss.

¹⁹ Ad es. l'ERRC (*European Roma Rights Centre*), la Sezione dell'OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*) dedicata ai Rom e ai Sinti, l'ECRI (*European Commission against Racism and Intolerance*) e il MG-S-ROM (*Committee of Experts on Roma and Travellers*) presso il Consiglio d'Europa.

²⁰ Limitando i riferimenti ad alcuni testi recenti in lingua italiana, cfr. G. BEZZECCHI, M. PAGANI, T. VITALE (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Milano 2008; L. PIASERE, *op. cit.*; R. CHERCHI, G. LOY (a cura di), *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Roma 2009; P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE (a cura di), *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, Milano 2011; S. BALDIN, M. ZAGO (a cura di), *op. cit.*; S. BALDIN, *op. cit.*

²¹ Cfr. S. CHABRA, *op. cit.*, p. 67 e ss. e N. TREHAN, *In the name of the Roma? The role of private foundations and NGOs*, in W. GUY (ed.), *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*, Hatfield 2002. Sulle potenzialità del contenzioso strategico in Italia cfr. J. A. GOLDSTON, C. HERMANIN, *Corte europee e cause pilota: una finestra d'opportunità per combattere la discriminazione dei rom in Italia?*, in P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE (a cura di), *op. cit.*, p. 316 e ss.

²² Cfr. R. RĂDESCU, *A Top-Down Approach to Roma Discrimination. International Litigation as a solution for Human Rights Redress against Violations*, in *Sphere of Politics*, 168, 2012, che analizza le ricadute nel contesto politico e giuridico romeno di alcune decisioni della Corte Edu sulla condizione dei rom, e il numero del *Roma Rights Quarterly* dedicato all'implementazione delle sentenze della Corte Edu, n. 1 del 2010.

²³ Cfr. L. CLEMENTS, *Strasbourg Cases and Their Long Term Impact*, in *Roma Rights Quarterly*, 2-3, 2006, p. 93-94.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

molteplici questioni connesse all'identità e alla diversità culturale e alle ricadute in termini di esclusione sociale e discriminazione, a partire dallo sforzo di auto-definizione sostenuto dagli stessi ricorrenti nella ricostruzione del caso concreto e nella rappresentazione della propria fisionomia socio-culturale²⁴.

2. *L'identità culturale dei rom: i casi Chapman e Muñoz Diaz*

Nella "giurisprudenza rom" della Corte di Strasburgo il profilo del "diritto allo stile di vita tradizionale" merita indubbiamente una particolare attenzione: la considerazione delle specificità legate all'appartenenza culturale e/o religiosa minoritaria costituisce infatti un aspetto decisivo ai fini di una tutela effettiva dei diritti e delle libertà fondamentali.

In relazione alla condizione giuridica dei membri della comunità rom, la decisione *Chapman v. The United Kingdom*, 18.1.2001²⁵, ha indubbiamente inaugurato un importante orientamento giurisprudenziale volto alla valorizzazione delle specificità culturali nella protezione dei diritti e delle libertà fondamentali delle minoranze. Il caso riguardava una donna rom di nazionalità britannica che aveva acquistato nel 1985 un appezzamento di terra sul quale stazionare il proprio caravan, in assenza però di una specifica autorizzazione; a fronte del rifiuto di tale autorizzazione, così come della possibilità di costruirvi un bungalow, da parte delle autorità, la ricorrente aveva lamentato presso la Corte Edu la violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), del divieto di discriminazioni (art. 14), del diritto al pacifico godimento della proprietà (art. 1 Prot. 1) e del diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo contro le decisioni delle autorità (art. 6). La Corte ha sviluppato un'interessante argomentazione a sostegno della tutela dello stile di vita tradizionale del gruppo culturale di appartenenza della ricorrente: rispetto al precedente di *Buckley* è stata indubbiamente considerata la dimensione collettiva della condizione della minoranza rom come gruppo sociale svantaggiato, esaltando il carattere "identitario" della pratica "culturale" della vita in caravan come espressione della antica tradizione del viaggio tipica della comunità rom. Seguendo tale argomentazione, la Corte ha dichiarato che le misure incidenti sullo stazionamento dei caravan non si ripercuotono solamente sul diritto al rispetto del domicilio, ma intaccano anche il diritto a conservare la propria "identità zingara" e a condurre una vita privata e familiare ad essa conforme (§ 72). Un passaggio particolarmente significativo della decisione è nell'individuazione di un'obbligazione positiva, a carico dello Stato, di calibrare l'applicazione della legge in modo tale da tener conto delle specificità delle minoranze che conducono uno "stile di vita zingaro"; l'obbligo di facilitare lo stile di vita tradizionale – sia nel contesto normativo che in quello giurisdizionale – è ricollegato dai giudici alla posizione particolarmente vulnerabile dei rom come gruppo sociale (§ 96). La considerazione di tali profili non viene giustificata alla luce del solo interesse dei gruppi, ma altresì della necessaria salvaguardia della diversità culturale come valore dell'intera collettività (§ 93). La Corte è giunta a riconoscere espressamente la limitazione del margine di apprezzamento statale per via di un consenso emergente tra gli Stati europei in ordine alla protezione dei bisogni speciali delle minoranze, anche se da ciò non deriva un obbligo positivo di predisporre una politica sociale generale a favore dei rom, ad esempio garantendo un numero sufficiente di alloggi e strutture nei

²⁴ D. FARGET, *Defining Roma Identity in the European Court of Human Rights*, in *International Journal of Minority and Group Rights*, 19, 2012, p. 305-308.

²⁵ Il caso Chapman è stato deciso insieme ai casi *Beard, Coster, Jane Smith e Lee* contro il Regno Unito, 18.01.2001.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

campi nomadi; il ruolo della Corte è tuttavia decisivo nel vigilare sul corretto bilanciamento tra gli interessi dell'intera popolazione e quelli del gruppo minoritario. L'enunciazione di tali importanti principi, d'altra parte, non ha condotto all'accettazione dei motivi di ricorso indicati dalla Sig.ra Chapman, con la conseguenza che la decisione si è esposta a numerose critiche di incongruenza e reticenza²⁶. Sebbene si fosse prodotta un'interferenza con il diritto al rispetto della vita privata e familiare della ricorrente, infatti, le misure adottate dalle autorità britanniche sono state considerate legittime in quanto poste in essere allo scopo, legittimo, di proteggere i "diritti degli altri" mediante la preservazione dell'ambiente.

Con la decisione *Muñoz Diaz v. Spain*, 8.12.2009, la Corte è tornata sui limiti alla tutela delle specificità culturali della minoranza rom, questa volta in relazione al divieto di discriminazioni (art. 14) in connessione con la protezione della proprietà (art. 1 Prot. 1) e con il diritto al matrimonio (art. 12). Il caso è stato originato dal ricorso di una cittadina spagnola appartenente alla comunità rom, la quale nel 1971 aveva sposato, con rito rom, un uomo anch'egli membro del medesimo gruppo minoritario; nel corso del matrimonio, durato fino alla morte del marito nel 2000, la coppia aveva avuto 6 figli e il riconoscimento da parte delle autorità spagnole dello *status* di "famiglia numerosa". A seguito della negazione, da parte dell'Istituto nazionale di sicurezza sociale, della pensione di reversibilità a favore del coniuge superstite sulla base della mancata registrazione del matrimonio nel registro civile, la Sig.ra Muñoz Diaz si era rivolta alle autorità giurisdizionali nazionali: se nel 2002 il giudice del lavoro le aveva riconosciuto il diritto alla pensione, l'Alta Corte di giustizia di Madrid aveva in seguito annullato la sentenza facendo valere l'assenza di effetti civili del matrimonio consuetudinario celebrato dalla ricorrente. Nel 2007 lo stesso Tribunale costituzionale aveva rigettato l'*amparo* della ricorrente argomentando nel senso della possibilità per chiunque di accedere al matrimonio civile senza considerazione dell'appartenenza etnica e motivando altresì la necessità di limitare le pensioni di reversibilità alla luce della scarsità delle risorse economiche²⁷. In relazione al combinato disposto art. 14 Cedu-art. 1 Prot. 1 la Corte ha convenuto con la ricorrente che lo Stato spagnolo ha mostrato di considerare quella dei Sig.ri Muñoz Diaz una "famiglia" a tutti gli effetti,

²⁶ L'obbligazione positiva che la Corte stessa ha rilevato in astratto a carico degli Stati non è sembrata correttamente "calata" nella decisione del caso di specie; tale obbligo, infatti, dovrebbe comportare l'impegno dei poteri pubblici ad assicurare ai membri della comunità rom che cercano di vivere secondo le loro tradizioni la possibilità ragionevole di trovare un luogo dove abitare, di proprietà pubblica o di loro proprietà, cfr. J. RINGELHEIM, *op. cit.*, p. 80. Francesco Cerrone sottolinea il «netto misconoscimento della strategia argomentativa della difesa della ricorrente» da parte dei giudici, che hanno negato che nel caso di specie si trattasse della protezione dello stile di vita tradizionale itinerante, dal momento che la ricorrente aveva vissuto in modo stanziale per alcuni periodi, e hanno ridimensionato l'interferenza costituita dall'assenza di spazi adeguati nel sito carovaniere della zona rimarcando come altrove, in Inghilterra, fosse comunque garantita la possibilità agli zingari di condurre una vita itinerante, cfr. F. CERRONE, *Introduzione a I diritti all'identità e le minoranze*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle corti europee*, Padova 2007, p. 325-326. Le stesse critiche sono mosse nell'opinione dissenziente dei giudici Pastor Ridruejo, Bonello, Tulkens, Stráznická, Lorenzen, Fischbach e Casadevall (§ 9).

²⁷ TCF sent. 69/2007, 16.4.2007. Cfr. peraltro, l'opinione espressa dal giudice Jorge Rodríguez-Zapata Pérez nel suo *voto particular*: il giudice ha contestato la ricostruzione della Corte, ritenendo che la protezione delle minoranze etniche abbia una rilevanza costituzionale che non è stata adeguatamente considerata e che deve essere assicurata anche attraverso «medidas de discriminación positiva a favor de la minoría desfavorecida». Secondo Rodríguez-Zapata Pérez, infatti, non basta la "scrupolosa neutralità" di una norma di fronte alla situazione, oggettivamente differente, di una persona appartenente ad una minoranza etnica che, in buona fede e senza che siano intervenuti fattori in grado di creare tensioni rispetto all'ordine pubblico costituzionale, chiede il riconoscimento di alcuni effetti del suo matrimonio consuetudinario, espressione del suo diritto all'identità culturale.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

corrispondendo nel tempo diversi benefici sociali ai membri del nucleo familiare. I giudici hanno dato grande peso al profilo dell'appartenenza culturale, osservando che la pretesa che la ricorrente si sposasse nel 1971 con il rito canonico, il solo disponibile all'epoca, avrebbe comportato una lesione della sua libertà di religione, e richiamando il consenso emergente tra gli Stati europei in ordine alla protezione dei bisogni speciali delle minoranze (§ 61-62, dove si citano i precedenti di *Buckley*, *Chapman* e *Connors*). Avendo la ricorrente sviluppato nel corso del tempo una legittima aspettativa ad essere considerata a tutti gli effetti quale "coniuge" del Sig. Muñoz Diaz, il rifiuto della pensione di reversibilità è considerato dalla Corte una misura sproporzionata. I giudici non hanno invece accolto il profilo della discriminazione relativa al diritto al matrimonio: dal 1981 l'ordinamento giuridico spagnolo prevede l'istituto del matrimonio civile, a cui tutti possono accedere senza distinzioni di razza, religione e appartenenza culturale; gli effetti civili prodotti dalla celebrazione di alcune forme di matrimonio religioso (cattolico, protestante, islamico ed ebraico) sono stabiliti sulla base di intese tra lo Stato e le confessioni religiose e l'esclusione del matrimonio rom non costituisce, in questo senso, una discriminazione ai sensi dell'art. 14 Cedu. Il caso *Muñoz Diaz* ha quindi riproposto l'argomentazione già espressa nelle sentenze sullo stile di vita tradizionale in connessione al diritto all'abitazione: l'appartenenza di un soggetto ad un gruppo etnico o culturale minoritario può incidere sulle modalità di applicazione delle leggi (§ 61)²⁸.

3. *Limiti e ambiguità del riconoscimento giuridico delle specificità culturali*

La considerazione dei bisogni specifici dei membri di minoranze culturali e religiose in sede di elaborazione legislativa e/o applicazione giudiziale della regola giuridica, se rappresenta una dimensione ormai imprescindibile del diritto nelle società multiculturali contemporanee, comporta altresì il rischio di ambiguità e distorsioni.

Dal punto di vista teorico il pericolo principale risiede nel ricorso a stereotipi semplificanti e fuorvianti in relazione alla concezione dell'"identità" dei soggetti appartenenti a gruppi culturali e/o religiosi minoritari. Le elaborazioni giuridiche, normative e giurisprudenziali, intorno ai rom, sotto questo aspetto, risultano esemplificative di tale tendenza al riduzionismo e all'essentialismo culturale, con il riferimento spesso acritico a ricostruzioni superficiali e scarsamente documentate delle origini e dei tratti qualificanti, in termini di criteri di affiliazione e caratteristiche socio-culturali, della comunità rom²⁹. La nozione di

²⁸ Contro questa conclusione si è espresso il giudice Myjer nella sua *dissenting opinion*, ritenendo inopportuno il richiamo della giurisprudenza sul diritto all'abitazione in relazione a questioni riguardanti prestazioni di assistenza e sicurezza sociale e osservando che la violazione del combinato disposto art. 14 Cedu-art. 1 Prot. 1 sarebbe venuta in essere nel solo caso, non verificatosi, di rifiuto dei benefici sociali ai figli della coppia o alla ricorrente nella sua qualità di madre di "famiglia numerosa".

²⁹ L'approssimazione del "test culturale" di fatto applicato in Italia da alcuni giudici penali, in assenza di una teorizzazione costituzionale sulla rilevanza giuridica dell'appartenenza culturale, ha condotto in alcuni casi ad un'interpretazione distorta, se non propriamente errata, delle peculiarità culturali alla base del trattamento giuridico differenziato. Il riferimento d'obbligo è alla nota sent. 44516/2008, Cassazione VI sez. penale, che ha ricondotto la pratica del *manghel* (la richiesta di elemosina) alla "cultura rom", annullando una precedente condanna per il reato di riduzione in schiavitù a carico di una donna rom che mendicava con i due figli; la decisione è stata contestata da esponenti delle stesse comunità rom, che hanno evidenziato come la diffusione della mendicizia fosse da ricondurre alla



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

“identità” culturale è ormai oggetto di un’ampia letteratura sociologica e antropologica volta a ridimensionarne, se non a contestarne, le pretese di assolutezza³⁰: se la costruzione di una specifica identità culturale del gruppo sociale è indubbiamente un processo irrinunciabile e prioritario – direttamente connesso all’incompletezza biologica dell’uomo, che tenta di sottrarsi tanto al mutamento continuo e magmatico (le “alterazioni”) quanto alla rete di connessioni e potenzialità (l’“alterità”)³¹ – è altrettanto decisivo guardare all’identità come a un processo fluido e in continua evoluzione. Da questa prospettiva, la tendenza diffusa a declinare l’identità culturale in termini di “tradizione” – come reazione tanto alla progressiva omologazione tra paesi e culture quanto alla percezione dell’irriducibile diversità degli *altri* da noi – produce una serie di cortocircuiti teorici e di rischi per la convivenza in contesti pluralistici. Il frequente ricorso alla metafora delle “radici” nel discorso pubblico sull’identità, ad esempio, deve necessariamente essere indagato in quanto “dispositivo di autorità”, in forza del quale, «una volta “radicati” in una certa tradizione, scegliere autonomamente la propria identità culturale diventa impossibile», con la conseguente negazione di quel «diritto naturale di scegliersi una cultura» spettante a ogni essere umano³². Una concezione rigida dell’identità, sbilanciata sulla tradizione, finisce inoltre per non intercettare le peculiarità, in termini di fisionomia multipla e ibridata, di quei soggetti che sono *sia* “interni” (es. immigrati lungo-residenti, figli di immigrati nati nel paese di immigrazione, cittadini) *sia* “altri” sul piano etno-culturale e religioso (es. rom o musulmani)³³.

In relazione alle prime decisioni della Corte Edu in tema di protezione dello stile di vita tradizionale (*Buckley, Chapman e Connors*), ad esempio, le argomentazioni dei giudici europei sono apparse, da un lato, mutevoli e influenzate dai discorsi degli altri soggetti coinvolti nel caso (gli stessi ricorrenti e lo Stato resistente) e, dall’altro, fondate su una concezione paternalistica che vede i rom come una “comunità” omogenea e necessariamente vulnerabile, costantemente alla ricerca di esenzioni dall’ordinamento giuridico generale e caratterizzata da uno “stile di vita” immancabilmente riconnesso al nomadismo e alla vita nelle roulotte³⁴. Il ricorso a stereotipi nel riconoscimento di un diritto alla protezione dell’identità culturale produce incongruenze logiche e rischia di neutralizzare la stessa carica emancipativa dell’orientamento giurisprudenziale inaugurato dalla Corte: da un lato, infatti, la rigida associazione tra “stile di vita zingaro” e “nomadismo” sembra in contrasto con la rivendicazione, da parte dei ricorrenti, del diritto a stabilirsi in uno

precarità economica, sottolineando il carattere controverso del *manghel* all’interno dei gruppi rom, cfr. I. RUGGIU, *La diversità come bene pubblico tra Europa e Stati costituzionali*, in R. CHERCHI, G. LOY (a cura di), *op. cit.*, p. 104 e ss.

³⁰ Cfr., tra gli altri, C. GEERTZ, *Interpretazione di culture*, Bologna 1987; G. BAUMANN, *L’enigma multiculturale. Stati, etnie, religioni*, Bologna 2003; A. SEN, *Identità e violenza*, Roma-Bari 2008.

³¹ Cfr. F. REMOTTI, *Contro l’identità*, Roma-Bari 2007, p. 104.

³² Cfr. M. BETTINI, *Contro le radici. Tradizione, identità, memoria*, Bologna 2011, p. 6-10 e 28-29.

³³ I profili della eterogeneità e della complessità sono quelli maggiormente misconosciuti nelle ricostruzioni delle origini e della composizione della comunità rom da parte dei principali soggetti politico-istituzionali, sociali e giuridici, cfr., tra gli altri, I. HANCOCK, *Mind the doors! The contribution of linguistics*, in D. LE BAS, T. ACTON (eds.), *All Change! Romani studies through Romani eyes*, Hartfield, 2010, p. 17 e ss.

³⁴ Cfr. D. FARGET, *op. cit.*, p. 296 e ss. Secondo Ilenia Ruggiu «l’idea di cultura che ha la Corte si rivela, in un certo senso, museale, patrimoniale, cosale, perché non considera le diverse combinazioni ed evoluzioni delle culture, che possono darsi anche a seguito di scelte e opzioni individuali», cfr. I. RUGGIU, *Test e argomenti culturali nella giurisprudenza italiana e comparata*, in *Quad. cost.*, 3, 2010, p. 542.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

specifico terreno³⁵; dall'altro lato, l'adozione di un paradigma monolitico ed essenzialista nelle risposte giurisprudenziali alle problematiche della comunità rom ha, di fatto, effetti escludenti nei confronti della maggioranza dei membri della comunità, che non necessariamente si riconoscono nell'"identità culturale" sulla quale quelle risposte sono calibrate.

La sovrapposizione tra "stile di vita tradizionale rom" e "nomadismo" si presta altresì a strumentalizzazioni da parte delle autorità pubbliche, tenute quanto meno alla garanzia degli *standard* minimi di protezione del diritto all'abitazione. A tal proposito la vicenda del campo nomadi in località La Barbuta, alla periferia sud-orientale di Roma, è indicativa di quella «politica del riconoscimento trasformatrice di marginalità»³⁶ a cui si sta accennando, e che non interessa certo le sole istituzioni politiche italiane nei confronti dei rom. L'allestimento del "villaggio della solidarietà" La Barbuta è stato deciso nell'ambito del Piano Nomadi, con il quale il Comune di Roma aveva disposto la chiusura dei campi esistenti, autorizzati o abusivi, e il trasferimento degli abitanti in strutture ufficiali indicate dallo stesso Comune³⁷. A difesa della decisione di continuare ad affrontare la tutela delle esigenze abitative dei rom attraverso i "campi nomadi", l'istituzione comunale ha utilizzato l'argomento culturalista dello "zingaro che vuole vivere all'aria aperta" e che non accetterebbe di abitare in una casa anche se il Comune avesse intenzione di offrirgliela³⁸, riproducendo quella concezione stereotipica dell'"identità rom" che pervade la legislazione regionale e i provvedimenti adottati dagli enti locali in Italia. La vicenda del villaggio "Nuova

³⁵ Nel caso *Connors* l'approccio della Corte è risultato più complesso e approfondito: anche se il "viaggio" è ancora presentato come il tratto qualificante dell'identità culturale della comunità rom, i giudici si sono sforzati di articolare una visione dei "rom occidentali contemporanei", il cui stile di vita è improntato ad una originale compenetrazione tra stanzialità e nomadismo (cfr., in particolare, § 93). Nonostante questo approccio rinnovato, del resto, la Corte ha, sorprendentemente, continuato a riferirsi alla tradizione nomadica per giustificare la decisione.

³⁶ Cfr. E. MARCHI, *Pluralismo giuridico e rom tra politiche discriminatorie e riconoscimento delle diversità culturali*, in www.altrodiritto.unifi.it.

³⁷ Cfr. il D.P.C.M. 21.5.2008, con cui il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza in relazione agli "insediamenti di comunità nomadi" nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia; al decreto erano poi seguiti tre ordinanze del Presidente del Consiglio a carattere attuativo del Decreto, delle "linee guida" del Ministero dell'Interno per l'attuazione delle ordinanze e dei Regolamenti adottati dai Commissari straordinari già nominati con le ordinanze. Per alcune considerazioni critiche sulla normativa "anti-zigana" adottata dalle istituzioni italiane a partire dal 2008, cfr. A. SIMONI, *I decreti "emergenza nomadi": il nuovo volto di un vecchio problema*, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, 3-4, 2008, p. 45 e ss. e ID., *Appunti per una "lettura romana" del "pacchetto sicurezza"*, in *Diritto Immigrazione Cittadinanza*, 4, 2009, p. 217 e ss. Con sent. 24.6.2009 il TAR Lazio, sez. I, aveva annullato alcune disposizioni delle ordinanze; sull'appello avverso la sentenza del TAR si è pronunciato il Consiglio Di Stato, sez. IV, con sent. 16.11.2011, sostenendo l'illegittimità del D.P.C.M. del 2008, delle ordinanze e di tutti gli atti ministeriali collegati, per difetto dei presupposti di fatto in grado di giustificare il ricorso a mezzi e poteri straordinari. I giudici, in particolare, hanno contestato l'apoditticità del nesso tra la presenza di campi nomadi e l'"eccezionale" turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica alla base degli atti posti in essere dall'Amministrazione, che ha mostrato di trarre conseguenze "di sistema" a partire da isolati episodi di criminalità e di ritenere necessario il ricorso a poteri straordinari senza una sufficiente valutazione delle reali possibilità di soluzioni "ordinarie".

³⁸ Cfr. le dichiarazioni del Vicesindaco del Comune di Roma, Sveva Belviso, riportate nella *Lettera alle autorità incaricate dell'attuazione del Piano Nomadi di Roma* dell'Associazione 21 luglio del 15 novembre 2011. Il Vicesindaco ha ulteriormente chiarito la posizione del Comune: «Case popolari ai rom? Se le possono scordare [...] Non c'è alcuna intenzione di creare corsie preferenziali per dare case ai rom, discriminando i cittadini italiani nelle liste. Quindi: una soluzione alternativa ai campi nomadi non esiste», cfr. *Case popolari ai nomadi? Belviso: "Se le scordino"*, in *La Repubblica*, 11 settembre 2012.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

Barbuta" ha avuto conseguenze giudiziarie particolarmente significative, tutt'ora in corso. Nel febbraio e nel giugno 2012 l'Associazione 21 luglio e l'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) hanno avanzato, rispettivamente, un'azione civile contro la discriminazione – chiedendo che fosse riconosciuto il carattere discriminatorio del comportamento del Comune di Roma con riferimento alla prosecuzione dei lavori di ultimazione e assegnazione degli "alloggi" nel campo – e la sospensione cautelare di tali provvedimenti. Con un'importante ordinanza, dell'8 agosto 2012, il Tribunale di Roma ha accertato il carattere discriminatorio delle misure poste in essere dal Comune di Roma, disponendo la sospensione delle procedure di assegnazione degli alloggi fino alla definizione del procedimento sommario di cognizione. Il giudice ha ricostruito il complesso sistema normativo a tutela del divieto di discriminazioni razziali, con particolare riferimento al diritto all'abitazione, articolato sui livelli nazionale (artt. 2, 3, 10 c. 2 Cost., art. 43 T.U. 286/1998 e art. 2 D.Lgs. 215/2003), comunitario (Dir. 200/43/CE) e internazionale (art. 14 CEDU, art. 31 Carta sociale europea, Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale). Nella sentenza, in particolare, si richiama la decisione del Comitato europeo per i diritti sociali del 7.12.2005, con la quale è stata accertata la violazione, da parte dell'Italia, dell'art. 31 della Carta con riferimento alla valenza discriminatoria della soluzione consistente nel collocare le comunità rom e sinti nei campi³⁹; la non conformità all'art. 31 della Carta sociale delle politiche adottate dallo Stato italiano nei confronti di rom e sinti è stata ulteriormente ribadita dal Comitato nel 2011⁴⁰. Il carattere discriminatorio delle attività di assegnazione degli alloggi realizzate dal Comune di Roma è stato ricollegato dal Tribunale alla considerazione che l'accesso agli alloggi del campo in località la Barbuta è stato prospettato dalle istituzioni ai soli rom, con l'esclusione degli «individui presenti sul territorio del Comune di Roma non appartenenti a tali comunità, e pur essi in situazioni di grave disagio abitativo e sociale», e con l'effetto di imporre ai rom una condizione di vita più svantaggiosa per il fatto di collocarli «in maniera potenzialmente stabile» in «un'area periferica, per sua natura estranea ad una pianificazione urbanistica con funzione abitativa»; lo stesso codice comportamentale imposto agli abitanti del nuovo villaggio, inoltre, è apparso lesivo del diritto alla libertà personale, alla vita privata e familiare e alla libertà di riunione⁴¹. Il giudice, in sostanza, ha contestato l'impianto culturalista nelle strategie di tutela del diritto all'abitazione dei rom, o meglio la strumentalizzazione dell'argomento culturale in funzione deresponsabilizzante rispetto all'adozione di politiche efficaci di tutela dell'accesso ad un bene fondamentale quale l'abitazione, che riescano a tener conto delle specificità della condizione socio-culturale dei rom nella sua configurazione reale e non stereotipica. Richiamando la comunicazione informativa dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni razziali) alla Commissione europea sulla strategia nazionale di inclusione dei rom, dei sinti e dei camminanti⁴², nella sentenza si è sostenuta l'inidoneità della cosiddetta "campizzazione" rispetto

³⁹ Secondo il Comitato, « [...] persistendo nella sua pratica di mettere i rom e i sinti nei campi, il Governo ha fallito nel prendere in considerazione tutte le differenze rilevanti o di prendere misure adeguate per assicurarsi che essi abbiano accesso ai diritti e ai benefici collettivi che devono essere disponibili a tutti»; secondo il Comitato tra le misure che il Governo avrebbe dovuto mettere in campo al fine di migliorare le condizioni abitative di rom e sinti c'è anche l'«accesso ad abitazioni pubbliche», cfr. Comitato europeo per i diritti sociali, Decisione nel merito, *Centro europeo per i diritti dei rom v. Italia*, 7.12.2005, §§ 36 e 46.

⁴⁰ Cfr. European Committee of Social Rights, *Conclusions 2011 (ITALY)*, January 2012, pp. 39 e s.

⁴¹ Ord. Tribunale Roma, 8.8.2012, pp. 23-25.

⁴² Cfr. *Strategia*, cit.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

agli obiettivi della sicurezza e dell'integrazione delle comunità rom e si è dato conto dell'«ampio spettro di opzioni abitative alternative ai campi nomadi», peraltro già positivamente sperimentate in molte città italiane⁴³. Con ordinanza del 13 settembre 2012 la sez. feriale del Tribunale civile di Roma ha accolto il reclamo presentato dal Comune, annullando l'ordinanza di sospensione dell'assegnazione degli alloggi all'interno del "villaggio" La Barbuta in attesa della decisione definitiva della Seconda Sezione Ordinaria del Tribunale.

4. *Per un superamento del riduzionismo culturale nella tutela dei diritti dei rom: i casi Yordanova e M. and others.*

Con le due recenti sentenze *Yordanova and others v. Bulgaria*, 24.4.2012, e *M. and others v. Italy and Bulgaria*, 31.7.2012, la Corte è sembrata più attenta ai rischi di una considerazione semplicistica delle specificità culturali ai fini di una più effettiva tutela della minoranza rom.

Il caso *Yordanova*, come già anticipato, è relativo alla tutela del diritto all'abitazione e alla vita privata e familiare dei membri della comunità rom. Il ricorso si fondava sulla pretesa violazione degli artt. 3 (divieto di trattamenti inumani o degradanti) e 8 (rispetto della vita privata e familiare) Cedu e dell'art. 1 Prot. 1 (diritto alla proprietà), considerato isolatamente e in combinato disposto con gli artt. 13 (diritto a un rimedio effettivo) e 14 (divieto di discriminazioni) Cedu, in relazione all'ordine di sgombero dalle abitazioni situate in *Batalova Vodenitsa*, una sorta di "ghetto rom" della città di Sofia nel quale i 26 ricorrenti, cittadini bulgari di asserita origine rom, vivevano con le loro famiglie da decenni. L'indagine della Corte si è concentrata sulla conformità all'art. 8 Cedu dell'interferenza che si realizzerebbe con l'esecuzione dell'ordine di rimozione adottato dalle autorità di Sofia nel 2005 e successivamente sospeso⁴⁴. I giudici hanno accertato inizialmente che l'esecuzione del provvedimento avrebbe inciso sul diritto all'abitazione e sul diritto alla vita privata e familiare dei ricorrenti, sulla base di una lettura "sostanzialista" per la quale gli alloggi abusivamente occupati sono comunque considerati "case" e luoghi di svolgimento dei legami familiari e sociali ai sensi dell'art. 8 Cedu. Il secondo profilo è quello relativo alla legittimità dell'interferenza, che è risultata conforme al diritto nazionale e funzionale ad uno scopo legittimo, ovvero il recupero, da parte delle autorità pubbliche, di terreni occupati illegalmente in vista della riqualificazione dell'area, anche mediante vendita a privati. Il terzo passaggio, che ha poi condotto all'accertamento della violazione dell'art. 8, ha riguardato la conformità dell'interferenza ai parametri della "necessità in una società democratica". La Corte ha innanzitutto richiamato i principi generali in materia: se alle autorità nazionali è lasciato un margine di apprezzamento circa la rispondenza dell'interferenza ad un "bisogno sociale pressante" e la sua proporzionalità rispetto allo scopo legittimo perseguito, alla Corte rimane l'ultima

⁴³ Ord. Tribunale Roma, cit., p. 26. Tali soluzioni alternative sono, ad esempio, rappresentate dall'edilizia sociale in abitazioni ordinarie pubbliche, dal sostegno all'acquisto e all'affitto di abitazioni ordinarie private, dalle autocostruzioni accompagnate da progetti di inserimento sociale, dall'affitto di casolari/cascine di proprietà pubblica, dalle aree di sosta per gruppi itineranti e dalla regolarizzazione della presenza di roulotte in aree agricole di proprietà degli stessi membri dei gruppi minoritari.

⁴⁴ La stessa Corte Edu, l'8 luglio 2008, aveva intimato al Governo bulgaro di sospendere la rimozione dei ricorrenti dalle proprie abitazioni finché non fossero state fornite informazioni dettagliate sulle modalità con le quali assicurare una protezione sicura a eventuali soggetti deboli coinvolti, quali bambini, anziani o disabili.



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

parola in merito alla rilevanza e all'importanza della compressione dei diritti protetti dalla Convenzione. È stato poi ricordato che il margine di apprezzamento è sicuramente ampio in relazione alle politiche economiche e sociali (quali quelle in ambito abitativo), ma che la perdita della propria abitazione realizza una forma estrema di interferenza rispetto ai diritti, fondamentali, sanciti dall'art. 8, con la conseguenza che il margine statale subisce un restringimento e lo Stato risulta sicuramente obbligato a rispettare le garanzie procedurali e gli obblighi di proporzionalità e ragionevolezza. Nell'applicazione di tali principi generali alla fattispecie concreta, i giudici hanno innanzitutto rilevato la sostanziale assenza di seri tentativi, da parte delle autorità, di predisporre soluzioni alternative allo sgombero al fine di evitare che i ricorrenti e le loro famiglie rimanessero privi di qualsiasi tipo di alloggio; in seconda battuta, è stata registrata la mancata dimostrazione da parte del Governo dell'urgenza di tornare in possesso dei terreni in funzione dei progetti di riqualificazione dell'area, che non risultano essere mai giunti alla fase dell'implementazione. Da ciò la Corte ha dedotto la violazione dell'art. 8 Cedu, sia con riferimento all'adozione dell'ordine di sgombero – fondato su una normativa interna che non richiede lo scrutinio di proporzionalità e adottato con una procedura che non ha offerto garanzie circa la verifica dei requisiti del “bisogno sociale pressante” e della proporzionalità – sia in relazione agli eventi e ai provvedimenti intercorsi successivamente.

Circa il ruolo dell'identità culturale e dello stile di vita tradizionale nella tutela del diritto all'abitazione e alla vita privata e familiare dei rom, la sentenza offre interessanti spunti di riflessione, a partire dalle considerazioni della Corte, in sede di scrutinio di proporzionalità, sui presupposti e i caratteri della “vita comunitaria” (§ 121). Pur sostenendo che l'ordine di sgombero dagli alloggi abusivamente occupati fosse in principio legittimo e che i ricorrenti non potessero rivendicare alcun titolo per rimanere nelle abitazioni alla luce del diritto nazionale, i giudici hanno esaltato l'importanza della durata dell'insediamento nel quartiere di *Batalova Vodenitsa*, a fronte dell'inattività e della sostanziale tolleranza da parte delle autorità pubbliche. La condivisione ultradecennale degli stessi spazi di vita nella comunità di *Batalova Vodenitsa* ha comportato la creazione di legami sociali e familiari favoriti dall'assenza di alternative abitative realistiche e dalla stessa riluttanza dei ricorrenti a trasferirsi altrove e a vedere così travolto il proprio spazio sociale ed affettivo; se la stabilità e la sicurezza di tali rapporti comunitari non sono assistite dal diritto interno, esse rappresentano non di meno un argomento rilevante per la Corte nella valutazione della proporzionalità delle misure adottate dalle autorità bulgare. Il “diritto allo stile di vita” non costituisce, nel caso *Yordanova*, il fulcro dell'argomentazione della Corte: è piuttosto il Governo a menzionarlo – sostenendo che i ricorrenti non sono in alcun modo titolati ad un trattamento privilegiato a causa dell'appartenenza etnica o dello stile di vita tradizionale – a sostegno del carattere “neutro” e non discriminatorio delle misure di contrasto all'occupazione abusiva delle abitazioni. La Corte, a tal proposito, ha contestato al Governo la contraddittorietà dell'argomento secondo il quale l'elaborazione di strategie specificamente tarate sulla situazione peculiare dei rom realizzerebbe una discriminazione ai danni della popolazione maggioritaria, a fronte dell'adozione, a livello statale, di piani e programmi per l'inclusione sociale dei rom come gruppo portatore di bisogni specifici. I rom, secondo la Corte, rappresentano una comunità “oggettivamente” emarginata e socialmente svantaggiata e nei loro confronti sono ipotizzabili, *ex art. 14 Cedu*, “azioni positive” di riequilibrio della condizione di disuguaglianza. Il fondamento della specificità socio-culturale, quindi, sembra essere individuata dalla Corte nella condizione di povertà ed emarginazione sociale in cui versano moltissime comunità rom in Bulgaria e in altri paesi europei; l'esplicita



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

contestazione alle autorità bulgare della mancata considerazione dei bisogni peculiari dei ricorrenti deve essere letta in questa prospettiva e in funzione di polemica con l' "argomento culturalista" a cui spesso i Governi ricorrono strumentalmente⁴⁵. Gli stessi ricorrenti, nelle loro osservazioni, hanno rifiutato la ricostruzione stereotipica e razzista della vita nel quartiere così come emergente dalle lamentele degli abitanti non rom e sostenuta dalle stesse autorità locali, in base alla quale il degrado, la sporcizia e la delinquenza che affliggono *Batalova Vodenitsa* sarebbero connaturate alla presenza rom e, quindi, di impossibile risoluzione se non con la loro rimozione dall'area. Secondo i ricorrenti la strategia sottesa all'operato delle autorità risulta in effetti di matrice "razzista", nella misura in cui alle conseguenze negative prodotte da comportamenti individuali si reagisce con misure collettive, quali l'espulsione dal quartiere di decine di famiglie, sulla base di uno slittamento dal piano della responsabilità individuale a quello delle colpe collettive che molto facilmente si carica di una stigmatizzazione etnico-razziale. Al Governo bulgaro che riproponeva il cliché dello "stile di vita rom" – esemplificato dall'abbandono della spazzatura in strada, dalla convivenza all'interno delle abitazioni con numerosi animali, dall'abitudine a stendere il bucato dalle finestre che affacciano sulla pubblica via o su spazi comuni, dai furti e dal comportamento aggressivo e disordinato, dalla tendenza all'uso e all'abuso di alcol e droghe (§ 93) – la Corte ha opposto una concezione del diritto all'abitazione che ne valorizza la dimensione di diritto sociale fondamentale. Il diritto all'abitazione dei rom, infatti, è innanzitutto un diritto a *non rimanere senz'atetto*, con la considerazione primaria della condizione di povertà e di bisogno rispetto ad altri profili pur significativi; come già osservato in *Chapman* (§ 99), dall'art. 8 Cedu non può certo derivarsi un "diritto alla casa" corrispondente ad un obbligo per lo Stato di garantire un'abitazione agli individui sotto la propria giurisdizione, ma indubbiamente situazioni di particolare vulnerabilità possono giustificare un'interpretazione dell'art. 8 in termini di obbligazione positiva a offrire riparo e protezione. In sostanza, quindi, la situazione "speciale" dei rom in quanto minoranza etnico-culturale è sicuramente tenuta in conto dalla Corte quale elemento che dovrebbe guidare lo Stato alla ricerca di soluzioni abitative efficaci poiché calibrate sulle peculiarità dei soggetti; ciò che risulta contestata è la strumentalizzazione di tale "specialità", largamente semplificata, come premessa per un sostanziale immobilismo delle istituzioni.

Con la sentenza *M. and others v. Italy and Bulgaria* la Corte ha affrontato un caso delicatissimo riguardante una minore rom di nazionalità bulgara, che, insieme ai genitori e alla cognata, ha lamentato la violazione, da parte dello Stato italiano e di quello bulgaro, degli artt. 3, 4 e 14 Cedu. I fatti all'origine della vicenda sono di particolare gravità. Secondo la versione dei ricorrenti, nel maggio 2003 la ragazza minore e i genitori si sarebbero recati in Italia dietro la promessa di lavoro fatta da un rom di nazionalità

⁴⁵ Già in *Connors*, come si è detto, la Corte aveva contestato al Governo britannico l'insufficienza degli argomenti a sostegno della legittimità dell'interferenza con i fondamentali diritti ex art. 8 Cedu. Il Regno Unito, infatti, aveva tentato di giustificare l'adozione di un procedimento sommario per l'espulsione delle famiglie rom dai campi nomadi gestiti dalle autorità locali ricorrendo all'argomento del "nomadismo": gli zingari avrebbero speciali bisogni connessi al loro stile di vita tradizionale "viaggiante", che richiederebbe un approccio più flessibile nella gestione dei campi attrezzati; inoltre, le espulsioni assistite da minori garanzie procedurali sarebbero risultate vitali al rapido allontanamento dei soggetti problematici con comportamenti anti-sociali, il che consentiva di scongiurare la fuga delle altre famiglie rom dall'area; infine, i costi di un procedimento giurisdizionale "ordinario" avrebbe comportato un aumento delle tariffe, a detrimento dell'intera popolazione rom che abitava nel campo (§ 87). I giudici hanno contestato punto per punto la difesa del Governo, sostenendo che gli sgomberi sommari non risultavano affatto funzionali al perseguimento degli obiettivi indicati dal Governo in termini di altrettanti benefici a favore della comunità rom (§§ 88-90).



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

serba, già residente in Italia, che li aveva assunti come domestici nella propria abitazione a Ghislarengo, in provincia di Vercelli; sei giorni dopo l'arrivo in Italia, i genitori della ragazza sarebbero stati picchiati e minacciati di morte, nonché costretti a tornare in Bulgaria lasciando la figlia in mano all'uomo di nazionalità serba e al nipote, intenzionato a sposare la giovane nonostante l'asserito rifiuto dei genitori. La minore, rimasta sola in Italia, sarebbe stata tenuta sotto continua sorveglianza dai due uomini, costretta a rubare, picchiata, minacciata di morte e ripetutamente stuprata⁴⁶. La settimana successiva la madre e la cognata della giovane ricorrente avevano fatto ritorno in Italia, denunciando alla polizia di Torino le minacce e le percosse subite e il sequestro della ragazza; circa venti giorni dopo la denuncia, un'operazione di polizia condotta presso l'abitazione degli aguzzini aveva consentito la liberazione della minore. In seguito, una volta tornati in Bulgaria, i ricorrenti avevano inviato numerose lettere ed e-mail alle autorità italiane, chiedendo spiegazioni circa la lentezza delle indagini e l'assenza di un procedimento penale contro i due uomini e lamentando di essere stati sottoposti a minacce, umiliazioni e maltrattamenti da parte della polizia durante la loro permanenza in Italia. I ricorrenti si erano rivolti anche alle autorità bulgare, chiedendo un supporto nella ricerca di informazioni presso il Governo italiano. I due Governi coinvolti hanno sostenuto davanti alla Corte una versione differente dei fatti. Secondo la versione italiana, le autorità avevano posto in essere tutti gli adempimenti necessari per dar corso alla denuncia presentata dalla madre della ricorrente. Un punto particolarmente significativo sottolineato dal Governo italiano è relativo alla perquisizione di polizia nella villa di Ghislarengo, durante la quale erano state rinvenute fotografie di ciò che appariva essere ragionevolmente una festa di matrimonio; il convincimento, da parte delle autorità, che la vicenda riguardasse un matrimonio e un accordo tra le due famiglie con relativa consegna di denaro al padre della sposa, e non un episodio di sequestro, ha portato il pubblico ministero di Vercelli a trasformare il procedimento penale contro ignoti per sequestro di persona in due procedimenti per false dichiarazioni e diffamazione contro madre e figlia, successivamente definiti, rispettivamente, con un'assoluzione e un'archiviazione. La versione del matrimonio consensuale è stata sostenuta altresì dal Governo bulgaro: la minore sarebbe andata in sposa al giovane di nazionalità serba dietro pagamento di 11.000 euro, regolarmente consegnati al padre della sposa alla presenza delle famiglie e di altri testimoni, come le foto in possesso dell'autorità giudiziaria italiana dimostrerebbero. I ricorrenti hanno chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla violazione degli artt. 3 (con riferimento alla mancata adozione dei provvedimenti necessari per prevenire le violenze a danno della giovane rom da parte della famiglia serba attraverso una rapida liberazione e alla insufficienza delle indagini di polizia), 4 (con riferimento al divieto di schiavitù, servitù, lavoro forzato o obbligatorio) e 14 (divieto di discriminazioni basate sull'appartenenza etnico-razziale) Cedu. Dopo aver, totalmente o parzialmente, rigettato le obiezioni preliminari in merito all'abuso del diritto di petizione, al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne e alla mancanza dello status di vittima⁴⁷, la

⁴⁶ A sostegno della loro ricostruzione dei fatti, i ricorrenti non hanno presentato alla Corte copia della denuncia alla polizia o documenti inerenti al procedimento penale successivamente instauratosi in Italia; secondo la difesa, infatti, ciò sarebbe stato reso impossibile dalla mancata collaborazione delle autorità italiane. Gli unici atti sottoposti all'attenzione della Corte sono due perizie mediche nelle quali si stabiliva che la giovane aveva effettivamente sofferto di disturbi da stress post-traumatico e che le lesioni fisiche riscontrate risultavano compatibili con le violenze descritte dalla ricorrente.

⁴⁷ La Corte, più precisamente, ha accolto le obiezioni relative alla mancanza dello status di vittima con riferimento al padre, alla madre e alla cognata della minore in ordine ai motivi di ricorso di cui agli artt. 3 e 4 Cedu, «poiché la



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Corte è passata ad affrontare il merito della questione, giungendo ad accertare la violazione dell'art. 3 Cedu soltanto in relazione all'insufficienza delle indagini sulle violenze riportate dalla giovane rom e rigettando, in quanto manifestamente infondati, i motivi di ricorso di cui agli artt. 4 e 14 Cedu.

Un aspetto qualificante della vicenda, anche questa volta, ha riguardato l'utilizzo dell'argomento culturalista a sostegno di un approccio riduttivo nella tutela dei diritti fondamentali. In un passaggio rapido ma significativo, il Governo italiano ha affermato che le conclusioni a cui erano giunti sia il GIP che il Tribunale di Torino sui fatti oggetto del ricorso erano le stesse sostenute dal Governo, ovvero che «il problema era in massima parte dovuto ad un disaccordo economico relativo al contratto matrimoniale concluso», probabilmente a causa del trattamento ricevuto dalla giovane e da questa comunicato telefonicamente alla madre; a difesa di questa linea argomentativa il Governo ha ribadito che i matrimoni rom sono «caratteristici, come accettato dalla Corte in *Muñoz Diaz c. Spagna*» (§ 93). La posizione della Corte al proposito si è fondata innanzitutto sul richiamo dei principali profili della tutela garantita dall'art. 3 Cedu, «che racchiude uno dei valori fondamentali della società democratica» imponendo agli Stati un obbligo assoluto di adottare misure idonee ad impedire che le persone, e in particolare i minori e altri soggetti vulnerabili, siano sottoposte a torture o trattamenti inumani o degradanti, anche procurati da privati; dall'art. 3, in particolare, si ricava un obbligo per le autorità di realizzare indagini indipendenti, imparziali e soggette a controllo pubblico sulle accuse di maltrattamenti, qualora essi siano «discutibili» e sollevino un «ragionevole sospetto», agendo con diligenza e sollecitudine esemplari e assicurando le prove dei fatti (§ 100 e giurisprudenza ivi citata). Proprio in relazione alle indagini successive alla liberazione della minore, la Corte ha ritenuto l'operato delle autorità italiane manchevole e negligente, censurando in particolare l'assenza di una visita medica a fronte di denunce di violenze e stupro. Al paragrafo 105 la posizione della Corte in termini di rifiuto della strumentalizzazione delle pratiche culturali tradizionali in chiave di deresponsabilizzazione circa la tutela dei diritti fondamentali appare chiara: anche ammettendo che nel caso di specie si trattasse di matrimonio organizzato secondo la tradizione rom, dalle denunce risultava comunque che nel mese di soggiorno a Ghislarengo la giovane fosse stata picchiata e stuprata e gli Stati sono tenuti ad adottare misure di protezione nei confronti di gravi violazioni dell'integrità della persona anche da parte del marito (cfr. *Opuz v. Turkey*, 9.6.2009, §§ 160-176) o del partner, tanto più nel caso di una minore. Poiché dalle denunce dei ricorrenti erano emersi profili che, se accertati, avrebbero potuto integrare la fattispecie gravissima di tratta degli esseri umani, con la conseguente violazione dello stesso art. 3 Cedu, le autorità italiane erano tenute ad indagare a fondo sulla vicenda, «in quanto un possibile «matrimonio rom» non poteva essere utilizzato come motivazione per non indagare sulle circostanze» (§ 106)⁴⁸. L'importanza di tali

sofferenza morale subita dai suddetti non può aver raggiunto una dimensione ed un carattere distinti dalla sofferenza emotiva che può ritenersi inevitabile per i familiari delle vittime di gravi violazioni dei diritti umani» (§ 76). I tre familiari della giovane sono stati considerati «vittime» dalla Corte in relazione a specifici aspetti delle vicende lamentate con il ricorso (cfr. §§ 78-81).

⁴⁸ Nella sua opinione dissenziente il giudice Kalaydjieva ha contestato le conclusioni della Corte, sottolineando l'illogicità e l'incongruenza dell'operato degli inquirenti italiani e osservando che l'illegittimità del comportamento delle autorità abbia riguardato l'approccio globale rispetto alle denunce, con riferimento quindi alla stessa operazione di liberazione della minore e agli interrogatori dei ricorrenti immediatamente successivi. Secondo il giudice le autorità italiane non erano realmente convinte che si trattava di un «matrimonio rom» consensuale, il che comunque non poteva ragionevolmente giustificare il trattamento concretamente riservato alle accuse di maltrattamento, atti sessuali non consensuali, partecipazione forzata ad attività criminali, a meno che non si accetti l'idea che un matrimonio rom



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

affermazioni della Corte non risulta intaccata dalle considerazioni svolte in alcuni passaggi successivi, quando le circostanze del caso sono state valutate con riferimento alla presunta violazione dell'art. 4 Cedu. Da un lato, la peculiarità del matrimonio rom consistente nel pagamento di una somma di denaro al padre della sposa è stata considerata rilevante al fine di escludere che la fattispecie potesse essere inquadrata nell'ipotesi di tratta degli esseri umani e riduzione in schiavitù ai sensi dell'art. 4 Cedu⁴⁹; dall'altro, la Corte ha osservato che le risoluzioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa in merito alla condizione preoccupante delle donne rom nel contesto dei matrimoni forzati e precoci (ovvero concernenti almeno un coniuge al di sotto dei 18 anni) sono successive ai fatti in discussione e che i documenti internazionali in vigore all'epoca e lo stesso diritto nazionale italiano erano compatibili con il presunto matrimonio tra il giovane rom di nazionalità serba e la minore bulgara, del resto vicina alla soglia dei diciotto anni⁵⁰. Al di là della qualificazione giuridica dei fatti all'origine del ricorso in termini di "tratta" o "schiavitù", l'aspetto interessante della pronuncia, in linea con quanto sostenuto in precedenza, è la contestazione del "metodo" seguito dalle autorità inquirenti, ovvero di quel meccanismo riduzionista che porta ad adottare, nei casi riguardanti membri di minoranze culturali e/o religiose, un approccio stereotipizzante volto alla sostanziale semplificazione degli elementi costitutivi della vicenda in vista di una loro ascrizione acritica nel novero delle pratiche tradizionali e conseguente deresponsabilizzazione rispetto all'obiettivo della tutela dei diritti fondamentali della persona⁵¹.

(Novembre 2012)

costituisce un accordo da parte dei genitori per vendere una sposa "per qualsiasi scopo". Secondo Kalaydjieva le autorità italiane erano in realtà convinte che i ricorrenti avessero mentito sin dall'inizio: ciò spiegherebbe la riluttanza nell'organizzare la tempestiva liberazione della minore e il modo in cui la stessa e la madre sono state frettolosamente interrogate sotto minaccia dell'immediato avvio di un procedimento per false dichiarazioni.

⁴⁹ «La Corte ribadisce che il matrimonio possiede connotazioni sociali e culturali ben radicate, che possono differire molto da una società all'altra [...] si può ragionevolmente accettare che tale pagamento rappresenti un regalo da una famiglia all'altra, una tradizione comune a molte culture differenti nella società odierna» (§ 161).

⁵⁰ Cfr. §§ 165-166. La Corte si è riferita, in particolare, alle due Risoluzioni n. 1468 del 2005 sui matrimoni forzati e i matrimoni precoci e n. 1740 del 2010 sulla situazione dei Rom in Europa ed attività pertinenti del Consiglio d'Europa.

⁵¹ È importante sottolineare, in ogni caso, che il comportamento delle autorità italiane non integra, secondo la Corte, un'ipotesi di violazione del divieto di discriminazioni etnico-razziali ex art. 14 Cedu: dai documenti in possesso della Corte, infatti, non risulterebbe che le lacune delle indagini sulle denunce dei ricorrenti siano dipese da comportamenti discriminatori e razzisti (§ 178).