

La tutela dei diritti fondamentali tramite i programmi europei di finanziamento: il caso dei diritti dei Rom

di Sara Pugliese

Ricercatore di Diritto dell'Unione europea

Dipartimento di giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

ABSTRACT

The study aims to verify whether the EU financing programs are effective in contributing to the individual right protection, taking on as a case study the protection and inclusion of Roma communities.

Retracing the phases that determined the emersion of the Roma problem, both at European and international level, as a central issue of the minority protection, the study underlines the relevant role of the European Court of Human Right and of the European Committee of Social Rights – European Social Charter body of "political" control – in affirming the right of Roma communities to preserve their "traditional lifestyle" and to access to services without discriminations. Since 2000, after the adoption of the anti-discrimination acts, the problem attracted also the EU Institutions' attention. However, even if the European Parliament insisted several times on the necessity to elaborate an European strategy aimed to Roma inclusion, European Commission preferred to leave the responsibility to the States, limiting itself to establish a coordination framework and to offer financial support through the financial "direct management" programs and "shared management" programs (related to the Structural Funds).

The analysis puts in evidence that both the instruments show significant limits in the right protection. The "direct management" programs, aimed to sector objectives and based on a "rewarding" logic, could determine inconsistency between actions and excessive competition between the fund recipients. The Structural Fund programs, for their part, are submitted to extremely rigorous conditions discouraging the States to invest funds in favour of ethnical and social groups circumscribed and highly marginalized (as the Roma communities). As an alternative, the analysis proposes to activate financial "stabilization" mechanisms, aimed to intervene "automatically" in support of the States where the protection of marginalized groups falls below pre-determined standards, to offer funds earmarked to expenditures strictly necessary to remedy to the right violations.

SINTESI

Lo studio intende verificare se i programmi di finanziamento dell'UE siano efficaci nel contribuire alla tutela dei diritti individuali, assumendo come caso studio la tutela ed inclusione delle comunità Rom. Ripercorrendo le tappe attraverso le quali il tema si è imposto, sul piano europeo e internazionale, come aspetto centrale della tutela delle minoranze, lo studio mette in evidenza il ruolo

determinante della Corte EDU e del Comitato Europeo dei Diritti Sociali – organo di controllo “politico” della Carta Sociale Europea – nell’affermare il diritto delle comunità Rom alla preservazione del loro “tradizionale stile di vita” e all’accesso non discriminatorio ai servizi. A partire dal 2000, in seguito all’adozione degli atti anti-discriminazione, la questione si è imposta all’attenzione anche delle Istituzioni dell’UE. Tuttavia, per quanto il Parlamento europeo abbia più volte insistito sulla necessità di elaborare una strategia europea per l’inclusione dei Rom, la Commissione ha preferito lasciare la responsabilità delle decisioni agli Stati, limitandosi a fornire un quadro di coordinamento gestionale e supporto finanziario attraverso i programmi c.d. “a gestione diretta” e i programmi c.d. “a gestione decentrata” (relativi ai Fondi strutturali).

L’analisi evidenzia, però, che entrambi gli strumenti presentano forti limiti nella protezione dei diritti. I programmi “a gestione diretta”, finalizzati ad obiettivi settoriali e basati su una logica di “premierità”, possono generare incoerenza delle azioni ed eccessiva competizione tra i destinatari dei fondi. La programmazione dei Fondi strutturali, dal canto suo, è sottoposta a condizioni troppo stringenti che possono disincentivare gli Stati a investire fondi a favore di segmenti circoscritti e marginalizzati di popolazione (come le comunità Rom). In alternativa, l’analisi propone di attivare meccanismi finanziari di “stabilizzazione”, che intervengano automaticamente a supporto degli Stati in cui la tutela dei diritti dei gruppi marginalizzati sia al di sotto di determinati standard, offrendo finanziamenti vincolati a spese strettamente necessarie a sanare le violazioni dei diritti (c.d. earmarking).

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il progressivo emergere della questione “Rom” sul piano internazionale ed europeo – 3. La tutela dei Rom nell’Unione europea: un caso specifico nell’ambito della disciplina antidiscriminazione – 4. Il contributo dei programmi a gestione diretta e dei Fondi strutturali agli obiettivi di tutela ed inclusione delle comunità Rom – 5. Gli obiettivi di inclusione dei Rom nella Strategia Europa 2020 e il contributo della politica di coesione: verso una “territorializzazione” della problematica – 6. Dal focus sull’inclusione dei Rom alla tutela dei loro diritti – 7. Conclusioni

1. Introduzione

Come è noto, l’Unione europea ha assunto nel tempo un ruolo sempre più rilevante nel controllo e nella promozione della tutela dei diritti fondamentali.

Sotto il primo profilo, va ricordato che, mentre inizialmente il controllo sui diritti era appannaggio della Corte di giustizia,¹ con il Trattato di Amsterdam è stata

¹ Cfr., tra le più note, Corte giust. 12 novembre 1969, causa C-29/69, *Stauder*, in *Racc.*, pp. 419 e ss.; 17 dicembre 1970, causa C-11/7, *Internationale Handelsgesellschaft*, in *Racc.*, pp. 1125 e ss.; 14 maggio 1974, causa C-4/73, *Nold*, pp. 491 e ss.; 28 ottobre 1975, causa C-36/75, *Rutili*, pp.

introdotta una procedura di controllo “politico” sulle violazioni dei valori fondamentali dell’Unione enunciati all’art. 2 TUE, tra cui rientra anche “*il rispetto dei diritti umani*”.² La scarsa incisività di tale procedura ha indotto la Commissione nel 2014 a elaborare un meccanismo di monitoraggio permanente sul rispetto dei principi dello Stato di diritto e sui diritti umani in ciascuno Stato membro.³

Sotto il secondo profilo, oltre all’adozione di strumenti regolativi che, imponendo obblighi agli Stati, promuovono direttamente⁴ o indirettamente⁵ la

1219 e ss..

² Art. 7 - TUE. La procedura si articola in due fasi. La prima fase, c.d. “meccanismo preventivo”, è disciplinata dall’art. 7, §1, TUE, in base al quale “*su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura. Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi*”. La seconda fase, c.d. “meccanismo sanzionatorio”, è disciplinata dall’art. 7, §2, 3, in base ai quali “*Il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l’esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all’articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall’applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio...*”. Il 12 settembre 2018 il Parlamento ha adottato la Risoluzione su una proposta recante l’invito al Consiglio a constatare, a norma dell’articolo 7, paragrafo 1, del Trattato sull’Unione europea, l’esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell’Ungheria dei valori su cui si fonda l’Unione (2017/2131 - INL), di fatto attivando per la prima volta la procedura di cui all’art. 7, §1, ma la risoluzione non ha finora avuto seguito.

³ COM (2014) 158 final dell’11 marzo 2014, *Un nuovo quadro dell’UE per rafforzare lo Stato di diritto*, prevede un meccanismo di monitoraggio *soft* sul rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali nei singoli Stati, articolato in tre fasi: valutazione della Commissione dell’esistenza di una sistematica violazione dello Stato di diritto; raccomandazione della Commissione “sullo Stato di diritto”, finalizzata a dare indicazioni specifiche sul superamento delle criticità; *follow-up* della raccomandazione.

⁴ Si pensi, ad esempio, alla Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (G.U.U.E. L n.315/2012, p. 57).

⁵ Si pensi, ad esempio, alla disciplina della sicurezza dei prodotti che tutela i diritti dei consumatori (Direttiva 2001/95/CE del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, G.U.C.E. L 11/2002, p. 4; Regolamento n.764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, che stabilisce procedure relative all’applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro, in G.U.U.E. L 218/2008, p. 21; Regolamento (CE) n.765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone

tutela dei diritti, un ruolo è svolto anche dalle c.d. “azioni positive”, poste in essere nell’ambito delle politiche “non regolative”, con cui l’UE persegue il coordinamento delle attività statali tramite l’adozione di linee guida, il monitoraggio tramite *reporting* periodico alla Commissione e lo scambio di buone pratiche. Il metodo in parola, non prevedendo obblighi e sanzioni, presenta una natura *soft*. Così, per stimolare la *compliance* degli Stati agli obiettivi dell’UE, le Istituzioni utilizzano l’incentivo degli strumenti finanziari, soprattutto in riferimento a questioni “critiche”, in cui gli Stati preferiscono rimanere autonomi nelle scelte.

La tutela e l’inclusione delle minoranze Rom costituiscono un esempio specifico di un settore in cui l’Unione europea persegue il rafforzamento dei diritti tramite atti di *soft law* e meccanismi di *soft governance*.

Assumendo questo tema come “caso studio”, il lavoro si propone di verificare l’efficacia delle azioni positive, ed in particolare dei programmi europei di finanziamento, nel rafforzare la protezione dei diritti e l’inclusione delle minoranze Rom.

Fine ultimo è verificare se i programmi di finanziamento possano rappresentare uno strumento efficace per promuovere la tutela dei diritti all’interno degli Stati membri.

2. Il progressivo emergere della questione “Rom” sul piano internazionale ed europeo

I gruppi di etnia Rom, sia nomadi sia sedentari, costituiscono una minoranza “transnazionale” caratterizzata da una lingua (il *romanes*), modalità di vita,

norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti, G.U.U.E. L 218/2008, p. 30) o alle direttive in materia di tutela dei lavoratori (Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l’attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, G.U.C.E. L 183/89, p. 1; Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro, G.U.U.E. L 299/2003, p. 9).

tradizioni culturali e organizzazione familiare comuni.⁶ Per quanto sia ormai superata la concezione che associava a tali comunità l'esclusiva connotazione del "nomadismo", il mantenimento di uno stile di vita particolare e la dislocazione diffusa sul territorio europeo hanno fatto sì che i Rom siano stati sempre percepiti come "estranei" nei contesti in cui erano presenti e per questo siano da sempre oggetto di pregiudizio, discriminazione ed emarginazione.

La vulnerabilità delle comunità Rom è venuta in rilievo a partire dalla fine degli anni '60 sotto il profilo del contrasto alle discriminazioni dapprima sul piano europeo⁷ e poi sul piano internazionale.⁸

Negli anni '80, il tema è venuto nuovamente all'attenzione soprattutto sul piano europeo per la sua stretta interconnessione con altre problematiche. In particolare, in ambito Consiglio d'Europa (CoE), l'esigenza di azioni specifiche di inclusione dei Rom è emersa soprattutto in riferimento alle iniziative finalizzate a riconoscere un ruolo sempre più rilevante agli enti territoriali e a responsabilizzarli nella tutela delle minoranze presenti nei loro territori.⁹ In ambito comunitario, invece, ci si è focalizzati sulla questione specifica della necessità di assicurare l'educazione dei bambini Rom, nell'ottica di promuovere l'istruzione e il contrasto alla dispersione scolastica per la creazione del mercato

⁶ L'esistenza di uno "stile di vita tradizionale" dell'etnia Rom, meritevole di rispetto e tutela, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte EDU fin dagli anni '90. Cfr. sentenza *Buckley c. Regno Unito* del 25 settembre 1996 (Ricorso n.20348/92). Cfr., *amplius, infra*.

⁷ L'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa (CoE) nel 1969 ha adottato la Raccomandazione n.563 del 1969 sulla situazione dei Rom in Europa, in cui ha segnalato agli Stati l'urgenza di agire per rimuovere tutte le discriminazioni contro le popolazioni Rom, di predisporre campi di stazionamento attrezzati non lontani dalle scuole e dai centri abitati e di garantire alla minoranza Rom l'accesso ai servizi sanitari e scolastici. Cfr. anche Risoluzione n.13 del 22 maggio 1975 del Comitato dei Ministri sulla situazione sociale dei nomadi in Europa e Raccomandazione n. R (83) 1 del Comitato dei Ministri relativa ai nomadi apolidi o di cittadinanza indeterminata.

⁸ Sul piano internazionale, la Risoluzione della Sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e per la protezione delle minoranze della Commissione dei Diritti dell'Uomo del Comitato Economico e Sociale (ECOSOC) del 31 agosto 1977 ha fatto esplicito riferimento alla situazione di particolare marginalità della popolazione Rom.

⁹ Cfr. Risoluzione 125/1981 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 nonché Raccomandazione n.1 del 1983 dell'Assemblea Parlamentare sui Rom in Europa. Il processo di riconoscimento di responsabilità sempre più ampie agli enti territoriali è culminato nella firma, il 15 ottobre 1985, della *European Charter of Local Self-Government*, entrata in vigore il 1° settembre 1988, *European Treaty Series* No. 122.

comune.¹⁰

Ma soprattutto negli anni '90, in seguito alla dissoluzione dei regimi comunisti dell'Europa centro-orientale – in cui i Rom erano stati oggetto di gravi forme di discriminazione, persecuzione e assimilazione forzata – il tema si è imposto come una vera e propria emergenza sul piano sia internazionale sia regionale, inquadrato nell'ambito della questione più ampia della tutela delle minoranze.

Tuttavia, l'assenza di un territorio di riferimento rendeva impossibile estendere ai Rom gli stessi standard di tutela adottati a favore delle minoranze "nazionali", in genere localizzate in aree geografiche specifiche ricadenti sotto la giurisdizione di uno o più Stati.

E di fatti, sul piano internazionale, nonostante l'adozione di alcune risoluzioni specificamente relative ai Rom,¹¹ la "Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche", adottata in sede ONU nel 1992,¹² non ha fatto alcun riferimento alla specificità della minoranza Rom.

Sul piano europeo, a parte un indiretto riferimento nella "Carta europea delle lingue regionali e minoritarie" del 1992,¹³ soprattutto con la "Raccomandazione relativa ai Rom e ai Sinti in Europa",¹⁴ adottata dall'Assemblea parlamentare del

¹⁰ Cfr. Risoluzione del 16 marzo 1984 sull'educazione dei bambini i cui genitori sono senza fissa dimora; Risoluzione del 17 marzo 1989 sull'analfabetismo e l'educazione dei bambini i cui genitori non hanno fissa dimora. Rilevante anche l'attività di monitoraggio operata dalla Commissione attraverso l'elaborazione di rapporti sull'accesso all'istruzione dei bambini Rom (1986, 1987, 1996).

¹¹ Risoluzione 21/1991 dell'ECOSOC sulla protezione delle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 1991, che metteva in evidenza la situazione di particolare vulnerabilità della comunità Rom. La Risoluzione 1992/65 della Commissione dei diritti umani dell'ECOSOC del 5 marzo 1992 sulla protezione dei Sinti e dei Rom invitava gli Stati a prendere tutte le misure per l'eliminazione delle forme di discriminazione di Rom e Sinti.

¹² Risoluzione dell'AG 47/135 del 18 dicembre 1992.

¹³ Serie dei Trattati europei n.148. La Carta è stata firmata a Strasburgo il 5 novembre 1992 ed è entrata in vigore il 1° marzo 1998. Nella Carta si è fatto riferimento alla necessità di riconoscere e salvaguardare anche le c.d. "lingue non territoriali", che, sebbene siano usate tradizionalmente sul territorio di uno Stato, non possono essere ricollegate a un'area geografica particolare di quest'ultimo. Tale riferimento è stato probabilmente inserito proprio per sottolineare la necessità di salvaguardare anche le lingue *romanes* e sinti, parlate da comunità dislocate in varie parti del territorio europeo.

¹⁴ Raccomandazione 1203 del 2 febbraio 1993.

CoE nel 1993, i Rom hanno incominciato ad essere considerati una vera e propria “minoranza europea”, cui non può essere attribuita nessuna delle definizioni applicabili alle minoranze nazionali o linguistiche.¹⁵

E di fatti, nella “Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali” del 1995¹⁶ non si è fatto alcun riferimento alla necessità di misure specifiche per la tutela delle minoranze di etnia Rom e del loro particolare stile di vita.

A partire dal 2000, però, il Comitato dei Ministri del CoE ha adottato numerose raccomandazioni in cui ha messo in evidenza le specificità della minoranza Rom e i problemi di discriminazione ed emarginazione di tale comunità.¹⁷ L'Assemblea Parlamentare, dal canto suo, ha posto l'accento sulla specificità dello *status* doppiamente minoritario delle persone di etnia Rom, consistente nell'essere appartenenti ad una minoranza etnica e nella maggior parte dei casi anche a gruppi sociali particolarmente svantaggiati, in quanto esclusi dal lavoro e caratterizzati spesso da situazioni economiche difficili.¹⁸ Nello stesso periodo, anche nell'ambito dell'Organizzazione sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) è stato avviato un piano d'azione per il miglioramento della condizione dei Rom nell'area europea.¹⁹

¹⁵ Cfr. Raccomandazione 1203/1993, p. 1: *“Vivendo dispersi attraverso tutta l'Europa, non potendo richiamarsi a un paese che sia loro, costituiscono una vera minoranza europea, che tuttavia non corrisponde alle definizioni applicabili alle minoranze nazionali o linguistiche. In quanto minoranza sprovvista di territorio, i Sinti e i Rom contribuiscono in larga misura alla diversità culturale dell'Europa, e questo sotto diversi aspetti, sia per la lingua e la musica, sia per le loro attività artigianali”*.

¹⁶ Serie dei Trattati europei n.157 del 1° febbraio 1995.

¹⁷ Cfr. Raccomandazione n.4/2000 del Comitato dei Ministri sull'educazione dei bambini Rom in Europa; Raccomandazione n.17/2001 del Comitato dei Ministri per il miglioramento della situazione economica e lavorativa dei Rom e dei nomadi in Europa; Raccomandazione n.14/2004 del Comitato dei Ministri sulle condizioni di mobilità e stanziamento dei nomadi in Europa; Raccomandazione n.4/2005 del Comitato dei Ministri sul miglioramento delle condizioni abitative dei Rom e dei nomadi in Europa; Raccomandazione n.10/2006 del Comitato dei Ministri sul miglioramento dell'accesso alla sanità per i Rom e i nomadi in Europa.

¹⁸ Cfr. Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare n.155 del 25 aprile 2002, punti 4-5.

¹⁹ Decisione del Consiglio dei Ministri n.3 del 2 dicembre 2003, “Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'OSCE”. Il peso dei Paesi dell'Europa centro-orientale, in cui il tema della tutela e dell'integrazione delle minoranze Rom risultava particolarmente sentito, spiega il carattere fortemente concreto dell'approccio del Piano d'azione, che ha insistito soprattutto sulla necessità di attivare politiche sociali specificamente demandate all'inclusione

Bisogna, però, evidenziare che, per quanto sia il CoE sia l'OSCE abbiano prestato sempre maggiore attenzione alla necessità di attivare misure *ad hoc* per la tutela e l'inclusione dei Rom, il mero ricorso a strumenti di *soft law*, privi di concreti incentivi alla *compliance*, hanno indotto gli Stati ad assumere decisioni autonome.

Un contributo più concreto in termini di contrasto alle violazioni dei diritti delle comunità Rom è venuto dalla Corte EDU, che ha riconosciuto il carattere discriminatorio di una serie di comportamenti delle autorità pubbliche.²⁰

In primo luogo, la Corte EDU, dopo aver dapprima escluso che l'espulsione da terreni o campi occupati illegittimamente costituissero violazioni della Convenzione, ha poi finito col riconoscere, in base all'art. 8 CEDU, l'esistenza di un obbligo per gli Stati di facilitare il "tradizionale stile di vita" dei Rom.²¹

delle comunità Rom. Il Piano d'azione OSCE ha per primo posto l'attenzione anche sugli ostacoli che i Rom incontravano nell'accesso alla giustizia dovuti all'emarginazione, al basso livello di istruzione e alla scarsa conoscenza dei loro diritti.

²⁰ Come è noto, in base all'art. 14 CEDU, *"Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate su ...la razza, il colore, la lingua, la religione, ...l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale..."*. L'articolo ha natura accessoria, nel senso che può essere invocato solo congiuntamente ad un altro articolo. Sentenza del 28 maggio 1985, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali c. Regno Unito* (Ricorsi n.9214/80; 9473/81; 9474/81) § 71, e sentenza del 18 luglio 1994, *Karlheinz Schmidt c. Germania* (Ricorso n.13580/88), § 22. Tuttavia, nella sentenza 8 luglio 2003, *Sommerfeld c. Germania* (Ricorso n.31871/96), la Corte ha affermato che *«Article 14 only complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to "the enjoyment of the rights and freedoms" safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to that extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts at issue fall within the ambit of one or more of the latter»*. Così la Corte EDU ha riconosciuto una parziale autonomia all'art. 14. Il Protocollo n.12, firmato il 4 novembre 2000 ed entrato in vigore il 1° aprile 2005, ha esteso l'applicabilità del divieto di discriminazione ai diritti garantiti a livello nazionale. Il Protocollo non è stato ratificato dall'Italia. Per un'analisi della giurisprudenza della Corte EDU relativa alla minoranza Rom e della rilevanza dell'art. 14 CEDU, cfr. G. CAGGIANO, *L'integrazione dei Rom e il rispetto del loro "tradizionale stile di vita"*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino 2014, pp. 459 e ss., 465 e ss..

²¹ La prima pronuncia sul punto è stata la sentenza del 25 settembre 1996, *Buckley c. Regno Unito* (Ricorso n.20348/92), relativa ad un ricorso presentato contro le autorità inglesi da parte di un cittadino di etnia Rom che asseriva di essere stato vittima di una violazione del rispetto alla sua vita privata e familiare e del suo domicilio perché gli era stato impedito di vivere in una *roulotte* sul suo terreno e di condurre uno stile di vita itinerante. La Corte, in quella occasione, ha affermato che né l'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) né l'art. 14 (non discriminazione) erano stati violati in quanto le misure contro il ricorrente erano state prese a

La Corte ha, altresì, considerato discriminatori i ritardi delle indagini e dei processi conseguenti ad atti di violenza perpetrati nei confronti dei Rom (omicidi e distruzione dei campi),²² le violenze compiute nei confronti di alcuni individui Rom dalla polizia²³ e le violazioni del diritto all'equo processo di cui all'art. 6 CEDU.²⁴ La Corte EDU ha, altresì, dichiarato incompatibile con l'art. 2 del Protocollo n.1 "Diritto all'istruzione" la pratica di segregazione scolastica dei bambini Rom in classi speciali per diversamente abili.²⁵

titolo di controllo della gestione territoriale a fini di sicurezza statale, protezione dell'ambiente e della sanità, operando un adeguato bilanciamento degli interessi in gioco. Tuttavia, la Corte ha evidenziato che la Commissione per i Diritti Umani aveva riconosciuto che «*Gypsies following a traditional lifestyle required special consideration in planning matters*» (§71). Secondo la ricorrente «*...the traditional Gypsy lifestyle involved living in caravans and travelling...*» (§ 53). Sul concetto di *traditional Gypsy lifestyle*, cfr. anche l'opinione parzialmente dissenziente del giudice Lohmus e l'opinione dissenziente del giudice Pettiti. Nella sentenza del 18 gennaio 2001, *Beard c. Regno Unito* (Ricorso n.24882/94), la Corte EDU, pur giungendo a conclusioni analoghe, ha specificato espressamente che «*occupation of their caravan is an integral part of their ethnic identity as gypsies, reflecting the long tradition of that minority of following a travelling lifestyle. This is the case even though, under the pressure of development and diverse policies or from their own volition, many gypsies no longer live a wholly nomadic existence and increasingly settle for long periods in one place in order to facilitate, for example, the education of their children. Measures which affected the applicants stationing of their caravan had therefore a wider impact than on the right to respect for home. They also affected their ability to maintain their identity as gypsies and to lead their private and family life in accordance with that tradition*» (§ 84). In questo modo, anche la Corte ha riconosciuto l'esistenza di un "tradizionale stile di vita" che costituisce l'elemento identitario delle persone di etnia Rom. Su questa scia, nella sentenza del 27 maggio 2004, *Connors c. Regno Unito* (Ricorso n.66746/01), la Corte ha finito con l'ammettere che l'espulsione di una famiglia da un campo nomadi autorizzato costituiva una violazione dell'art. 8 CEDU in quanto «*The vulnerable position of gypsies as a minority means that some special considerations should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory framework and in reaching decisions in particular cases. To this extent, there is thus a positive obligation imposed on the Contracting States by virtue of Article 8 to facilitate the gypsy way of life*» (§ 84). Anche se la Corte non lo ha affermato espressamente, ha cominciato ad emergere la necessità di predisporre per i Rom aree specificamente attrezzate e dotate di adeguate infrastrutture.

²² Sentenza del 12 luglio 2005, *Moldovan e al. c. Romania* (Ricorso n.64320/01); *Gergely c. Romania e Kalanyos e al. c. Romania* (Ricorso n.57885/00), cancellata dal ruolo il 26 aprile 2007 in seguito all'impegno della Romania di indennizzare le vittime e attivare misure generali di inclusione dei Rom; *Šečić c. Croazia* del 31 maggio 2007 (Ricorso n.40116/02); *Angelova e Iliev c. Bulgaria* del 26 luglio 2007 (Ricorso n.55523/00). In *Beganović c. Croazia* del 25 giugno 2009 (Ricorso n.46423/06), invece, la Corte non ha riconosciuto la violazione dell'art. 14.

²³ Sentenza *Bekos e Koutropoulos c. Grecia* del 13 dicembre 2005 (Ricorso n.15250/02); *Cobzaru c. Romania* del 26 luglio 2007 (Ricorso n.48254/99); *Petropoulou-Tsakiris c. Grecia* del 6 dicembre 2007 (Ricorso n.44803/04); *Stoica c. Romania* del 4 marzo 2008 (Ricorso n.42722/02).

²⁴ Sentenza *Paraskeva-Todorova c. Bulgaria* del 25 marzo 2010 (Ricorso n.37193/07).

²⁵ Sentenza *D.H. e al. c. Repubblica Ceca* del 13 novembre 2007 (Ricorso n.57325/00); *Sampanis e al. c. Grecia* del 5 giugno 2008 (Ricorso n.32526/05); *Oršuš e al. c. Croazia* del 16 marzo 2010

Anche il Comitato europeo dei diritti sociali (CEDS), organo di controllo “politico” – ma molto autorevole²⁶ – della Carta Sociale Europea ha adottato numerose decisioni in materia di sgomberi forzati,²⁷ di diritto alla salute,²⁸ di misure di identificazione,²⁹ di diritto dei Rom all'alloggio.³⁰

(Ricorso n.15766/03); *Sampanis e al. c. Grecia* dell'11 dicembre 2012 (Ricorso n.59608/09); *Horváthés Vadászi c. Ungheria* del 9 gennaio 2013 (Ricorso n.11146/11); *Lavida e al. c. Grecia* del 28 maggio 2013 (Ricorso n.7973/10).

²⁶ La Carta Sociale Europea, nella sua attuale versione, è stata firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996 ed è entrata in vigore nel 1999. L'Italia l'ha ratificata con la Legge 30 del 9 febbraio 1999, in G.U. 23 febbraio 1999, n.44 S.O. Per il controllo sulle violazioni dei diritti previsti dalla Carta è prevista una procedura di reclami collettivi disciplinata dal Protocollo addizionale. In base a tale protocollo, le Organizzazioni Non Governative (ONG) possono presentare reclami nell'ambito dei settori per i quali sono state riconosciute come particolarmente qualificate. Il CEDS, dopo aver chiesto alla Parte contraente di presentare le proprie osservazioni, redige un rapporto, trasmesso al Comitato dei Ministri e all'Assemblea Parlamentare, nel quale verifica se la Parte contraente in causa abbia provveduto in maniera soddisfacente all'attuazione della norma della Carta oggetto del reclamo. Il Comitato dei Ministri adotta una risoluzione a maggioranza dei votanti. Se il CEDS accerta un'attuazione non soddisfacente della Carta, il Comitato dei Ministri adotta, a maggioranza di due terzi dei votanti, una raccomandazione destinata alla Parte contraente chiamata in causa. La Parte contraente è tenuta a fornire indicazioni sui provvedimenti adottati per dare effetto alla raccomandazione del Comitato dei Ministri nel prossimo rapporto che invierà al Segretario generale. In occasione dell'assunzione della risoluzione da parte del Comitato dei Ministri, o al più tardi entro quattro mesi dopo la sua trasmissione, il rapporto è reso pubblico. La procedura dei reclami addizionali consiste in una forma di controllo politico, che non prevede sanzioni se non l'effetto di *namings and shaming* derivante dalla pubblicazione del rapporto e dalla risoluzione del Comitato dei Ministri. Nondimeno, soprattutto per il ruolo giocato dalle ONG, essa rappresenta una delle forme più originali ed incisive di controllo *soft* sul rispetto dei diritti umani nel diritto internazionale. Cfr. K. LUKAS, *The Collective Complaint Procedure of the European Social Charter: Some Lessons for the EU?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, pp. 275 e ss.. All'esempio della procedura di reclami collettivi si ispira, pur con una meno marcata funzione di *soft sanction*, la piattaforma istituita dall'Agenzia europea dei Diritti umani (FRA), che raccoglie informazioni, segnalazioni, buone pratiche dalle ONG europee al fine di monitorare il rispetto dei diritti umani negli Stati membri dell'U.E.; cfr. A. VON BOGDANDY - J. VON BERNSTORFF, *The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2009, pp. 1035 e ss.. Per la rilevanza dei meccanismi c.d. di *collective complaints* nella protezione di gruppi vulnerabili, cfr. M. Dawson, E. Muir, *Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protecting Fundamental Rights in the EU: Lessons from the Roma*, in *CML Rev.*, 2011, pp. 751 e ss., 772 e ss..

²⁷ Decisione del CEDS, del 7 dicembre 2005, *European Roma Right Centre (ERRC) c. Italia* (Reclamo n.27/2004).

²⁸ Decisione del CEDS del 3 dicembre 2008, *ERRC c. Bulgaria* (Reclamo n.46/2007). Per un commento, cfr. I. Ingravallo, *Il diritto all'assistenza medica e sociale nella decisione del Comitato europeo dei diritti sociali nel caso European Roma Right Centre*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, pp. 676 e ss..

²⁹ Decisione del CEDS del 6 luglio 2010, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Italia* (Reclamo n.58/2009).

³⁰ Decisione del CEDS del 19 ottobre 2009, *ERRC c. Francia* (Reclamo n.51/2008); Decisione del CEDS del 30 giugno 2011, *ERRC c. Portogallo* (Reclamo n.61/2010).

La convergenza mostrata dalla Corte EDU e dal CEDS nel sottolineare la gravità delle violazioni dei diritti e delle discriminazioni cui sono sottoposte le comunità Rom ha fatto emergere la necessità di un maggiore impegno, sotto il profilo strategico, operativo e finanziario, da parte delle Organizzazioni regionali.

3. La tutela dei Rom nell'Unione europea: un caso specifico nell'ambito della disciplina antidiscriminazione

All'inizio degli anni 2000, la crescente attenzione degli organi del CoE e dell'OSCE e soprattutto le sempre più frequenti sentenze della Corte EDU e decisioni del CEDS hanno nuovamente stimolato l'interesse anche delle Istituzioni dell'Unione europea sul tema della tutela ed inclusione delle comunità Rom. La questione è stata inquadrata nel problema più generale delle iniziative di contrasto alle discriminazioni assunte in base all'art. 13 TCE (oggi art. 19 TFUE). L'articolo in parola, introdotto dal Trattato di Amsterdam con l'enunciazione, all'art. 2 TUE,³¹ dei valori fondamentali dell'Unione, consente al Consiglio di adottare disposizioni volte non solo ad inserire nuovi divieti per contrastare le discriminazioni, ma anche a prevedere "azioni positive", cioè meccanismi finalizzati a promuovere l'uguaglianza.³²

Il primo atto adottato in base alla disposizione antidiscriminazione è la "Direttiva del Consiglio 2000/43 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica".³³ Obiettivo

³¹ Cfr., in particolare, art. 2 TUE: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza...".

³² F. SPITALERI, *Articolo 19 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, pp. 482 e ss.. L'A. mette in evidenza che l'articolo conferisce alle Istituzioni il potere e non l'obbligo di adottare disposizioni di contrasto alle discriminazioni, in questo differenziandosi sia dalle norme del Trattato che impongono specifici divieti di discriminazione in riferimento alle libertà di circolazione, sia dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali, che prevede un divieto generale di discriminazione. Proprio perché non prevede specifici divieti, ma è condizionato all'adozione di appositi atti, l'articolo non ha efficacia diretta.

³³ Direttiva del 29 giugno 2000 (G.U.C.E. L 180/2000, p. 22). In particolare, in base all'art. 2, §2, "a) sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona

della Direttiva è contrastare ogni forma di discriminazione nel lavoro, nell'istruzione, nell'accesso ai servizi essenziali,³⁴ stabilendo uno standard minimo di trattamento e lasciando agli Stati la possibilità di adottare misure più ampie di contrasto alla discriminazione.³⁵ In base alla Direttiva, gli Stati membri devono provvedere affinché le persone che ritengono che sia stato violato nei loro confronti il principio della parità di trattamento, o le associazioni che le rappresentano, possano accedere a procedure giurisdizionali e/o amministrative.³⁶ L'onere della prova deve incombere alla parte convenuta³⁷ e le sanzioni nei confronti dei comportamenti discriminatori devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive", potendo prevedere anche un risarcimento dei danni.³⁸

Pur specificamente finalizzata a contrastare le discriminazioni relative alla razza e all'origine etnica, la Direttiva non fornisce una definizione di questi due concetti, né prevede disposizioni relative alla specificità dell'etnia Rom quale "minoranza transnazionale", priva di un territorio di riferimento.³⁹

è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga; b) sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari".

³⁴ Per un elenco dettagliato degli ambiti in cui la Direttiva opera, cfr. art. 3.

³⁵ Art. 6.

³⁶ Art. 7, §1 - 2.

³⁷ Art. 8, §1. Devono essere adottate disposizioni per proteggere le persone da trattamenti o conseguenze sfavorevoli cui possono essere esposte per aver presentato un ricorso per comportamenti considerati antidiscriminatori (c.d. vittimizzazione). Art. 9.

³⁸ Art. 15. T. TRIDIMAS, *The general principles of EC Law*, 2nd ed., Oxford, 2006, p. 72, definisce la direttiva "prescriptive" perché essa stabilisce misure dettagliate per assicurare l'effettività della tutela dei diritti di parità di trattamento e non discriminazione. Tuttavia, M. DAWSON - E. Muir, *Individual, Institutional and Collective Vigilance*, cit., pp. 755 e ss., evidenziano che, in caso di gruppi che hanno difficoltà nell'accesso alla giustizia, perché altamente mobili e dotati di risorse scarse, fortemente discriminati e poco informati dei loro diritti, un sistema come quello della Direttiva 2000/43, improntato solo all'"individual enforcement", può risultare inefficace.

³⁹ Il Considerando 3 si limita a specificare che "L'Unione europea respinge le teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte. L'uso del termine 'razza' nella presente direttiva non implica l'accettazione di siffatte teorie". La distinzione tra i due concetti è stata, però, tracciata dalla Corte EDU. Cfr. sentenza del 13 dicembre 2005, *Timichev c. Russia* (Ricorsi n.55762/00 e 55974/00), § 55, «Ethnicity and race are related and overlapping concepts. Whereas the notion of race is rooted in the idea of biological classification of human beings into

Un analogo approccio caratterizza la “Direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro”⁴⁰ e la “Decisione del Consiglio 2000/750 che istituisce un piano d’azione comunitario per combattere le discriminazioni”,⁴¹ finalizzato ad assicurare che la partecipazione paritaria all’*iter* decisionale in materia politica, economica e sociale e l’accesso paritario alla fornitura di beni e servizi (alloggio, trasporti, cultura) diventino un *mainstream* da tenere in considerazione nella realizzazione di tutte le politiche comunitarie.

Per non prevedendo indicazioni specifiche relative ai Rom, esso è molto utile per comprendere la metodologia del Consiglio nel contrasto alle discriminazioni: le attività di analisi preliminari alla programmazione delle azioni e di valutazione dell’attuazione del programma devono essere realizzate attraverso “inviti a presentare offerte”, quindi tramite meccanismi premiali (messa a bando di fondi per il finanziamenti dei progetti maggiormente rispondenti agli obiettivi dell’Unione a favore degli Stati, degli enti territoriali, delle Università e centri di ricerca, delle associazioni e ONG, dei media).⁴² Le azioni di sistema, tese al rafforzamento delle capacità delle strutture sia pubbliche sia private, devono essere realizzate tramite iniziative transnazionali basate su strumenti (orientamenti e linee guida contenuti in atti di *soft law*, trasferimento reciproco di informazioni e buone prassi, *learning-by-doing*⁴³) mutuati dal metodo aperto di coordinamento. Come è noto, il metodo in parola è stato applicato a partire dagli

subspecies according to morphological features such as skin colour or facial characteristics, ethnicity has its origin in the idea of societal groups marked by common nationality, tribal affiliation, religious faith, shared language, or cultural and traditional origins and backgrounds». F. SPITALERI, *Articolo 19 TFUE, cit.*, p. 488. Peraltro, sul problema dell’apolidia, frequente nelle persone di etnia Rom, la Direttiva lascia la massima autonomia agli Stati. Cfr. art. 3, §2.

⁴⁰ Direttiva del 27 novembre 2000 (GUCE L 303/2000, p. 16).

⁴¹ Decisione del 27 novembre 2000 (GUCE L 303/2000, p. 23).

⁴² Cfr. Allegato IV - “Indicazioni per l’attuazione del programma”, pp. 6 e ss., punti 7-8.

⁴³ Ciò avviene soprattutto mediante “*comparazione dell’efficacia dei processi, dei metodi e degli strumenti rispetto ai temi scelti; scambi di personale; sviluppo comune di prodotti, processi, strategie e metodi; adattamento ai vari contesti dei metodi, degli strumenti e dei processi definiti come buone prassi e/o la divulgazione comune dei risultati di materiali destinati a rafforzare la visibilità*”. Cfr. Allegato IV, p. 7.

anni '90 nelle c.d. politiche "cooperative" introdotte dal Trattato di Maastricht (istruzione, formazione professionale, cultura, ecc.) e dal Trattato di Amsterdam (occupazione), in cui le Istituzioni dell'UE non godono di alcuna competenza regolativa. La caratteristica di tale metodo è che esso persegue il coordinamento delle azioni statali attraverso strumenti di orientamento e monitoraggio *soft*. Esso, infatti, non prevede sanzioni, se si esclude l'effetto di *naming and shaming*, cioè il biasimo da parte degli altri Stati e della opinione pubblica per le carenze e i ritardi degli Stati nell'attuare gli orientamenti delle Istituzioni dell'Unione europea.⁴⁴

In questo quadro normativo di stampo "generalista",⁴⁵ si sono innestate le Risoluzioni del Parlamento europeo che hanno affrontato più nello specifico il problema del contrasto alle discriminazioni nei confronti dei Rom⁴⁶ ed in particolare nei confronti di soggetti, come le donne, che sono vittime delle c.d. discriminazioni multiple, in quanto discriminate non solo per ragioni legate all'etnia ma anche per il genere.⁴⁷ In linea con il Piano di azione, il Parlamento ha invitato la Commissione a perseguire gli obiettivi di tutela ed inclusione dei Rom

⁴⁴ La letteratura sul metodo aperto di coordinamento è molto ampia. Cfr., fra gli altri, K. ARMSTRONG - C. KILPATRICK, *Law, Governance, or New Governance? The Changing Open Method of Coordination*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007, pp. 649 e ss.; F. PENNING, *The Open Method of Coordination in the Area of Social Policy and the Legality Principle*, in L. BESSELINK - F. PENNING - S. PRECHAL, *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, The Hague, 2010, pp. 153 e ss.; M.L. TUFANO, *Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, pp. 133 e ss., 140 e ss.; F. Terpan, *Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law*, in *European Law Journal*, 2015, pp. 68 e ss, 81 e ss..

⁴⁵ Nel maggio 2003 la Rete dell'Unione europea di Esperti di Diritti Fondamentali ha proposto l'adozione di una Direttiva sull'integrazione dei Rom. A. XANTHAKI, *Hope Dies Last: an EU Directive on Roma Integration*, in *Eur. Publ. Law*, 2005, pp. 515 e 521, mette in evidenza che l'esigenza di una Direttiva *ad hoc* nasce soprattutto dalla necessità di contrastare le scelte operate in quel periodo da alcuni Stati, tra cui l'Italia, di tutelare la specificità culturale dei Rom attraverso la segregazione nei campi. L'A. evidenzia che queste scelte nascono da una concezione distorta di multiculturalismo che «*does not only require the protection of each group's distinctiveness; it also necessitates that all cultures be open and interactive in their relations with each other*».

⁴⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 aprile 2005 sulla situazione dei Rom nell'Unione europea.

⁴⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 maggio 2006 sulla situazione delle donne Rom nell'Unione europea.

attraverso il metodo aperto di coordinamento e a predisporre adeguati meccanismi di finanziamento.⁴⁸

Spronata dal Parlamento europeo, la Commissione, nel 2006, ha avviato una prima embrionale forma di cooperazione con il CoE sul tema del contrasto alle discriminazioni nei confronti dei Rom attraverso iniziative circoscritte sia negli obiettivi, sia nell'ammontare, sia nella portata geografica.⁴⁹

Nel contempo, nell'ambito della programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali, la Commissione ha autorizzato l'impiego del Fondo Sociale Europeo (FSE) per la creazione, nel 2007, della rete EURoma, prima rete transnazionale di cooperazione nell'ambito della protezione ed inclusione dei Rom.⁵⁰

Si è trattata di un'iniziativa "dal basso", nata dallo stimolo di un'associazione spagnola (la *Fundación Secretariado Gitano*) e rispondente all'esigenza, emersa durante il ciclo di programmazione 2007-2013, di impiegare i Fondi strutturali per azioni che rispondano a problemi urgenti degli Stati e degli enti territoriali. Tuttavia, considerato che i regolamenti di disciplina dei Fondi e i programmi operativi del ciclo di programmazione 2007-2013 non prevedevano obiettivi relativi ai Rom, tale esperienza è rimasta un caso presso ché isolato.

4. Il contributo dei programmi a gestione diretta e dei Fondi strutturali agli obiettivi di tutela ed inclusione delle comunità Rom

In seguito all'allargamento dell'Unione europea nel 2004 e nel 2007 agli Stati dell'Europa centro-orientale, gran parte dei Rom presenti sul continente europeo ha acquisito la cittadinanza dell'Unione, con il conseguente diritto di circolare e

⁴⁸ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 17 maggio 2006, pp. 4 e ss..

⁴⁹ Ci si riferisce in particolare alla campagna "DOSTA!", avviata nell'ambito del programma "Pari diritti e trattamento per i Rom nell'Europa sud orientale", avviato a partire dal 2000 per i Paesi candidati all'adesione e aspiranti candidati all'adesione, ed esteso, nel 2008, agli altri Stati dell'Unione. La campagna ha coinvolto le scuole frequentate da studenti Rom e ha avuto soprattutto una funzione di informazione e comunicazione sulle forme di discriminazione, esclusione e segregazione scolastica di cui i bambini Rom erano vittime.

⁵⁰ Nell'ambito della rete è stata poi creata la Piattaforma EURoma, che rappresenta il principale veicolo di scambio di buone pratiche tra autorità pubbliche ed ONG operanti nel settore.

di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.⁵¹ È emersa così l'urgenza di assicurare tali diritti negli Stati di origine, negli Stati di transito e negli Stati di destinazione.

Proprio questa esigenza ha messo in luce la riduttività dell'approccio delle Organizzazioni regionali basato su atti di natura meramente *soft*, scambio di buone pratiche e totale autonomia degli Stati nelle scelte relative all'inclusione dei Rom. Tale approccio, infatti, ha generato disorganicità e frammentazione delle azioni, con dispersione di risorse e un sostanziale peggioramento della situazione delle comunità Rom.

Forte di questa consapevolezza, nel 2008 il Parlamento ha sollecitato la Commissione a sviluppare una strategia quadro europea di inclusione dei Rom, da realizzare attraverso un Piano d'azione cui destinare finanziamenti specifici.⁵²

Ma la Commissione, disattendendo l'invito del Parlamento, ha continuato a porre in essere azioni collegate agli obiettivi specifici delle politiche settoriali, realizzate prevalentemente attraverso azioni congiunte con il CoE, in particolare

⁵¹ Cfr. Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GUUE L 158/2004, p. 77).

⁵² Risoluzione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2008 su una strategia europea per i Rom. Pur demandando alla Commissione il compito di definire la strategia, il Parlamento non ha tralasciato di proporre azioni positive e misure puntuali soprattutto per contrastare le discriminazioni e gli ostacoli subiti dagli individui di etnia Rom nell'accesso ai servizi. Il Parlamento ha evidenziato, in particolare, l'esigenza di rafforzamento della legislazione antidiscriminazione nel settore dell'istruzione, il contrasto allo sfruttamento dei bambini Rom, l'integrazione dei Rom nel mercato del lavoro e nella formazione professionale, dell'adozione di misure atte a promuovere presso i Rom il lavoro autonomo e le piccole imprese; la possibilità di un sistema di micro-credito per promuovere l'avvio di piccole imprese e sostituire la prassi dell'usura; il sostegno a programmi nazionali volti a migliorare la situazione sanitaria delle comunità Rom; l'avvio di programmi volti a porre fine al fenomeno delle baraccopoli Rom e a risolvere il problema dell'igiene e della sicurezza dei campi. Con la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2009 sulla situazione sociale dei Rom e su un loro miglior accesso al mercato del lavoro nell'Unione europea, il Parlamento ha messo in evidenza la necessità di migliorare l'accesso all'istruzione, alla formazione professionale e all'alta formazione, soprattutto per le donne Rom, nonché di creare sistemi *ad hoc* di sostegno sociale per la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare e di migliorare le situazioni abitative e i servizi sanitari. Il Parlamento europeo ha evidenziato, altresì, che, per quanto la conservazione della lingua e della cultura Rom sia un valore comunitario, i Rom non devono essere considerati membri di una "nazione europea" senza Stato, poiché questo esimerebbe gli Stati membri dalla loro responsabilità e metterebbe in discussione la possibilità di integrazione.

il programma ROMED avviato nel 2011 per la formazione di mediatori culturali. Le azioni congiunte con il CoE, oltre all'obiettivo specifico cui sono demandate, perseguono anche l'intensificazione della cooperazione tra attori intra-statali (c.d. cooperazione "decentrata") con l'intento di favorire lo scambio di buone pratiche, il *learning-by-doing* e la progressiva standardizzazione dei metodi di azione degli Stati europei e degli attori intra-statali. Contribuendo al ravvicinamento del comportamento degli Stati – e alla condivisione di valori – le azioni in parola sembrano voler perseguire un effetto indiretto anche in termini di rafforzamento dell'identità europea.

Accanto alle azioni congiunte con il CoE, per perseguire gli obiettivi di tutela ed inclusione dei Rom la Commissione ha fatto ricorso anche ai programmi c.d. "a gestione diretta"⁵³ in quanto i relativi finanziamenti sono erogati direttamente dalla Commissione a favore di operatori intra-statali (enti locali, ONG, scuole, operatori economici) per la realizzazione di obiettivi settoriali dell'Unione. I programmi in parola si caratterizzano per essere improntati ad una logica di "condizionalità", secondo la quale i progetti sono selezionati e valutati in base ad una serie di criteri che corrispondono alle priorità perseguite trasversalmente dall'Unione attraverso le *policies* settoriali, in particolare la crescita, l'occupazione, l'innovazione, secondo la strategia di sviluppo adottata nel 2000 dal Consiglio europeo (c.d. Strategia di Lisbona).⁵⁴ In pratica, quanto più un progetto è virtuoso nel perseguire, accanto al proprio obiettivo specifico, anche queste priorità più ampie, maggiori *chance* avrà di essere finanziato.

Il perseguimento degli obiettivi di tutela e inclusione dei Rom tramite

⁵³ Progetti a favore dei Rom sono stati finanziati nell'ambito del programma PROGRESS, gestito dalla DG EMPLOYMENT, che include la campagna informativa "Sì alle diversità. No alle discriminazioni" e sovvenziona attività di sensibilizzazione allo scopo di combattere la discriminazione contro i Rom. Altri progetti che avevano come target le comunità Rom sono stati finanziati nel Programma d'azione comunitaria nel campo dell'apprendimento permanente, nel Programma Gioventù in azione, nel Programma Cultura (2007-2013), nel Programma Salute 2008-2013, nel Programma generale "Diritti fondamentali e cittadinanza", al cui interno opera anche il programma Daphne III, destinato a combattere la violenza sui bambini, i ragazzi e le donne e a tutelare vittime e gruppi a rischio.

⁵⁴ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 marzo 2000.

programmi di finanziamento, gestiti autonomamente o congiuntamente con il CoE, se, da un lato, ha avuto l'effetto positivo di offrire un supporto finanziario e, talvolta, anche assistenza tecnica, dall'altro lato, ha determinato alcune criticità.

In primo luogo, il *focus* dei programmi "a gestione diretta" su obiettivi di natura settoriale ha comportato spesso scarsa coerenza, frammentazione e sovrapposizione delle azioni, con la conseguenza di un significativo spreco di risorse e forti difficoltà in fase di monitoraggio.

In secondo luogo, l'impatto di un singolo progetto su obiettivi molto ambiziosi – come quelli della Strategia di Lisbona – è stato spesso difficile da quantificare.⁵⁵ Ciò è emerso soprattutto per le azioni che avevano come target segmenti sociali circoscritti, come i progetti a favore dei Rom, il cui impatto sulla coesione sociale e territoriale, molto forte se analizzato a livello locale (singolo quartiere o singola città), è risultato nullo se valutato su scala nazionale o europea.

In secondo luogo, i programmi "a gestione diretta" agivano come meccanismi "premiati" (o "distributivi"), perché i partecipanti erano indotti a soddisfare gli obiettivi dell'Unione con l'incentivo dei finanziamenti. Si è attivata così una sorta di "competizione" che se, da un lato, ha avuto l'effetto positivo di spingere tutti i candidati a migliorare le proprie capacità di progettazione, dall'altro, ha generato effetti di selettività ed elitarismo, favorendo i proponenti "più forti" sotto il profilo economico a discapito delle realtà strutturalmente più deboli, ma più bisognose di supporto finanziario.

Peraltro, poiché gestiti direttamente dalla Commissione con finalità di standardizzazione delle buone prassi, questi programmi, seguendo un approccio *one size fits all*, hanno spesso ignorato le specificità e criticità dei contesti in cui l'azione interveniva. Con specifico riferimento alle comunità Rom, questo approccio ha fatto spesso perdere di vista la stretta interconnessione tra la loro

⁵⁵ Si ricordi che gli obiettivi della strategia di Lisbona erano misurati attraverso un set di indicatori "di impatto", intesi ad intercettare gli effetti positivi di ogni azione su variabili molto ampie (crescita, occupazione, innovazione tecnologica, sostenibilità, coesione territoriale).

inclusione e le politiche di governo del territorio, di organizzazione dei servizi e di sviluppo socioeconomico.

Proprio rilevando l'inefficacia dell'approccio connesso alle specificità dei settori, il Parlamento ha insistito sulla necessità di includere le azioni relative ai Rom nei programmi "a gestione decentrata" relativi ai Fondi strutturali, in cui si tenevano maggiormente in considerazione le specificità dei territori.⁵⁶

5. Gli obiettivi di inclusione dei Rom nella Strategia Europa 2020 e il contributo della politica di coesione: verso una "territorializzazione" della problematica

Nella Strategia di sviluppo Europa 2020,⁵⁷ i Rom sono stati individuati tra le categorie particolarmente a rischio oggetto di misure specifiche nell'ambito della "Piattaforma europea contro la povertà", strumento per rendere maggiormente strutturato, sistematico ed organico il metodo aperto di coordinamento nell'ambito della politica sociale.⁵⁸ Attraverso il coordinamento, il ravvicinamento

⁵⁶ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2009 sulla situazione sociale dei Rom, *cit.*, pp. 3, 6, 9, 10, 11 e ss.. Il Parlamento, in particolare, evidenzia la necessità di superare l'approccio per progetto e a tal fine propone alla Commissione «di imporre requisiti più coerenti e uniformi a tutti quei programmi di sviluppo finanziati con fondi europei per i quali si possa verificare se hanno contribuito ad impedire o a invertire l'emarginazione sociale dei Rom» e di «esaminare tutte le azioni di sviluppo finanziate con i Fondi strutturali e di coesione per valutare quale sia l'effetto del programma sull'integrazione sociale dei Rom; raccomanda inoltre che nella fase di selezione sia data la priorità ai programmi di sviluppo che mirano anche a migliorare la situazione dei Rom che vivono in insediamenti particolarmente svantaggiati e che sono colpiti da povertà e disoccupazione».

⁵⁷ COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

⁵⁸ COM (2010) 2020, pp. 23 e s.: «...la Commissione si adopererà per trasformare il metodo aperto di coordinamento su esclusione e protezione sociale in una piattaforma di cooperazione, revisione *inter pares* e scambio di buone pratiche, nonché in uno strumento volto a promuovere l'impegno pubblico e privato a ridurre l'esclusione sociale, e adottare misure concrete, anche mediante un sostegno mirato dei fondi strutturali, in particolare del FSE». Si ricordi che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'art. 156 TFUE in materia di protezione sociale prevede che «la Commissione opera a stretto contatto con gli Stati membri mediante studi e pareri e organizzando consultazioni, sia per i problemi che si presentano sul piano nazionale, che per quelli che interessano le organizzazioni internazionali, in particolare mediante iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici». Si tratta di una formalizzazione del metodo aperto di coordinamento. Disposizioni analoghe sono introdotte anche agli artt. 168 TFUE (sanità); art. 173 TFUE (industria); art. 181 TFUE (ricerca e sviluppo).

dei sistemi nazionali e il monitoraggio periodico realizzati tramite la Piattaforma, la Commissione ha assunto la responsabilità sugli obiettivi generali di coesione economica, sociale e territoriale nonché sulla tutela dei diritti fondamentali delle persone vittime della povertà e dell'esclusione sociale. La Commissione ha, invece, demandato agli Stati il compito di definire e attuare misure incentrate sulla situazione specifica delle categorie particolarmente a rischio tra cui sono stati esplicitamente menzionati anche i Rom.

Per realizzare la messa a coerenza delle azioni settoriali tramite la Piattaforma, nella "Comunicazione del 2010 sull'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa",⁵⁹ la Commissione afferma di voler promuovere l'integrazione delle azioni relative ai Rom ricadenti in varie politiche settoriali (istruzione, occupazione, salute pubblica, infrastrutture e progettazione urbana, sviluppo economico e territoriale) «... anziché trattarle in ambito separato» e, di conseguenza, di voler promuovere l'uso integrato di fondi dell'UE per affrontare "le sfide multidimensionali" dell'esclusione dei Rom.

Nella stessa prospettiva di pianificazione integrata delle azioni di governo del territorio che incidono sull'inclusione sociale va inquadrata la modifica del Regolamento che disciplina l'impiego del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), effettuata nel 2010 per consentire interventi in materia di edilizia abitativa a favore delle comunità emarginate.⁶⁰ In realtà, la modifica ha inteso rispondere soprattutto all'esigenza degli Stati di nuova adesione di utilizzare i Fondi strutturali per avviare operazioni di "*sviluppo urbano integrato per le zone colpite dal deterioramento fisico e dall'esclusione sociale*",⁶¹ quindi operazioni di ristrutturazione dei quartieri degradati. Il Regolamento ha previsto, però, che anche gli altri Stati possano impiegare il FESR per avviare iniziative nell'ambito di

⁵⁹ COM (2010) 133 del 14 aprile 2010.

⁶⁰ Regolamento (UE) n.437/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 recante modifica del Regolamento (CE) n.1080/2006 sul Fondo europeo di sviluppo regionale per quanto riguarda l'ammissibilità degli interventi in materia di edilizia abitativa a favore delle comunità emarginate (GUUE L 132/2010, p. 1).

⁶¹ Art. 1, §2 a).

un "approccio integrato per le comunità emarginate".⁶² In questi Stati, quindi, il FESR poteva essere impiegato solo per interventi materiali finalizzati all'inclusione sociale (ad esempio il *social housing*) specificamente destinati a comunità marginalizzate come quelle Rom.⁶³

Tuttavia, nonostante il timido cambiamento di approccio, e per quanto il Parlamento abbia continuato ad insistere sulla necessità di elaborare una strategia europea per l'inclusione dei Rom,⁶⁴ la Commissione si è limitata, nel 2011, a definire un "quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020",⁶⁵ focalizzato su quattro obiettivi prioritari: accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e agli alloggi. Per la realizzazione di tali strategie, la Commissione ha richiesto espressamente agli Stati di modificare i programmi dei Fondi strutturali al fine di sostenere meglio i

⁶² Art. 1, § 2 b).

⁶³ Per monitorare l'efficace impiego dei Fondi europei a favore dei Rom, il 7 settembre 2010 è stata istituita una specifica *task force*.

⁶⁴ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2010 sul secondo vertice europeo sui Rom, p. 4. Cfr. anche Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre 2010 sulla situazione dei Rom e la libertà di circolazione nell'Unione europea, p. 5. La Risoluzione è stata adottata in seguito alle espulsioni forzate di cittadini Rom verificatisi in alcuni Stati – in particolare in Francia – dove il governo ha adottato una politica di espulsione o di rientro "volontario" per centinaia di cittadini Rom dell'UE, tra i mesi di marzo e agosto 2010. In merito, il Parlamento europeo ha evidenziato la necessità di garantire il rispetto della libertà di circolazione dei cittadini disciplinata dalla Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (GUUE L 229/2004, p. 35). Il Parlamento ha ricordato che la Direttiva considera l'allontanamento di un cittadino europeo da uno Stato membro soltanto come eccezione e impone limiti chiari e specifici a tali misure. I provvedimenti di allontanamento devono essere valutati e decisi singolarmente tenendo conto delle circostanze personali e assicurando garanzie procedurali e mezzi di impugnazione. Il Parlamento ha anche sottolineato che, secondo la Direttiva 2004/38/CE, la mancanza di mezzi economici non può in nessun caso giustificare l'espulsione automatica di cittadini dell'Unione europea e che le limitazioni della libertà di circolazione e di soggiorno per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica possono essere imposte esclusivamente in relazione al comportamento personale e non in base a considerazioni generali di prevenzione o all'origine etnica o nazionale. Il Parlamento ha, altresì, ricordato che la raccolta delle impronte digitali dei Rom espulsi è illegale e contraria alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai trattati e al diritto dell'Unione, in particolare alle Direttive 2004/38/CE e 2000/43/CE, in quanto costituisce una discriminazione fondata sull'origine etnica o nazionale. Sul controllo inefficace da parte della Commissione sulle espulsioni operate in Francia, cfr. M. DAWSON - E. MUIR, *Individual, Institutional and Collective Vigilance*, cit., pp. 761 e ss..

⁶⁵ COM (2011) 173 del 5 aprile 2011, *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*.

progetti destinati ai Rom e utilizzare i fondi destinati all'assistenza tecnica per il rafforzamento della *capacity building* nella gestione, nel monitoraggio e nella valutazione anche rispetto a tali progetti. Pur riconoscendo la funzione prioritaria dei Fondi strutturali, la Commissione ha affermato di voler ancora utilizzare anche i programmi "a gestione diretta" per obiettivi specifici quali la microfinanza, l'autoimprenditorialità, l'innovazione sociale delle comunità Rom. Per assicurare il monitoraggio sugli avanzamenti delle strategie nazionali e sulle azioni finanziate con i Fondi strutturali, la Commissione prevede la creazione di una rete tra autorità pubbliche e ONG.⁶⁶

Nella prospettiva della Commissione, quindi, gli Stati dovevano mantenere autonomia di scelta, definendo le proprie strategie,⁶⁷ mentre l'Unione doveva assumere un ruolo di coordinamento operativo e di supporto finanziario.

Intanto, le responsabilità degli Stati nei confronti della comunità Rom sono state confermate e rafforzate anche dalla giurisprudenza della Corte EDU, che ha espressamente affermato l'esistenza di un obbligo (*positive obligation*) per gli Stati, in caso di espulsione da campi di stazionamento abusivo, di trovare per le comunità Rom un ricollocamento rispettoso del loro stile di vita e delle loro esigenze.⁶⁸ La giurisprudenza in parola ha messo in evidenza la necessità che gli

⁶⁶ Oltre alla Rete EURoma, le due strutture che assicurano un monitoraggio costante delle politiche statali in materia di Rom sono l'Ad hoc *Committee of Experts on Roma and Traveller Issues* (CAHROM), istituito nel 2011 dal CoE, in cui sono presenti anche rappresentanti delle Istituzioni dell'UE, e la FRA che, a partire dal 2012, ha avviato il *Multi-annual ROMA Programme*, finalizzato al monitoraggio sul rispetto dei diritti delle popolazioni Rom.

⁶⁷ Per l'Italia, cfr. UNAR, *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sintì e dei Caminanti. Attuazione Comunicazione Commissione europea n. 173/2011*, Roma, 2012. Sulla necessità di integrare fondi nazionali (statali, regionali, comunali), fondi strutturali ed altri fondi europei, cfr. pp. 25 e s., pp. 67 e s., 87, 91.

⁶⁸ Sentenza del 17 ottobre 2013, *Winterstein e al. c. Francia* (Ricorso n.27013/07), § 148 e ss., «since the loss of one's home is a most extreme form of interference with the right under Article 8 to respect for one's home, any person at risk of being a victim thereof should in principle be able to have the proportionality of the measure determined by an independent tribunal in the light of the relevant principles under Article 8 of the Convention, notwithstanding that, under domestic law, he has no right of occupation... the vulnerable position of Roma and travellers as a minority means that some special consideration should be given to their needs and their different lifestyle both in the relevant regulatory planning framework and in reaching decisions in particular cases ...it is appropriate, in order to assess the proportionality of the interference, to examine the possibilities of alternative housing that exist... Admittedly, Article 8 does not in terms recognise a right to be provided with a home, but in the specific circumstances of the case

Stati acquisiscano una conoscenza approfondita delle specifiche caratteristiche e dei problemi della comunità Rom e che applichino metodi e pratiche idonee. In questa prospettiva, si sono mossi la Commissione e gli organi del CoE, trasformando, nel 2013, il programma ROMED, specificamente rivolto ai mediatori culturali, nel più ampio programma ROMACT per l'*empowerment* e il rafforzamento della *capacity building* degli enti locali nell'elaborazione ed attuazione di politiche territoriali inclusive grazie al coinvolgimento delle ONG che rappresentano gli interessi delle comunità Rom. Rispetto al programma ROMED e ai programmi a gestione diretta, spesso "decontestualizzati", l'azione di ROMACT si è caratterizzata per l'approccio marcatamente *context-based*, finalizzato ad adattare le misure di inclusione delle comunità Rom alle specificità dei territori, delle comunità e del loro rapporto con le amministrazioni locali.

Sulla scia delle iniziative poste in essere dalla Commissione, anche il Consiglio dell'Unione ha contribuito a evidenziare la responsabilità degli Stati, indicando misure specifiche sulle quattro priorità individuate dalla Commissione,⁶⁹ nonché azioni orizzontali antidiscriminazione.⁷⁰

In coerenza con il ruolo di coordinamento e supporto operativo e gestionale (ma non strategico) ritagliatosi dall'Unione, ancora una volta gli obiettivi di tutela dei diritti e protezione dei Rom sono stati perseguiti attraverso strumenti

and in view of the long history of the presence of the applicants, their families and the community they had formed, the proportionality principle required... that due consideration be given to the consequences of their removal and to the risk of their becoming homeless... the applicants specificity as an underprivileged social group and their resulting needs must be taken into account in the proportionality assessment that the national authorities are under a duty to undertake, not only when considering approaches to dealing with their unlawful settlement but also, if their removal is necessary, when deciding on its timing and manner and, if possible, arrangements for alternative shelter...».

⁶⁹ Cfr. Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri.

⁷⁰ Il Consiglio ha, in particolare, messo in evidenza la necessità di tener conto della condizione delle donne Rom. Le specifiche violazioni dei diritti delle donne Rom da parte delle autorità pubbliche sono emerse anche grazie alla giurisprudenza della Corte EDU relativa alla pratica di sterilizzazione senza consenso informato perpetrata, anche dopo la caduta dei regimi sovietici, nei Paesi dell'Europa centro-orientale. Cfr. sentenza dell'8 novembre 2011, *V.C. c. Repubblica slovacca* (Ricorso n.18968/07); sentenza del 12 giugno 2012, *N.B. c. Repubblica slovacca* (Ricorso n.29518/10); sentenza del 13 novembre 2012, *I.G. e al. c. Slovacchia* (Ricorso n.15966/04).

finanziari.

Per quanto riguarda i programmi “a gestione diretta” previsti nelle politiche settoriali, le azioni del ciclo 2014-2020, convogliate verso gli obiettivi posti dalla Strategia Europa 2020 – dunque anche verso l’inclusione dei Rom – appaiono più coerenti, integrate ed organiche di quelle poste in essere nel ciclo precedente.⁷¹

Per quanto riguarda i programmi “a gestione decentrata”, in linea con la Strategia Europa 2020, per il ciclo di programmazione 2014-2020 il Regolamento generale sui Fondi strutturali⁷² prevede che l’*“esistenza di una strategia nazionale per l’inclusione dei Rom”* costituisca una *“condizionalità ex ante.”*⁷³ Tali condizionalità costituiscono, in base all’art. 2, *“un fattore critico concreto e*

⁷¹ Così il programma “Diritti, uguaglianza e cittadinanza” prevede esplicitamente l’inclusione dei Rom tra i suoi obiettivi. Cfr. il Considerando 5 del Regolamento (UE) n.1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che istituisce un Programma “Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza” per il periodo 2014-2020 (GUUE L 354/2013, p. 62). La realizzazione di tali obiettivi è perseguita attraverso il Progetto PAL. Cfr. <http://projectpal.eu/>. Progetti finalizzati alla tutela e all’inclusione dei Rom sono stati finanziati anche nell’ambito dei programmi dell’Unione europea rientranti nella c.d. “Agenda Urbana Europea” (URBACT, *Urban Innovative Actions, International Urban Cooperation* ed EUROCITIES), nell’ambito del programma “Europa Creativa” relativo alla politica culturale europea, nell’ambito del “Programma di azione in materia di salute” e nell’ambito del programma “Europa per i cittadini”.

⁷² Regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (GUUE L 347/2013, p. 320).

⁷³ Cfr. Allegato XI. In particolare, per la priorità di investimento FSE “Integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom”, nell’ambito dell’obiettivo tematico 9, “Promuovere l’inclusione sociale, combattere la povertà e ogni discriminazione (obiettivo povertà)”, è prevista la condizionalità *ex ante* di “Esistenza di un quadro politico strategico nazionale per l’inclusione dei Rom” i cui criteri di adempimento consistono in: *“Esistenza di una strategia nazionale per l’inclusione dei Rom che: - stabilisca obiettivi nazionali raggiungibili per l’integrazione dei Rom al fine di colmare il divario che li divide dal resto della popolazione. Tali obiettivi devono affrontare i quattro obiettivi dell’UE per l’integrazione dei Rom, relativi all’accesso all’istruzione, all’occupazione, all’assistenza sanitaria e all’alloggio; - identifichi ove pertinente le microregioni svantaggiate o i quartieri ghetto in cui vivono le comunità più svantaggiate, utilizzando indicatori socioeconomici e territoriali già disponibili (es. livello di istruzione molto basso, disoccupazione di lungo periodo, ecc.); - comprenda rigorosi metodi di controllo per valutare l’impatto delle azioni di integrazione dei Rom e un meccanismo di revisione per l’adattamento della strategia; - sia progettata, attuata e monitorata in stretta cooperazione e in costante dialogo con la società civile dei Rom con le autorità regionali e locali”*. Cfr. anche European Commission, *Guidance for Member States on the Use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation*, EGESIF-15-0024-01, 11 /11/15.

predefinito... che rappresenta un pre-requisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico... al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto". In pratica, per poter allocare fondi su un obiettivo specifico, gli Stati devono dimostrare di aver soddisfatto le condizionalità *ex ante* cui è collegato o di aver programmato azioni, da finanziare con risorse ordinarie, che garantiscano il soddisfacimento del pre-requisito. Per gli Stati che si siano dotati della strategia nazionale per l'inclusione dei Rom, il regolamento FSE prevede la possibilità di allocare risorse a tal fine.⁷⁴

La scelta di introdurre espressamente negli obiettivi della politica di coesione l'inclusione dei Rom presenta numerosi vantaggi.

In primo luogo, le finalità di natura redistributiva della politica di coesione – consistenti, come è noto, nel riequilibrio delle regioni in ritardo di sviluppo – assicurano che la maggior parte delle risorse sia destinata ai territori in difficoltà. A tal fine, la ripartizione dei Fondi tra gli Stati e tra le regioni è predefinita in fase di programmazione finanziaria pluriennale.⁷⁵ Si evita, in tal modo, la competizione che caratterizza le azioni “a gestione diretta”.

⁷⁴ Regolamento (Ue) n.1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al FSE (GUUE L 347/2013, p. 470), art. 3: *“Il FSE sostiene le seguenti priorità d'investimento: ...per l'obiettivo tematico 'Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione': ...ii) l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom”*. In questa prospettiva l'Accordo di Partenariato dell'Italia, approvato il 29 ottobre 2014, inserisce la “progettualità per l'inclusione delle comunità Rom” nell'obiettivo tematico di inclusione sociale, lotta alla povertà e alla discriminazione, prevedendo l'intervento del FSE e del FESR per azioni miranti a favorire l'accessibilità ai servizi da parte della popolazione Rom e per azioni di edilizia abitativa sociale. L'Accordo di Partenariato prevede l'impiego a favore dei Rom anche del Fondo europeo per l'aiuto agli indigenti (FEAD), istituito dal Regolamento (UE) n.223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014 (GUUE L 72/2014, p. 1) per sostenere programmi nazionali nell'ambito dei quali organizzazioni selezionate dagli Stati membri distribuiscono alle persone indigenti prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base. In base all'Accordo di Partenariato dell'Italia, alcuni Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR) hanno previsto azioni relative ai Rom. Tra i primi, cfr., in particolare, il *PON Città Metropolitane* (c.d. PON Metro), pp. 91 e ss., che prevede tra le sue priorità “L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom”. Tra i secondi, cfr. il PO FSE della Regione Campania, che inserisce le minoranze Rom tra i gruppi target dell'obiettivo di riduzione della povertà e incremento dell'occupabilità da perseguire attraverso il “Tavolo regionale per l'inclusione e l'integrazione sociale delle persone Rom, Sinti e Camminanti”.

⁷⁵ Art. 312 TFUE.

In secondo luogo, la politica di coesione è improntata ad un'impostazione multilivello, in cui, a fronte della definizione degli obiettivi strategici a livello europeo, la programmazione e gestione delle azioni è decentrata a livello nazionale e regionale. Ciò comporta una marcata "territorializzazione",⁷⁶ cioè un adeguamento ai problemi e alle esigenze specifiche di contesto delle azioni finanziate con i Fondi strutturali.

Infine, a differenza dei programmi "a gestione diretta", le azioni poste in essere con i Fondi strutturali sono oggetto di un monitoraggio rigoroso operato con una serie di indicatori di realizzazione e di risultato, che consentono una valutazione intermedia e finale approfondita sullo stato di avanzamento, sul raggiungimento degli obiettivi e anche sulla coerenza e integrazione delle azioni poste in essere.⁷⁷

Quindi, agganciare gli obiettivi di inclusione dei Rom alla politica di coesione presenta il vantaggio di inserire i problemi specifici di tale minoranza in un quadro di priorità più generali. Ad esempio, la gestione degli alloggi e dei campi di accoglienza può essere tenuta in considerazione tra gli obiettivi di governo del territorio e di rigenerazione urbana; l'accesso ai servizi scolastici e sanitari può essere inquadrato tra gli obiettivi più generali di miglioramento nell'erogazione e nell'accesso ai servizi; l'occupazione e la formazione professionale dei Rom possono essere armonizzati con gli altri obiettivi di contrasto alla disoccupazione perseguiti tramite il FSE. In più, ciascuno Stato e ciascuna regione possono attribuire agli obiettivi di integrazione dei Rom misure e risorse proporzionate alla gravità e all'urgenza con cui il problema è avvertito sul proprio territorio. Infine, il monitoraggio costante dell'impiego dei fondi riduce il rischio di sprechi e sovrapposizioni.

Anche in questo caso, però, non mancano le criticità. Se i programmi "a gestione diretta" sono orientati ad una logica di condizionalità "premiata", che

⁷⁶ S. PUGLIESE, *Towards more democratic land-use decision making in cultural sector: has the European Cultural policy a "territorial dimension"?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2017, pp. 605 e ss., pp. 615 e ss..

⁷⁷ Per i sistemi di gestione e controllo nel ciclo di programmazione 2014-2020, cfr. Regolamento 1303/2013, *cit.*, artt. 122 e ss..

avvantaggia con maggiori risorse iniziative più adeguatamente rispondenti agli obiettivi dell'Unione, in quelli ora considerati ciascuno Stato e ciascuna regione godono di un ammontare predefinito di risorse e il soddisfacimento delle condizioni applicate ai Fondi strutturali costituisce il presupposto per poter pianificare liberamente l'impiego di risorse già assegnate. In pratica, mentre nei programmi "a gestione diretta" la condizionalità serve a favorire una "competizione virtuosa" (ma non priva di "effetti collaterali") tra attori intra-statali, nella politica di coesione essa serve a salvaguardare la natura "addizionale" dei Fondi strutturali.⁷⁸ Questi devono essere utilizzati per obiettivi di coesione e sviluppo e non in azioni di cui gli Stati sono responsabili, che devono essere realizzate con risorse nazionali.

Applicata al tema dei Rom, la condizionalità impone agli Stati di perseguire con risorse nazionali gli obiettivi che costituiscono gli standard minimi di inclusione previsti nelle strategie nazionali, quali la creazione di strutture di accoglienza dotate di servizi di base, il collegamento delle strutture alle scuole e i luoghi di lavoro, l'accesso ai servizi sanitari. Sulla base di tali interventi, i Fondi strutturali possono poi perseguire obiettivi di coesione e sviluppo (interventi di facilitazione dell'accesso ai servizi, programmi di formazione professionale ed autoimprenditorialità specifici, interventi di rigenerazione delle aree a forte emarginazione sociale ecc.).

Si tenga, però, conto che nel periodo di programmazione 2014-2020 il controllo sulle condizionalità *ex ante* è stato prevalentemente documentale e non sulle realizzazioni effettive. Così, in riferimento all'inclusione dei Rom, la Commissione ha verificato soltanto, in fase di programmazione, se lo Stato avesse predisposto

⁷⁸ Cfr. Regolamento 1303/2013, *cit.*, Considerando 87, "Per garantire un effettivo impatto economico, i contributi dei fondi non dovrebbero sostituire le spese strutturali pubbliche o assimilabili degli Stati membri...". Art. 95, §2-3, "Il sostegno dei fondi destinato all'obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione non sostituisce le spese strutturali pubbliche o assimilabili di uno Stato membro. Gli Stati membri mantengono, nel periodo 2014-2020, un livello di spese strutturali, pubbliche o assimilabili, mediamente almeno pari, su base annua, al livello di riferimento stabilito nell'accordo di partenariato".

la strategia nazionale e non se essa fosse realmente attuata.⁷⁹ Di conseguenza, i Fondi strutturali, impiegati in assenza di attuazione della strategia nazionale, si sono sovrapposti e spesso sostituiti alle risorse interne, con conseguente inefficienza della spesa ed inefficacia delle azioni.

6. Dal focus sull'inclusione dei Rom alla tutela dei loro diritti

La lentezza nella realizzazione delle strategie nazionali e l'assenza di un quadro strategico europeo hanno determinato un progressivo peggioramento della situazione dei Rom, con l'acuirsi delle discriminazioni, dei pregiudizi e della marginalizzazione di cui sono vittime.⁸⁰

Da qui la scelta dell'UE e del CoE di avviare, nel 2016, il programma JUSTROM finalizzato a facilitare alle comunità Rom l'accesso alla giustizia attraverso l'istituzione delle c.d. "cliniche legali".⁸¹

⁷⁹ I. IUSMEN, "Non multa, sed multum": EU Roma policy and the challenges of Roma inclusion, in *Journal of European Integration*, 2018, pp. 427 e ss., p. 435.

⁸⁰ Del tema si è occupata finanche la Corte di giustizia dell'Unione europea. Cfr. sentenza del 16 luglio 2015, *Chez RB c. Bulgaria*, nella quale la Corte di giustizia ha riconosciuto che la pratica utilizzata dalla *Chez RB*, impresa di distribuzione dell'energia elettrica, di collocare i contatori elettrici, in un quartiere prevalentemente abitato da residenti di origine Rom, ad un'altezza superiore rispetto a quella cui sono collocati negli altri quartieri, per evitare manomissioni e danni, può costituire una discriminazione diretta ai sensi della Direttiva 2000/43. La Corte ha affermato che è in contrasto con il diritto dell'UE una misura che «pregiudica in maniera sproporzionata il legittimo interesse degli utenti finali di energia elettrica residenti nel quartiere interessato, prevalentemente popolato da residenti di origine Rom, ad avere accesso alla fornitura di energia elettrica a condizioni che non possiedano un carattere offensivo o stigmatizzante». Per un commento alla sentenza, cfr. S. BENEDI LAHUERTA, *Ethnic discrimination, discrimination by association and the Roma community: CHEZ*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2016, pp. 797 e ss.. In sede CoE, sia il Congresso delle autorità locali e regionali, sia l'Assemblea parlamentare hanno messo in evidenza la recrudescenza dell'antiziganismo e della situazione sempre più grave di povertà e discriminazione in cui versano le comunità Rom europee. Cfr. la Raccomandazione 388 (2016) del Congresso delle autorità locali e regionali, *The situation of Roma and Travellers in the context of rising extremism, xenophobia and the refugee crisis in Europe*, e la Risoluzione dell'Assemblea Parlamentare n.2153 (2017), *Promoting the inclusion of Roma and Travellers*.

⁸¹ Le cliniche legali sono nate negli Stati Uniti per sperimentare un approccio clinico allo studio del diritto. Nell'ambito del programma JUSTROM esse rappresentano uno strumento di facilitazione dell'accesso alla giustizia delle comunità Rom attraverso il coinvolgimento, accanto a professionisti legali, di mediatori e facilitatori di origine Rom e madrelingua *romanes*. In generale sull'esperienza delle cliniche legali, cfr. E. RIGO, *Diritto dell'immigrazione e cultura giuridica. Il ruolo delle cliniche legali e i paradossi dell'integrazione*, in G. CAGGIANO, *I percorsi giuridici, cit.*, pp. 821 e ss.; F. DI DINTAO - P. HERITER (a cura di), *Humanities e cliniche legali. Diritto e metodologia umanistica*, in *Teoria e critica della Regolazione sociale* (numero monografico), 2017, pp. 9 e ss..

Nella prospettiva di contrastare forme di discriminazione che non consentono alle persone di etnia Rom di godere dei diritti e delle opportunità offerti dall'*acquis* europeo allo stesso livello degli altri cittadini, il Parlamento europeo nella Risoluzione del 2017 sulla lotta all'antiziganismo ha messo in evidenza la necessità di superare l'impostazione tradizionale « ...che sottolinea esclusivamente l'esigenza dell'"inclusione" o dell'"integrazione" dei Rom mentre, in effetti... occorre garantirne l'accesso e il pieno godimento dei diritti fondamentali e della cittadinanza nella nostra società». ⁸².

Anche recenti pronunce della Corte EDU⁸³ e decisioni del CEDS⁸⁴ hanno confermato la necessità di un'inversione di rotta, in cui il contrasto ai pregiudizi e alle discriminazioni divengano non la conseguenza ma il presupposto dell'inclusione.

Ed è proprio in questa prospettiva che, anche nella proposta di Regolamento generale sui Fondi strutturali, presentata dalla Commissione nel maggio 2018 per il ciclo di programmazione 2021-2027⁸⁵ ed attualmente in discussione al

⁸² Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2017 sugli aspetti relativi ai diritti fondamentali nell'integrazione dei Rom nell'Unione europea: lotta all'antiziganismo, p. 5, punto H.

⁸³ Sentenza del 22 giugno 2017, *Barnea e Caldararu c. Italia* (Ricorso n.37931/15), e sentenza del 6 settembre 2018, *Jansen c. Norvegia* (Ricorso n.2822/16), in cui la Corte EDU ha condannato la scelta delle autorità pubbliche di allontanare i minori dalle proprie famiglie di origine Rom o di impedire ai genitori il diritto di visita senza adeguate motivazioni. Cfr. anche la recente sentenza *Lingurar e al. c. Romania* del 16 ottobre 2018 (Ricorso n.5886/15), relativa agli atti di violenza compiuti dalla polizia durante le ricerche di alcune persone accusate di furto, in cui la Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 3 in combinato disposto con l'art. 14 CEDU sul piano non materiale ma procedurale, in quanto, secondo la Corte, le indagini condotte dalle autorità non avevano adeguatamente approfondito i motivi d'odio razziale sottesi all'operazione di polizia. Si vedano, infine, la sentenza *Burlya e al c. Ucraina* del 6 novembre 2018 (Ricorso n.3289/10) relativa alla connivenza della polizia in un caso di violazione di domicilio, e la sentenza *Lakatošová e Lakatoš c. Slovacchia* dell'11 dicembre 2018 (Ricorso n.655/16), relativa ad un caso di violenza ed omicidio di una persona di etnia Rom da parte di un poliziotto, in cui la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 14 CEDU perché gli indizi relativi alle motivazioni di odio razziale sottostanti all'evento non erano stati tenuti adeguatamente in considerazione durante l'indagine.

⁸⁴ Cfr. decisione n.100/2013 del 1° dicembre 2015, *ERRC c. Irlanda* (Reclamo n.100/2013) relativa alle espulsioni forzate; decisione n.104/2014 del 17 maggio 2016, *European Roma and Travellers Forum (ERTF) c. Repubblica CECA* (Reclamo n.104/2014) relativa al diritto alla salute; decisione n.119/2015 del 5 dicembre 2017, *ERTF c. Francia* (Reclamo n.119/2015) relativa al diritto all'alloggio.

⁸⁵ COM (2018) 375 final del 29 maggio 2018, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e*

Consiglio, la messa in atto di una strategia nazionale di inclusione dei Rom costituisce una “condizione abilitante” per l’obiettivo specifico di “*promuovere l’integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come la comunità Rom*”⁸⁶ A differenza delle condizionalità *ex ante* dell’attuale ciclo di programmazione, le condizioni abilitanti sono “in numero minore, più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato e, a differenza del periodo 2014-2020, monitorate e applicate durante tutto il periodo... gli Stati membri non potranno dichiarare spese relative a specifici obiettivi prima che la condizione abilitante sia soddisfatta. In tal modo si garantirà che tutte le operazioni cofinanziate siano coerenti con il quadro strategico dell’UE”⁸⁷ Quindi, se nell’attuale programmazione la condizionalità *ex ante* ha agito solo “a monte”, in fase di programmazione e allocazione delle risorse agli obiettivi, nella prossima programmazione le condizioni abilitanti agiranno anche “in itinere” e “a valle”, cioè in fase di spesa e di rendicontazione. Come già evidenziato, le condizionalità sono funzionali ad un corretto equilibrio tra obiettivi di responsabilità nazionale, da perseguire con risorse ordinarie, e obiettivi di coesione e sviluppo, da perseguire con i Fondi strutturali. Così l’estensione della condizionalità sulla strategia nazionale di inclusione dei Rom a tutto il ciclo di programmazione sembra perseguire un’assoluta continuità, coerenza e consequenzialità tra gli standard minimi di tutela e inclusione, da perseguire preliminarmente con risorse ordinarie, e gli obiettivi di coesione e sviluppo, da perseguire con le risorse europee.

7. Conclusioni

Dall’analisi svolta sono emerse le difficoltà e i limiti della scelta di perseguire

la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti.

⁸⁶ Cfr. Allegato IV, *Condizioni abilitanti tematiche applicabili al FESR, FSE+ e al Fondo di coesione* - articolo 11, paragrafo 1, p. 31.

⁸⁷ COM (2018) 375 final, *Relazione*, p. 9.

obiettivi di tutela dei diritti tramite il metodo aperto di coordinamento,⁸⁸ che, basato su atti non vincolanti e assenza di sanzioni, è privo di qualsiasi incentivo alla *compliance*. Di contro, anche il tentativo delle Istituzioni di rafforzare questo metodo tramite azioni positive che fanno leva sull'effetto incentivante dei finanziamenti ha evidenziato non poche criticità, sia per i programmi "a gestione diretta" sia per quelli "a gestione decentrata".

Infatti, si è visto che i programmi "a gestione diretta", facendo leva sulla condizionalità "premiante", che favorisce i progetti in grado di contribuire al perseguimento delle priorità dell'Unione, rischiano di innescare meccanismi di eccessiva selettività e finanche "elitarismo" oltre che opacità nella scelta dei progetti da finanziare. Non si sottovaluti, poi, il rischio che le reti di attori coinvolti nella realizzazione delle azioni durino giusto il tempo del "ciclo del progetto" e che si esauriscano con la fine dei finanziamenti.

I programmi "a gestione decentrata", invece, se impongono all'impiego dei fondi pre-requisiti difficili da soddisfare, rischiano talvolta di disincentivare gli Stati nella soluzione di problemi, scatenando vere e proprie emergenze. Non si dimentichi poi che, proprio per le aspettative generate da risorse distribuite *ex ante*, si può innescare un vero e proprio conflitto tra beneficiari (in riferimento, ad esempio, alla distribuzione degli alloggi o delle opportunità di occupazione o formazione professionale), soprattutto nel caso di fondi stanziati a favore di segmenti di popolazione numericamente circoscritti, altamente marginalizzati ed oggetto di pregiudizi (come i Rom).

A ben vedere, il limite comune dei due meccanismi sembra consistere nel fatto che essi perseguono la tutela dei diritti come fine, da raggiungere attraverso

⁸⁸ S. SMISMANS, *How to be fundamental with soft procedures? The OMC and fundamental social rights*, in G. DE BÚRCA - B. DE WITTE (eds.), *The Protection of Social Rights in Europe*, Oxford, 2005, pp. 343 e ss.; G. DE BÚRCA, *New Modes of Governance and the protection of human rights*, in P. ALSTON - O. DE SCHUTTER (eds.), *Monitoring Fundamental Rights in Europe*, Oxford, 2005, pp. 25 e ss.; K.A. ARMSTRONG, *The Open Method of Co-ordination and Fundamental Rights: A Critical Appraisal. Draft Paper for Discussion at the 'Fundamental Rights and Reflexive Governance's Seminar*, Columbia Law School, NY, 4th November 2005, pp. 1 e ss.; M. DAWSON - E. MUIR, *Individual, Institutional and Collective Vigilance*, cit., p. 770.

l'inclusione, non come un presupposto da cui bisogna partire per realizzare l'integrazione ed evitare la marginalizzazione di gruppi vulnerabili, come le comunità Rom.

Per evitare questo corto circuito sarebbe forse necessario ribaltare la prospettiva, passando dall'erogazione dei finanziamenti per affermare diritti alla definizione di standard minimi di diritti cui agganciare finanziamenti. In pratica si tratta di sostituire meccanismi, distributivi e redistributivi, basati sulle risorse addizionali con meccanismi che operino in una logica di "stabilizzazione" e che intervengano in maniera "automatica" ogniqualvolta in un determinato Stato si scende al di sotto di livelli minimi di tutela dei diritti essenziali dei gruppi vulnerabili. I meccanismi di stabilizzazione sostituiscono la condizionalità con l'*earmarking*, cioè la pre-definizione delle tipologie di spesa per cui i fondi elargiti possono essere impiegati.⁸⁹ Ciò può essere particolarmente utile per garantire diritti come l'accesso ai servizi essenziali o per assicurare che le azioni vadano a favore di gruppi particolarmente vulnerabili come donne e bambini.⁹⁰ Ad esempio, se in uno Stato si rileva una forte dispersione scolastica tra i bambini delle comunità Rom, il meccanismo di stabilizzazione potrebbe intervenire con un ammontare di risorse proporzionate e utilizzabili solo per azioni strettamente mirate a questo obiettivo.

Nella Risoluzione del 12 febbraio scorso⁹¹ il Parlamento ha registrato per l'ennesima volta la persistente privazione dei Rom dei loro diritti, l'enorme ritardo con cui sono realizzate le priorità del quadro europeo e le strategie nazionali, il fallimento dei programmi dell'UE che hanno come target specifico i Rom⁹² e ha

⁸⁹ Per un'analisi dei meccanismi di stabilizzazione, M.L. TUFANO e S. PUGLIESE, *L'intervento dell'UE in risposta alle emergenze: trade-off tra stabilità finanziaria e solidarietà?*, in G. CAGGIANO (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, Bari, 2018, pp. 221 e ss., 234 e ss..

⁹⁰ In questa prospettiva meccanismi di *earmarking* sono utilizzati in molti sistemi di sostegno al reddito, come ad esempio il Reddito di inclusione introdotto in Italia nel 2017.

⁹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 sulla necessità di rafforzare il quadro strategico dell'UE per il periodo successivo al 2020 per le strategie nazionali di integrazione dei Rom e intensificare la lotta contro l'antiziganismo (2019/2509 - RSP).

⁹² Per un'analisi recente, cfr. P. SAYAN, *Enforcement of the anti-Racism legislation of the European Union against antigypsyism*, in *Ethnic and Racial Studies*, 2019, pp. 763 e ss..

ribadito la necessità di lanciare, per il periodo *post 2020*, un vero e proprio quadro strategico europeo.

Ma la strategia invocata dal Parlamento rischia di non realizzarsi se non è accompagnata da uno strumento finanziario che, attraverso l'individuazione di azioni finalizzate ad assicurare gli standard minimi di garanzia dei diritti, renda la tutela dei Rom (e degli altri gruppi vulnerabili) un vero e proprio *mainstream* nelle scelte di pianificazione territoriale, organizzazione dei servizi sociali, strategie di crescita economica e occupazione, monitoraggio e valutazione delle *policies* nazionali ed europee.