



# Controversie in materia di diritti umani per la tutela dei Rom

Una guida per avvocati



*Con il sostegno finanziario del Programma su Diritti  
Fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea  
Numero Codice Progetto: JUST/2012/FRAC/AG/2848*





# Controversie in materia di diritti umani per la tutela dei Rom

Una guida per avvocati



*Con il sostegno finanziario del Programma su Diritti  
Fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea  
Numero codice progetto: JUST/2012/FRAC/AG/2848*

**Titolo:** Controversie in materia di diritti umani per la tutela dei Rom. Una guida per avvocati

**Redatto da**

Ágnes Csonta (C)

Delia-Luiza Ni (A, B, D)

Centro delle Risorse Legali (Romania)

**Data:** Luglio 2014

**Dichiarazione di non responsabilità:**

Questo progetto è stato finanziato con il sostegno della Commissione Europea. Questa pubblicazione riflette esclusivamente le opinioni degli autori e pertanto esime la Commissione da ogni responsabilità derivante dall'uso delle informazioni in essa contenute.

**Grafica e stampa:** Pardedós.

# Indice

Introduzione.....	5
A. La necessità di azioni legali per la difesa dei diritti dei Rom .....	7
B. Come usare le vie legali per tutelare i diritti dei Rom .....	15
C. Normativa vigente e applicazione .....	22
D. Buone prassi .....	44
Glossario .....	47



# Introduzione

## *Il progetto NET-KARD*

Lo scopo principale del progetto *Net-Kard: cooperazione e networking tra le principali parti coinvolte nella lotta alla discriminazione dei Rom* è quello di evitare trattamenti non paritari nei confronti delle comunità rom e migliorare l'assistenza alle vittime attraverso la cooperazione e il networking tra gli attori principali per la difesa del diritto all'uguaglianza e arricchire e recepire il corpus di esperienza metodologica già esistente in questo campo nei vari paesi che partecipano a questo progetto.

Questo progetto si articola nell'ambito del *Programma sui Diritti Fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea* e vi partecipano: Fundación Secretariado Gitano (capofila, Spagna), collegamento portoghese della Rete Europea Anti-povertà -EAPN, (Portogallo); Alto Commissariato per il Dialogo interculturale e l'immigrazione - ACIDI I.P.,(Portogallo), Centrul de Resourse Juridice -CRJ (Romania), Fundatia Secretariatul Romilor (Romania), Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali - UNAR (Italia), e Istituto Internazionale Scienze Mediche Antropologiche e Sociali - IISMAS (Italia)

## *Scopo della Guida*

Per redigere questa guida, rivolta in particolare agli avvocati, sono Stati organizzati focus group nei paesi partecipanti, al fine di raccogliere informazioni, con consulenti legali che hanno lavorato nell'ambito della tutela dei diritti dei Rom. I loro punti di vista e le loro conclusioni sono infatti particolarmente importanti per capire il clima in cui si svolge la difesa dei diritti dei Rom ed a quali esigenze bisogna rispondere. Oltre ai focus group (punto di partenza per la stesura della guida), gli autori hanno realizzato ricerche documentarie per i temi specifici

indicati nei capitoli della guida. Poiché si tratta di una guida a livello dell'UE, gli autori non si sono limitati ai paesi partecipanti al progetto e abbiamo usato le informazioni tratte dai focus group valide anche per altri paesi.

L'obiettivo stabilito per questa guida è quello di riunire in modo relativamente succinto e conciso materiali scritti per dare informazioni sufficienti ad avvocati che vogliono avviare procedimenti legali non solo allo scopo di vincere una causa, ma di avviare cause relative ai diritti umani. La guida s'incentra sul contenzioso riguardante i diritti dei Rom come una delle cause per la giustizia sociale, ma può anche essere utile per altre cause di giustizia sociale e per offrire servizi legali a persone vulnerabili e vittime di discriminazione, anche più in generale.

All'interno della guida viene sottolineata l'importanza dei professionisti dell'ambito giuridico coinvolti nella difesa dei diritti dei Rom e, in seguito, vengono indicati i tipi di problemi e barriere che si possono trovare durante un procedimento di questo tipo.

Viene inoltre sottolineato come ricorrere alla legge per tutelare i diritti dei Rom, includendo consigli pratici e raccomandazioni

Un capitolo è dedicato alle informazioni complete sunormativa e giurisprudenza di riferimento. La parte riguardante le buone prassi ha lo scopo di suggerire buone idee che potenzialmente possano avere un impatto di sistema nella difesa dei diritti. Alla fine della guida è stato aggiunto un piccolo glossario ed una serie di link e raccomandazioni per ulteriori approfondimenti, con l'idea di attirare l'attenzione dei lettori sui diversi aspetti delle controversie in materia di discriminazione e lasciando la possibilità di andare oltre, a seconda delle esigenze specifiche.

La guida è destinata a tutti i consulenti legali in Europa e altrove affinché si rendano conto del ruolo importantissimo che svolgono nella società per mettere in atto e mantenere i principi dello Stato di diritto e della democrazia nonché per una società più coesa socialmente e migliore per tutti, a prescindere dalle differenze. Il raggiungimento di una società giusta dipende dal coinvolgimento attivo dei giuristi che rappresentano un gruppo professionale dotato di strumenti unici, dal loro impegno in cause sociali giuste, nella difesa dei più vulnerabili spesso indigenti, di coloro che sono stati continuamente respinti in Europa, com'è il caso anche se non l'unico, della più grande minoranza etnica dell'UE: la minoranza rom.



# A. La necessità di azioni legali per la difesa dei diritti dei Rom

I Rom sono la minoranza etnica più numerosa dell'UE con una popolazione di 10-12 milioni di abitanti nel mondo intero e di cui circa 6 milioni vivono nell'Unione Europea. L'UE riconosce che, molti Rom sono vittime di pregiudizi e esclusione sociale,<sup>1</sup> nonostante la discriminazione sia legalmente proibita.

Per questo, la lotta all'uguaglianza dei Rom è prima di tutto una causa di giustizia sociale. I Rom continuano a trovarsi in situazioni di esclusione sociale, violenza etnica e discriminazione in tutta l'Europa, spesso costretti a vivere in baracche in cui i bambini non hanno vestiti, hanno a malapena cibo per sopravvivere, non sono mai andati a scuola<sup>2</sup>, talvolta vengono spostati dalle autorità locali in luoghi che possono essere pericolosi per la salute, senza accesso ai servizi normalmente disponibili ai cittadini non-Rom, esposti a attacchi razzisti, a politiche di segregazione nel sistema scolastico, canalizzando i bambini rom in scuole speciali (scuole per bambini disabili o con difficoltà di apprendimento)<sup>3</sup>. Tutte queste politiche sono messe in atto in totale impunità nell'Europa dell'Est nei confronti di una minoranza razziale chiaramente identificata: i Rom. A peggiorare le cose, anche se, con gradi diversi e con un successo più limitato agli occhi dell'opinione pubblica, i Rom dell'Europa dell'Est sono stati particolarmente colpiti, negli ultimi anni, da manifestazioni di populismo e abusi dei diritti umani, anche nelle democrazie dell'Europa occidentale.<sup>4</sup>

---

1.- Commissione Europea, D.G. Giustizia, *EU and Roma*, sitoweb: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/index_en.htm). **(Nota: Tutti i link presenti in questa guida sono stati usati l'ultima volta il 20 Maggio 2014).**

2.- Antena3 (2011), *In premeiera – Pe-un picior de iad (On the foothill of Hell)*, 20.11.2011, documentario premiato sulla situazione dei Rom più poveri di Romania, sito web: <http://inpremiera.antena3.ro/reportaje/pe-un-picior-de-iad-76.html>.

3.- UNICEF (2009), *When "Special" Means "Excluded"*, sito web: <http://www.romachildren.com/wp-content/uploads/2011/11/When-Special-Means-Excuded.pdf>.

4.- John Lichfield (2013), "Roma – the unwanted Europeans" in *TheIndependent*, 27.10.2013,

L'esclusione secolare ha portato a una diffusa povertà e a un gran divario tra il reddito della popolazione maggioritaria e quello dei Rom. Secondo la Banca Mondiale, nell'Europa dell'Est, il 71 per cento delle famiglie rom vive in un profondo stato di povertà. Secondo dati prospettivi, la percentuale dei Rom che finiscono gli studi secondari è del 29 per cento al massimo e per le ragazze, ancora più bassa. Meno della metà degli uomini rom e un quarto delle donne trovano lavoro<sup>5</sup>. I Rom rimangono intrappolati nel circolo vizioso della discriminazione e della povertà, da cui è estremamente difficile sfuggire.

Per queste ragioni, pare ovvio che, nella maggiorparte dei casi, i Rom non hanno le risorse finanziarie e la capacità necessaria per adire le vie legali davanti a un tribunale nazionale o internazionale per difendere i propri diritti. Anche se non è l'unica opzione, il contenzioso resta uno degli strumenti più efficaci per proteggere i diritti dei Rom e poter ricevere un risarcimento per la violazione eventualmente subita e innescare il cambiamento. Varie ONG che lavorano nel campo dei diritti umani e dei diritti dei Rom intraprendono azioni legali strategiche al fine di promuovere e proteggere i diritti delle persone che appartengono alle comunità rom, ma non dispongono sempre delle risorse umane e finanziarie necessarie. Inoltre, c'è un grande bisogno di avvocati ben preparati per offrire assistenza legale e rappresentare le persone rom. I paesi dell'Europa centrale e dell'Europa dell'Est sono particolarmente carenti rispetto alla tradizione degli ordini degli avvocati di fornire servizi gratuiti di assistenza legale. Alcuni ordini di avvocati hanno regole che non autorizzano l'assistenza legale se non è fornita da uno studio legale di diritto privato, ostacolando la possibilità di dare servizi pro bono ai più vulnerabili<sup>6</sup>. È dunque cruciale sviluppare una cultura della gratuità più forte in tutti i paesi dell'UE per far rispettare i diritti dei Rom<sup>7</sup>.

---

sito web: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/roma--the-unwanted-europeans-8906382.html>.

5.- World Bank, Europe and Central Asia (2014), *Brief. Roma*, sito web: <http://www.world-bank.org/en/region/eca/brief/roma>

6.- Goldston, James A and Adjami Mirna (2008) *The Opportunities and Challenges of Using Public Interest Litigation to Secure Access to Justice for Roma Minorities in Central and Eastern Europe*, Bozza Preliminare, Soggetta a revisione, Preparata per il World Justice Forum, Vienna, Luglio 2-5, 2008, pp. 14-15, tratto da: [http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559_large.pdf)

7.- L'accesso delle persone che appartengono a gruppi vulnerabili a servizi di assistenza legale, nonché la cultura e la prassi di un'assistenza legale pro bono differisce a seconda dei paesi dell'UE. Per una presentazione di un quadro giuridico riguardante l'assistenza legale, le esigenze di rappresentazione legale, le opportunità pro bono, le barriere all'assistenza pro bono e le risorse

Ciò che è spesso estremamente difficile da superare, sono effetti e ostacoli derivanti dai pregiudizi e dalla discriminazione. In gran parte dei paesi in cui vivono i Rom (Europa centrale e orientale) la discriminazione rimane alta, perpetuando i meccanismi di esclusione ai cui sono sottoposti i Rom. In questi paesi, è evidente che non si ammette né si comprende che la discriminazione contro i Rom sia un atto illecito (ancora meno distruttivo), né tantomeno si assume l'importanza della questione per affrontarla. Gli atteggiamenti di discriminazione nei confronti dei Rom fanno parte della cultura e si trasmettono attraverso la socializzazione, è possibile che i Rom stessi non abbiano una chiara consapevolezza e comprensione delle ingiustizie che subiscono.

Inoltre, tra i consulenti legali stessi esiste un'atteggiamento parziale<sup>8</sup> e sono pochi i giuristi rom presenti nella professione<sup>9</sup>. Sarebbe pertanto opportuno che gli avvocati, in particolare dei paesi dell'Europa orientale, soprattutto quelli che non fanno parte della comunità rom esaminino i loro pregiudizi e ricevano formazione sulle questioni di competenza culturale, antidiscriminazione, pregiudizio e creazione di stereotipi. In questo modo, non solo diventeranno degli avvocati migliori ma avranno una comprensione adeguata delle situazioni dei loro clienti.

I risultati generali provenienti dalla psicologia sociale mostrano gli effetti negativi della discriminazione e dei pregiudizi sulle vittime<sup>10</sup>. Si devono evitare le generalizzazioni e dare per scontato che tutte le vittime della discriminazione sono colpite allo stesso modo, tuttavia è importante che coloro che avviano un

---

se pro bono in ogni Stato membro della UE ma anche in altri Stati, si veda Latham & Watkins LLP (2012) *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 71 Jurisdictions*, sito web: <http://www.probonoinst.org/wpps/wp-content/uploads/a-survey-of-pro-bono-practices-and-opportunities-in-71-jurisdiction-2012.pdf>.

8.- V. per esempio il caso ECtHR *Moldovan and Others v. Romania* (no. 2), Causa nos. 41138/98 e 64320/01, Sentenza emessa il 12 December 2005, in cui la Corte trovò anche una violazione dell'Articolo 14 in base a osservazioni parziali presentate nel procedimento giudiziario nazionale nonché nella durata e risultati del procedimento influenzato, secondo la Corte, dall'origine etnica Rom dei richiedenti.

9.- Goldston, James A and Adjami Mirna (2008) *The Opportunities and Challenges of Using Public Interest Litigation to Secure Access to Justice for Roma Minorities in Central and Eastern Europe*, Bozza preliminare, Soggetta a revisione, Preparata per il World Justice Forum, Vienna, Luglio 2-5, 2008, p. 3, tratto da: [http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559_large.pdf)

10.- David G. Myers (2002), *Social Psychology*, McGraw Hill, pp. 367-373

procedimento legale per discriminazione conoscano i meccanismi e gli effetti psicologici sottostanti.

Le ricerche su stereotipi e pregiudizi possono essere usate in tribunale e lo sono state per difendere con buon esito le vittime<sup>11</sup>. Gli avvocati possono lavorare insieme alle ONG e agli esperti del settore per presentare questo tipo di prove in tribunale, ma devono sapere qual è il livello di comprensione generale del tema della discriminazione nella società in cui si opera.

Non dovrebbe sorprendere il fatto che uno degli effetti della discriminazione sia la riluttanza da parte di coloro che vengono discriminati a interagire con le istituzioni; questi sono reticenti a credere che lo Stato li tratterà in condizioni di parità con gli altri cittadini. Perciò, pur sopportando alti livelli di discriminazione, denunciano poco i fatti succeduti perché, tra l'altro, non hanno fiducia nel sistema giudiziario e credono che non verrà resa loro giustizia. Secondo un'indagine del 2008 dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) in cui avevano partecipato 500 cittadini rom di sette paesi (CZ, HU, PL, EL, SK, BG, RO) tra il 66% e il 92% dei Rom non avevano denunciato le recenti esperienze di discriminazione, principalmente perché pensavano che non sarebbe cambiato nulla e tra il 65% e il 100% non avevano riferito d'aver subito crimini d'odio perché pensavano che la polizia non avrebbe potuto far nulla al riguardo. Inoltre, l'86% dei Rom intervistati non conosceva nessuna organizzazione in grado di assisterli in caso di discriminazione<sup>12</sup>.

Mentre la forza della società civile che lotta contro il razzismo in ogni paese determina il sostegno che ricevono i Rom, l'assistenza legale dipende anche molto dalla cultura dei diritti umani presente negli ordini degli avvocati di ogni paese e sulla loro disponibilità a occuparsi di cause di diritti umani. Inoltre, la fiducia dei Rom nella giustizia aumenterà in modo direttamente proporzionale in funzione del numero di sentenze che avranno reso giustizia a esponenti delle comunità rom. Quindi, nel caso dei Rom, è chiaro che le violazioni di diritti umani e il basso livello di denunce dovuto alla mancanza di fiducia in un esito

---

11.- V. per esempio United States Courts, *History of Brown v. Board of Education*, sito web: <http://www.uscourts.gov/educational-resources/get-involved/federal-court-activities/brown-board-education-re-enactment/history.aspx>.

12.- Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA) (2009), *EU MIDIS, Data in Focus, The Roma*, p. 3, disponibile a: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/413-EU-MIDIS\\_ROMA\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EU-MIDIS_ROMA_EN.pdf)

positivo mostrano una grave lacuna che potrebbe essere in parte colmata da un'assistenza legale maggiore e più efficace.

Combattere la discriminazione e in particolare i crimini d'odio contro i Rom è vitale non solo per le comunità rom ma anche per tutta la società poiché i crimini d'odio, diversamente da altri reati comuni, hanno un effetto particolarmente distruttivo non soltanto sulla persona direttamente colpita, ma anche su coloro che la circondano e sulla società in generale. Come ha dichiarato la Corte Europea dei Diritti Umani (ECtHR) in un caso esemplare di violenza contro i Rom: "Trattare la violenza e la brutalità a sfondo razziale allo stesso modo in cui vengono trattati casi senza nessun tono razzista sarebbe come chiudere gli occhi sulla natura specifica di atti che sono particolarmente distruttivi dei diritti fondamentali"<sup>13</sup>.

I crimini d'odio sono dei reati commessi con una motivazione particolare. Questo tipo di reato può essere commesso contro una persona o un gruppo di persone o contro la proprietà di una persona o un gruppo definito secondo certe caratteristiche protette<sup>14</sup>. I crimini d'odio sono definiti come reati contro l'identità dato che colpiscono un aspetto identitario della vittima che è immutabile (p.es.: origine etnica, disabilità, orientamento sessuale, genere) o fondamentale (p.es.: religione) per il senso di sé<sup>15</sup>. Le caratteristiche protette, a parte l'importanza intrinseca per il senso di sé, sono quelle che, se vengono concepite come un valore negativo, sono sufficientemente potenti da strutturare una società e hanno il potenziale di lacerare il tessuto sociale e influenzare lo status sociale delle persone così definite<sup>16</sup>.

A livello individuale, i crimini d'odio trasmettono il messaggio che una persona non sia vittima di un reato commesso arbitrariamente, ma che sia stata la sua intrinseca identità – che non può cambiare – a determinare la violenza. Questa consapevolezza ha tremendi effetti psicologici sulle vittime, ma anche un potente

---

13.- Corte Europea, *Nachova and others v. Bulgaria*, No. 43577/98 and 43579/98: Judgment of the Grand Chamber of 6 July 2005, para. 160.

14.- OSCE, ODIHR (2009), *Hate crime laws. A practical guide*, p. 16, sito web: <http://www.osce.org/odihhr/36426>

15.- *Ibid.* p. 38.

16.- Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (2012) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victim's rights*, p. 23, sito web: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf).

senso di violazione e umiliazione<sup>17</sup>. Nel gruppo, il messaggio ricevuto è che tutti coloro che condividono quelle caratteristiche possono diventare a loro volta delle vittime. In modo particolare, nelle comunità con una storia di discriminazione, questo effetto può moltiplicarsi<sup>18</sup>. Inoltre, se i crimini d'odio non sono perseguiti né puniti, il messaggio che si manda a coloro che condividono le stesse opinioni del trasgressore è che anche loro potrebbero sfuggire alla punizione se si trovassero ad agire secondo le loro convinzioni<sup>19</sup>. Da una prospettiva di sicurezza, i crimini d'odio possono esacerbare le tensioni esistenti con un impatto potenzialmente esplosivo<sup>20</sup>. Infine, i crimini d'odio possono rafforzare i pregiudizi da tempo esistenti nella società perché riflettono “tendenze e predisposizioni implicite nelle strutture sociali” e sono contrari alle regole fondamentali di una società democratica che, tra l'altro, afferma il valore della diversità<sup>21</sup>.

Un messaggio preoccupante viene dall'Agenzia dell'Unione Europea dei Diritti Fondamentali che mostrano indicatori rispetto a come la situazione di discriminazione e intolleranza (incluso i crimini d'odio) nell'UE non sia affatto migliorata. L'agenzia è stata testimone di violazioni continue e ripetute (abusi verbali, attacchi fisici o omicidi) motivate da pregiudizi<sup>22</sup>. Per questo è ancora più urgente il bisogno di legali qualificati per poter far fronte in modo efficace a questa realtà.

Durante i focus group organizzati per la preparazione di questa guida, sono state individuate alcune barriere generali e altre più specifiche, tra cui:

- poca conoscenza o sensibilità sulla questione della discriminazione dei Rom da parte dei consulenti giuridici;

---

17.- *Ibid.*, pp. 20-21.

18.- OSCE, ODIHR (2009), *Hate crime laws. A practical guide*, p. 20, sito web: <http://www.osce.org/odihr/36426>

19.- Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (2012) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victim's rights*, p. 22, sito web: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf)

20.- OSCE, ODIHR (2009), *Hate crime laws. A practical guide*, pp. 20-21, sito web: <http://www.osce.org/odihr/36426>

21.- Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (2012) *Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victim's rights*, pp. 23-24, sito web: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012\\_hate-crime.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_hate-crime.pdf).

22.- *Ibid.*, prefazione del direttore della FRA, p. 3.

- spiegazioni basate su idee preconcepite dei problemi che affrontano (sottointendendo che, in generale, i Rom sarebbero comunque responsabili della loro situazione);
- segregazione dei Rom;
- scarsa conoscenza in generale della legislazione antidiscriminazione;
- un elevato grado di permissività, indolenza e impunità quando vengono commessi atti di razzismo e discriminazione verso la comunità rom;
- le vittime rom, nella maggior parte dei casi, sono estremamente vulnerabili e prive del potere di adire le vie legali per difendere i loro diritti;
- le vittime sono reticenti a sporgere denuncia, per timore di ritorsioni da parte dei responsabili del reato e dell'atteggiamento della loro comunità che può credere più opportuno di non intraprendere nessuna azione;
- procedimenti legali che, in generale, vanno per le lunghe in alcuni paesi e in particolare quando si tratta di vittime rom;
- in alcuni ambiti professionali (p. es. insegnanti, medici, giornalisti) esistono comportamenti discriminatori e manca un'etica professionale forte che potrebbe servire a sanzionare tali comportamenti, con il risultato che queste professioni, in generale, hanno uno scarso potere di autodisciplina;
- in alcuni Paesi, organismi deboli o poco efficienti che si occupano di parità possono addirittura essere di ostacolo se, tenendo conto del loro ruolo specifico e delle aspettative del pubblico, non riescono a farsi valere in casi di discriminazione, rafforzando l'idea che sia giusto evitare ogni controversia.

Un maggior numero di avvocati ben preparati e che siano attivi nell'intraprendere azioni legali di discriminazione e violazione di diritti dinnanzi ai tribunali sarebbe di grande aiuto per smantellare queste barriere. Una migliore difesa delle cause che arrivano in tribunale o nelle organizzazioni che si occupano di parità non solo aumenterebbe il livello di conoscenza della legislazione, ma cambierebbe la nozione di ciò che è permesso e ciò che non lo è anche nel senso comune. Dato che, secondo coloro che discriminano, agire secondo pregiudizi di vecchia data è spesso considerato come un comportamento basato sul buon senso, il miglior modo per controbattere questa credenza è far sapere che la persona che ha commesso un atto in base a quei pregiudizi, è stata condannata. Vincere

delle cause sarebbe un modo per conferire potere ai Rom e mostrare loro che vincere una causa è possibile. Problemi sistemici di razzismo istituzionalizzato possono a loro volta essere oggetto di contenzioso anche dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti Umani, se necessario.



## B. Come usare le vie legali per tutelare i diritti dei Rom

Nel contesto delle campagne di sensibilizzazione per il cambiamento sociale, l'azione legale è uno degli strumenti a cui si ricorre e in molte occasioni viene usata come ultima risorsa, quando tutte le altre possibilità non hanno funzionato, visto che rappresenta una delle azioni più conflittuali<sup>23</sup>. Tuttavia, data la situazione di discriminazione nei confronti dei Rom in Europa, il contenzioso non viene preso in considerazione come un'azione necessaria e, a seconda della gravità nella disparità di trattamento, può essere "l'arma scelta"<sup>24</sup>.

Una controversia per la tutela nei confronti dei Rom può assumere due forme: una per la difesa del cliente e un'altra di tipo strategico<sup>25</sup>, a seconda del cambiamento specifico che si vuole raggiungere. Nella controversia per la difesa del cliente, gli avvocati, normalmente assunti da una ONG, si occuperanno di tutti i casi in cui i Rom hanno bisogno di una rappresentazione<sup>26</sup>. Parlando della necessità di un accesso diretto alla giustizia, questo tipo di contenzioso è purtroppo molto raro nel caso dei Rom, a causa dei costi elevati e della debolezza delle comunità rom che spesso non è in grado di sopportare le spese di un'azione legale, nonché di una cultura poco diffusa di assistenza legale gratuita per la

---

23.- Robert L. Schneider, Lori Lester (2001) *Social Work Advocacy*, Thomson Learning, p. 132.

24.- Goldston, James A and Adjami Mirna (2008) *The Opportunities and Challenges of Using Public Interest Litigation to Secure Access to Justice for Roma Minorities in Central and Eastern Europe*, Bozza preliminare, Soggetta a revisione, Preparata per il World Justice Forum, Vienna, July 2-5, 2008, p. 3, tratta da:[http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559_large.pdf)

25.- European Roma Rights Centre, Interights, Migration Policy Group (2004) *Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice*, Russell Press Limited, pp. 35-41, sito web: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m000000C5.pdf>.

26.- *Ibid.* p.41.

difesa dei diritti umani dei Rom nella maggiorparte dei paesi in cui vivono. Una risposta a questa situazione potrebbe essere data dalla creazione e il sostegno di servizi che potrebbero offrire consulenza legale a queste comunità. Si veda il capitolo sulle buone prassi per maggiori informazioni.

Un altro tipo di contenzioso è quello che avviano la maggiorparte delle ONG che si occupano dei diritti dei Rom con l'obiettivo di realizzare cambiamenti politici e normativi. Si tratta dei casi strategici che, con le loro particolarità, sono rappresentativi di un gran numero di persone o perché la violazione di un diritto specifico è un caso ricorrente, oppure perché si tratta di una misura legale problematica o di una prassi particolare che dovrebbero essere modificate. Perciò il contenzioso servirà a portare il problema all'attenzione pubblica<sup>27</sup>. Negli ordinamenti giuridici di common law, in caso di vittoria, verrebbe stabilito un precedente obbligatorio. Invece nei sistemi di diritto civile, il precedente non sarebbe vincolante in un'udienza su un caso simile, anche se rappresenterebbe un forte incentivo da prendere in considerazione per i giudici.

Un contenzioso strategico riguardante i Rom, generalmente, fa parte di una più ampia campagna di sensibilizzazione<sup>28</sup>. In tali campagne, gli avvocati lavorano con le ONG. Pur non essendo una regola generale, le ONG si occupano di identificare e documentare le cause che saranno rappresentate dai consulenti legali. A seconda degli interessi della vittima e della sua volontà di ricorrere a un'azione in giudizio, il consulente legale (o i consulenti) e l'ONG decidono quale sarà la migliore strategia legale da seguire per il caso e valuteranno le prospettive di successo nonché i rischi<sup>29</sup>. L'ONG, inoltre, appoggia la vittima durante il processo.

Le ONG normalmente si occupano della relazione con i media e eventuali par-tenariati. Il caso può diventare una pietra miliare nell'ambito di una strategia di

---

27.- *Ibid.* pp 36-38 and Child Rights Information Network (2009), *Children's Rights: A Guide to Strategic Litigation*, London: CRIN, pp. 40-41, sito web: <https://www.crin.org/en/library/publications/childrens-rights-guide-strategic-litigation>.

28.- V. per esempio Łukasz Bojarski, Isabelle Chopin, Barbara Cohen, Uyen Do, Lilla Farkas and Romanița Iordache (2012) *Training manual on discrimination. Awareness raising seminars in the areas of non-discrimination and equality targeted at civil society organizations*, sito web: [http://www.migpolgroup.com/public/docs/2012%20-%20Training%20Manual\\_English.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/2012%20-%20Training%20Manual_English.pdf).

29.- V. European Roma Rights Centre, Interights, Migration Policy Group (2004) *Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice*, Russell Press Limited, pp. 47-48, sito web: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m000000C5.pdf>.

sensibilizzazione allo scopo di integrarlo in politiche e normative o modificare le esistenti. Il ruolo delle ONG, insieme all'avvocato, è quello di spiegare al pubblico la portata del caso, perché è importante la posta in gioco e collaborare con i media per mandare i messaggi giusti al pubblico. Alcuni casi possono essere strategici semplicemente perché offrono l'opportunità di dibattere sulla scena pubblica problemi importanti e, solo per questa ragione, varrebbe la pena intraprendere una causa, anche se la vittoria è poco probabile<sup>30</sup>. Detto questo, raramente ci si può permettere consapevolmente di perdere una causa strategica per la tutela dei diritti dei Rom. Nel caso di una comunità fortemente discriminata, perdere farebbe credere alla maggioranza della società che ha ragione ad avere credenze discriminatorie, rafforzando potenziali situazioni di discriminazione e offrendo incoraggiamenti a coloro che vogliono lasciare le cose così come stanno.

I partner potenziali in casi di contenzioso strategico possono essere altre ONG o reti nazionali e internazionali che sostengono il caso per questioni di principio, ma anche legalmente con interventi in veste di *amicus curiae*. Possono anche aiutare l'ONG principale e i legali a raccogliere dati statistici pertinenti da presentare in tribunale.

L'avvocato ha un ruolo chiave in tutte queste fasi, in collaborazione con l'ONG e con le sue valutazioni sulle decisioni da prendere e il loro impatto a favore del caso.

Presentare in tribunale una controversia di tipo strategico con il conseguente dibattito pubblico che questa solleva, ha lo scopo di convincere l'opinione pubblica che è necessario un approccio diverso. Potrebbe succedere che questi decidano prima della risoluzione della controversia in tribunale di introdurre un cambiamento o adottare delle misure legali necessarie per cominciare a dare soluzioni al problema che viene esposto. Nella maggior parte dei casi, è molto difficile che cambino le politiche e le normative anche quando si vince la causa<sup>31</sup>.

---

30.- V. Łukasz Bojarski, Isabelle Chopin, Barbara Cohen, Uyen Do, Lilla Farkas and Romanița Iordache (2012) *Training manual on discrimination. Awareness raising seminars in the areas of non-discrimination and equality targeted at civil society organizations*, sito web: [http://www.migpolgroup.com/public/docs/2012%20-%20Training%20Manual\\_English.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/2012%20-%20Training%20Manual_English.pdf).

31.- Edwin Rekosh, Kyra A. Buchko, Vessela Terzieva (eds.) (2001), *Pursuing the Public Interest, A Handbook for legal Professionals and Activists*, New York: Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, Columbia Law School, pp. 109-110, sito web: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html>.

Spesso è necessario più di un procedimento legale per giungere al cambiamento e, per questo, è importante vincere in modo da poter usare la causa per fare maggiore pubblicità, introdurre i risultati nei curricula di studio della giurisprudenza, monitorare l'applicazione di questi risultati e far sí che l'ONG che ha sostenuto il caso possa prevedere le risorse per assicurarne la messa in atto.

La maggiorparte di questi aspetti sono discussi in modo dettagliato in una guida esauriente sul contenzioso strategico per discriminazione razziale redatta dal Centro Europeo dei Diritti Umani dei Rom, Interights and Migration Policy Group che vi raccomandiamo di consultare sulla web: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m000000C5.pdf>.

Altre due fonti rilevanti sono la Columbia Law School Public Interest Law Initiative in Transitional Societies (chiamata PILnet), *Pursuing the Public Interest. A Handbook for Legal Professionals and Activists*,<sup>32</sup> disponibile sulla web: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html> la Child Rights Information Network (CRIN), *Children's Rights: A Guide to Strategic Litigation*,<sup>33</sup> disponibile sulla web: <https://www.crin.org/en/library/publications/childrens-rights-guide-strategic-litigation>.

La guida PILnet elenca in un formato conciso le fasi di una controversia:

- definire lo scopo della controversia;
- scegliere il conventuo adeguato;
- selezionare l'istanza appropriata;
- fare un uso creativo delle argomentazioni legali;
- formare il tribunale;
- fare uso di esperti e analisi esterne;
- collaborare con le ONG;
- basarsi sul diritto costituzionale e internazionale;

---

32.- Edwin Rekosh, Kyra A. Buchko, Vessela Terzieva (eds.)(2001), *Pursuing the Public Interest, A Handbook for legal Professionals and Activists*, New York: Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, Columbia Law School, sito web: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html>.

33.- Child Rights Information Network (2009), *Children's Rights: A Guide to Strategic Litigation*, London: CRIN, sito web: <https://www.crin.org/en/library/publications/childrens-rights-guide-strategic-litigation>

- consultare centri specializzati in risorse legali;
- applicare i precedenti;
- accedere ai tribunali internazionali<sup>34</sup>.

Oltre al fatto che questi aspetti rappresentano dei punti di riferimento durante il procedimento, devono anche essere presi in considerazione per definire la strategia da seguire. A seconda delle particolarità del caso, le risorse disponibili per affrontare adeguatamente ogni fase darà all'avvocato la capacità di prevedere se l'esito della causa sarà positivo, i rischi potenziali, altre necessità o risorse supplementari e, servirà, all'inizio, durante la fase d'esame del caso, a decidere come portare avanti il procedimento con successo e a decidere la strategia più adeguata.

Altri aspetti rilevanti per la selezione del caso potrebbero includere i mezzi finanziari disponibili rispetto alle esigenze previste dal caso, le prove disponibili per costruire la causa e, in particolare per i casi strategici, quanto sia rappresentativa la storia della violazione di un diritto rispetto al tipo di violazioni che subisce una comunità o una parte di essa.

Deve prendersi in considerazione l'effetto di un'eventuale perdita per il cliente e per la causa stessa e sin dall'inizio, questo dev'essere chiaramente spiegato al cliente. Bisogna far notare che nei contenziosi di tipo strategico, l'interesse nel portare avanti il caso va di pari passo con l'interesse particolare del cliente nel voler vincere la causa e questi non dovrebbero essere contrastanti, permettendo di definire una strategia, in accordo con il cliente, che sia la migliore per rispondere alle esigenze di entrambi.

La guida ERRC, MPG, Interights, summenzionata, fa il ritratto del richiedente "Ideale" che non solo dovrebbe essere una persona amichevole e di fiducia ma dovrebbe avere anche una storia personale che provochi una certa impressione e vada al di là dei fatti esposti<sup>35</sup>. Tuttavia, questo ritratto non deve essere preso

---

34.- Edwin Rekosh, Kyra A. Buchko, Vessela Terzieva (eds.)(2001), *Pursuing the Public Interest, A Handbook for legal Professionals and Activists*, New York: Public Interest Law Initiative in Transitional Societies, Columbia Law School, pp. 87-88, sito web: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/35-pursuing-the-public-interest-a-handbook-for-legal.html>

35.- European Roma Rights Centre, Interights, Migration Policy Group (2004) *Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice*, Russell Press Limited, pp. 35-41, sito web: <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/C5/m000000C5.pdf>

alla lettera: ideale allo scopo di vincere la causa, gli aspetti elencati nella guida non devono essere considerati come criteri preliminari per selezionare un caso. Anche se è importante la persona che si ha davanti quando si cerca di convincere un tribunale a fare o interpretare una situazione in modo diverso da quella che sarebbe la pratica abituale e, tenendo conto del fatto che la questione della credibilità è cruciale in qualsiasi contenzioso, c'è da dire che i clienti più vulnerabili hanno abitualmente delle storie di vita complicate e non sono mai "ideali".

Per quanto riguarda le prove, a parte le questioni procedurali tipiche dei casi di discriminazione di cui parliamo, è particolarmente importante che i giuristi conoscano la giurisprudenza esistente a livello internazionale e dell'UE. C'è ancora una grande evoluzione nel campo dell'antidiscriminazione e dei crimini d'odio, per questo è importante capire come affrontare questo tipo di contenziosi per riuscire a vincere. Nei crimini d'odio, per esempio, in cui occorre dimostrare l'orientamento razzista, prima di tutto, è importante che l'avvocato, per difendere la presunta vittima rom, sia al corrente delle modalità seguite dalle forze dell'ordine per fare le indagini di reati a sfondo razziale e presti particolare attenzione per identificare eventuali atteggiamenti parziali durante le indagini. Per una visione completa della legislazione sui crimini d'odio dal punto di vista del merito e della forma, si veda: OSCE, ODIHR's Hate crime laws handbook disponibile sul sito web: <http://www.osce.org/odihhr/36426>

Tra gli argomenti discussi e spiegati nelle guide summenzionate e forse anche altrove, vorremmo insistere e approfondire alcuni aspetti relativi al contenzioso per la difesa dei Rom:

- tenendo conto dell'alto grado di esclusione dei Rom, prima di scegliere la via del contenzioso strategico, è importante conoscere e capire bene i potenziali effetti negativi di ritorsione che potrebbe provocare tale scelta, pensando alla causa e alla vittima e/o alla sua famiglia o comunità e spiegando con chiarezza al cliente (vittima) i rischi che corre, se tali rischi esistono;
- definire un modo per tutelare la vittima in caso di ulteriore criminalizzazione (p. es. collaborare con una ONG locale, vicina alla vittima; a seconda del caso e della situazione specifica e se appropriato e non controproducente, considerare la possibilità di costruire una campagna mediatica attorno al caso che potrebbe avere un effetto deterrente per evitare ulteriori azioni negative contro la vittima; conferire autorità e fornire un supporto psicologico alla vittima e a coloro che sono accanto a lei; ecc...) e prevedere la

- possibilità di dover intraprendere altre azioni legali a favore della vittima;
- quando l'avvocato difensore principale non proviene dallo stesso paese della vittima (particolarmente dinnanzi alla ECtHR) conviene assicurarsi che sia in contatto con legali locali, che capisca la cultura giuridica del paese e sappia quale sia il livello di consapevolezza dei giudici sui diritti dei Rom e il grado di affidabilità delle strutture statali nei confronti dei cittadini del paese in questione;
  - se la parte perdente deve pagare le spese giudiziarie dell'altra parte, si deve assicurare che questo sia fatto.

Detto questo, non insisteremo mai abbastanza nell'affermare quanto sia importante fare ricorso alle vie legali a favore dei Rom, vista la grande discriminazione che subisce questa minoranza e la capacità molto limitata della società civile di reagire di fronte alle violazioni dei diritti da una prospettiva giuridica.

## C. Normativa vigente e applicazione

La discriminazione è generalmente sanzionata per via civile e amministrativa. Le forme particolarmente gravi di discriminazione (p. es. discorsi di incitamento all'odio) sono generalmente sanzionate penalmente. Quando la discriminazione è identificata come il movente di un reato che, altrimenti, sarebbe comune, questo si considera un crimine d'odio e, normalmente, è sanzionato penalmente, come circostanza aggravante del reato. Ci possono essere variazioni a queste regole generali (per esempio una sanzione penale della discriminazione), a seconda della gravità che viene attribuita agli atti discriminatori nella legislazione di un paese.

Inoltre, le norme giuridiche che inquadrano la discriminazione, la forma e la gravità delle sanzioni, ecc. possono variare da un paese all'altro. Esiste comunque un denominatore comune, infatti varie organizzazioni europee e internazionali (ONU, Consiglio d'Europa, Unione Europea, ecc.) hanno imposto obblighi sui loro Stati membri per assicurare un certo livello di protezione contro la discriminazione, creando delle norme che devono essere garantite dagli Stati. Inoltre, quando uno Stato adempie alle norme internazionali, ciò esclude che possa adottare altre misure a livello nazionale più ampie e protettive, anzi, si incoraggiano gli Stati ad andare oltre il livello minimo. E proprio perché gli Stati vanno oltre i requisiti minimi che la legislazione internazionale sui diritti umani fa progressi e emergono nuove normative più avanzate e complete.

A livello internazionale, tutti gli Stati membri dell'Unione Europea hanno aderito alla maggiorparte dei trattati sui diritti umani delle Nazioni Unite, come il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e la Convenzione sui diritti dell'infanzia, e hanno ratificato o firmato la Convenzione sui diritti delle persone con



disabilità<sup>36</sup>. D'altronde, tutti gli Stati membri dell'UE hanno anche aderito al trattato più importante sui diritti umani concepito in seno al Consiglio d'Europa: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tutti questi strumenti contengono disposizioni che proibiscono la discriminazione.

Anche l'Unione Europea ha creato un quadro legale per combattere la discriminazione, il razzismo e la xenofobia.

Di seguito, sono descritte le disposizioni legislative pertinenti allo scopo di questa guida, sviluppate dall'Unione Europea e dal Consiglio d'Europa, che prescrivono gli standard minimi per la protezione contro la discriminazione negli Stati membri. Vengono brevemente presentati il ruolo dei tribunali competenti e la giurisprudenza.

## *I. Antidiscriminazione nell'Unione Europea*

Gli strumenti seguenti sono Stati adottati a **livello dell'Unione Europea**, per armonizzare la legislazione degli Stati membri nell'ambito dell'antidiscriminazione e lottare contro i reati razzisti e xenofobici:

- le due direttive antidiscriminazione: la Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (in seguito denominate "**Direttiva sull'Uguaglianza Razziale**" o '**Direttiva 2000/43/CE**') e la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (in seguito denominata "**Direttiva sull'uguaglianza di trattamento nel lavoro**" o '**Direttiva 2000/78/CE**');
- la Decisione Quadro del Consiglio 2008/913/GAI per combattere certe forme e espressioni di razzismo e xenophobia mediante il diritto penale.

---

36.- V. Ufficio regionale per l'Europa dell'Alto Commissariato ONU per i diritti Umani., *The European Union and International Human Rights Law*, pagina 7, sito web: [http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU\\_and\\_International\\_Law.pdf](http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/EU_and_International_Law.pdf). Per ulteriori informazioni sui trattati per i diritti umani indicati e sui meccanismi per l'applicazione delle disposizioni si veda Interights (2011) *Non-Discrimination in International Law, A handbook for Practitioners*, sito web <http://www.interights.org/document/153/index.html>

Ci sono altri strumenti che hanno una rilevanza generale nel contesto dell'anti-discriminazione come la **Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre del 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di un reato** di una certa importanza.

Questi strumenti sono vincolanti per gli Stati membri dell'UE<sup>37</sup>. Il recepimento e l'applicazione corretta delle norme è garantito dalla Commissione Europea, nel senso che se uno Stato membro non rispetta l'obbligo che gli incombe, la Commissione Europea può intervenire contro quello Stato per inadempienza e, se necessario, può rinviare il caso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CJEU)<sup>38</sup> che ha il potere di sanzionare lo stato.

La Corte di Giustizia ha il potere di controllare la legalità degli atti delle istituzioni dell'UE e, su richiesta delle corti nazionali, interpreta le leggi dell'UE, allo scopo di avere un'applicazione e interpretazione uniforme della legislazione europea<sup>39</sup>.

Per quanto riguarda il ruolo che svolge nei confronti delle giurisdizioni nazionali, se i tribunali di uno Stato membro hanno dei dubbi sull'interpretazione o validità di una normativa dell'UE, possono rivolgersi alla Corte di Giustizia per un parere denominato "pronuncia pregiudiziale"<sup>40</sup>.

Per una breve presentazione della Corte di Giustizia dell'UE, la giurisdizione e i procedimenti giudiziari, si veda la pubblicazione del 2010 della Corte di Giusti-

---

37.- Nel caso delle direttive, si veda l'Art. 288 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, modificato dal Trattato di Lisbona e nel caso delle decisioni quadro, si veda Art. 34 (2) b della versione consolidata del Trattato dell'Unione Europea così come modificato dal Trattato di Nizza.

38.- Nel caso delle direttive, si veda l'Art. 258 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, dal Trattato di Lisbona. Nel caso delle decisioni quadro, la Commissione ha questo potere solo a partire dall' 1 Dicembre 2014 – vedi Art. 10 del Protocollo N. 36 del Trattato dell'Unione Europea, sul sito web, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/36:EN:HTML>

39.- Informazione disponibile sul sito web della Corte di Giustizia dell'Unione Europea [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_6999/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/)

40.- Europa.eu, *Court of Justice of the European Union*, sito web [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/court-justice/index_en.htm). V. anche, nel caso delle direttive, Art. 19 3(b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea così come modificato dal Trattato di Lisbona. Nel caso delle decisioni quadro, la Corte di Giustizia ha questo potere a partire dall' 1 Dicembre 2014 – v. Art. 10 del Protocollo N. 36 del Trattato sull'Unione Europea.

zia: *Composizione, giurisdizione e procedure*, sul sito web [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/cjue\\_en.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-05/cjue_en.pdf).

## 1. Le direttive antidiscriminazione<sup>41</sup>

Queste direttive sono finalizzate all'istituzione di norme minime di protezione del principio di parità di trattamento, ma non devono essere intese come un impedimento per adottare disposizioni nazionali più ampie. Con queste direttive, si vieta agli stati di abbassare il livello di protezione contro le discriminazioni quando supera già le norme minime definite nelle direttive<sup>42</sup>.

Le due direttive sono diverse in quanto a finalità e campo di applicazione. Anche se entrambe hanno l'obiettivo di "stabilire un quadro per la lotta alla discriminazione", la Direttiva per l'uguaglianza razziale riguarda la discriminazione per motivi di razza e origine etnica nei seguenti campi:

- lavoro (includendo questioni relative all'accesso al lavoro, lavoro autonomo, occupazione, selezione e reclutamento, promozione, questioni riguardanti la formazione professionale condizioni di lavoro, licenziamenti e retribuzione, adesione a organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro, adesioni ad altre organizzazioni professionali);
- protezione sociale incluso sicurezza sociale, sanità, prestazioni sociali;
- accesso all'istruzione;
- accesso o messa a disposizione di beni e servizi disponibili al pubblico, inclusi gli alloggi;

La Direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione copre la discriminazione per motivi di religione o credenze, disabilità, età, orientamento sessuale ma solo nel campo dell'occupazione e i temi ad essa relativi (vedi sopra, tra parentesi).

---

41.- Direttiva del Consiglio 2000/43/CE del 29 giugno 2000 che applica il principio di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dall'origine etnica, sito web: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML> e Direttiva del Consiglio 2000/78/CE del 27 novembre 2000 che stabilisce il quadro generale per la parità di trattamento in materia di lavoro e occupazione, sulla pagina web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>.

42.- Art. 6 della Direttiva sull'uguaglianza razziale e l'art. 8 della Direttiva sulla parità di trattamento in materia di lavoro

I motivi di religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale sono però meno tutelati rispetto ai motivi etnici e razziali. Una **proposta per una direttiva del Consiglio** per l'applicazione del principio di parità di trattamento delle persone indipendentemente dalla religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale è stata presentata nel 2008 dalla Commissione al fine di ampliare il livello di protezione, ma non è ancora stata adottata<sup>43</sup>.

Le direttive definiscono e proibiscono varie forme di discriminazione e concetti a essa relative: discriminazione diretta e indiretta, molestie o dare ordine di discriminare. E offrono protezione contro la vittimizzazione alle persone. (V. Glossario che definisce questi termini).

Una disposizione importante per combattere la discriminazione inclusa nelle direttive conferisce legittimazione giuridica alle ONG per assistere le vittime di discriminazione. Gli Stati devono, comunque, garantire che le associazioni, le organizzazioni e altri organismi legali, che hanno un interesse legittimo nell'assicurare la parità di trattamento secondo le disposizioni delle Direttive, possano avviare procedimenti giudiziari e amministrativi a tutela delle persone che si considerano vittime di discriminazione, con il loro consenso.

Un'altra misura importante da un punto di vista procedurale è relativa all'onere della prova che, in casi di discriminazione, ricade soprattutto sulla persona contro cui si presenta la denuncia. **L'inversione dell'onere della prova** significa che se una persona afferma di essere vittima di discriminazione, deve esporre dinanzi al tribunale o a un'altra autorità competente "i fatti dai quali si può presumere che ci sia stata discriminazione diretta o indiretta", e spetta al convenuto dimostrare che non si sia verificata tale discriminazione<sup>44</sup>. Tuttavia, le Direttive indicano chiaramente che tale inversione non viene applicata nei procedimenti penali<sup>45</sup>.

---

43.- Proposta per una Direttiva del Consiglio sull'applicazione del principio di parità di trattamento delle persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale {SEC (2008) 2180}{SEC(2008) 2181} /\* COM/2008/0426 final - CNS 2008/0140 \*/, sito web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52008PC0426>

44.- Art. 8 della Direttiva sull'uguaglianza razziale e art. 10 della Direttiva sulla parità di trattamento in materia di lavoro

45.- Art 8(3) della Direttiva sull'uguaglianza razziale e art. 10 (3) della Direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione

Date le specificità delle relazioni nel lavoro, le Direttive permettono agli Stati membri di prevedere una giustificazione della discriminazione negli ambiti protetti in questo campo, nel caso in cui la disparità di trattamento sia dovuta a un requisito autentico e determinante del posto di lavoro, nella misura in cui l'obiettivo sia legittimo e il requisito ad esso proporzionale<sup>46</sup>.

La direttiva sull'uguaglianza razziale richiede agli Stati membri di istituire un **organo di uguaglianza indipendente** o degli organismi con competenze che includono: assistenza alle vittime di discriminazione per presentare denunce di discriminazione, sondaggi e pubblicazione di rapporti sulla discriminazione, raccomandazioni su tutti i temi inerenti alla discriminazione<sup>47</sup>. Ma quest'obbligo riguarda solo la discriminazione per motivi etnici o razziali. Secondo la Commissione Europea, però, nella maggior parte degli Stati membri (salvo Danimarca, Italia, Malta, Portogallo, Spagna e Finlandia), il mandato degli organismi nazionali di parità di trattamento include la discriminazione per religione, convinzioni personali, disabilità, età e orientamento sessuale, e nel caso dei 15 Stati membri, anche la discriminazione derivante dalla nazionalità, la lingua, le opinioni politiche, ecc<sup>48</sup>.

Inoltre, in molti Stati membri, i poteri degli organismi di parità di trattamento e i temi di cui si occupano vanno al di là dei requisiti richiesti dalle Direttive. Ci sono differenze tra gli Stati membri in quanto alle strutture di questi organismi, delle risorse e delle competenze – alcuni organismi hanno un ruolo di consulenza e promozione mentre altri hanno quasi una competenza giudiziaria<sup>49</sup>. Per avere informazioni sugli **organismi di parità di trattamento in ogni stato membro**, sulle loro competenze, poteri, attività e strutture nonché informazioni sui motivi e le questioni discriminatorie che trattano, si veda Equinet European Network

---

46.- Art. 4 di entrambi le Direttive.

47.- Art. 13 della Direttiva sull'uguaglianza razziale

48.- Commissione Europea, *Rapporto della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Rapporto congiunto sull'applicazione della Direttiva del 2000/43/CE del 29 giugno 2000 in applicazione del principio di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dall'origine etnica e razziale ('Direttiva sull'uguaglianza razziale')* e della *Direttiva del Consiglio 2000/78/CE del 27 Novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro ('Direttiva per parità di trattamento in materia di occupazione')*, COM(2014) 2 final, 17.01.2014, p. 12, sito web [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_2014\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf)

49.- *Ibid.*

of Equality Bodies, *Equinet Members*, <http://www.equineteurope.org/-Member-organisations->

Una lacuna delle Direttive consiste nel fatto che non obbliga gli Stati membri a raccogliere **dati sulla parità di trattamento** e non si permette, in questo modo, di monitorare adeguatamente l'applicazione delle direttive. I dati Statistici, in molti Stati, sono accettati come una prova di discriminazione. Molti Stati membri rifiutano di raccogliere dati sulla parità invocando le norme nazionali di protezione dei dati ma occorre far notare che la raccolta di dati per motivi Statistici è permessa secondo la legislazione dell'UE (Direttiva 95/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento di dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati)<sup>50</sup>.

Secondo la Commissione Europea, da gennaio 2014, tutti gli Stati europei hanno preso le misure necessarie per recepire le due Direttive nei loro ordinamenti legislativi nazionali e per definire le procedure e gli organismi che sono indispensabili per l'applicazione di tali Direttive. Tuttavia, esistono ancora molte sfide da affrontare per la loro messa in atto<sup>51</sup>.

Le informazioni sulla **legislazione nel campo della non discriminazione in ogni Stato membro**, nonché **i rapporti dei paesi sulle misure per lottare contro la discriminazione** risalenti all'1 gennaio 2013 si possono trovare sulla pagina web della Rete Europea degli esperti giuridici nel campo della non discriminazione sul sito <http://www.non-discrimination.net/>

I Rom, come gruppo etnico, rientrano direttamente nell'ambito della Direttiva sull'uguaglianza razziale. Ma possono anche essere tutelati per i motivi indicati nella Direttiva per la parità di trattamento in materia di occupazione.

---

50.- *Ibid.*, p. 6.

51.- *Ibid.*, pp. 3, 4, 15,.

## 2. Decisione quadro per lottare contro alcune forme e espressioni di razzismo e xenophobia<sup>52</sup>

La Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI del 28 Novembre 2008 per la lotta contro certe forme e espressioni di razzismo e xenophobia adottata il 28 novembre 2008 ha lo scopo di combattere l'incitamento all'odio razzista e xenofobico e le espressioni odiose in tutta l'Unione Europea mediante il diritto penale<sup>53</sup>.

Gli Stati membri devono assicurarsi che esistano sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasorie per affrontare le persone fisiche o giuridiche che commettono questi reati contro una persona o un gruppo per ragioni di razza, colore, religione, discendenza o origine nazionale o etnica<sup>54</sup>.

La Decisione quadro si riferisce ai reati razzisti e xenofobici contro una persona o un gruppo di persone definite in base alla razza, al colore, alla religione, alla discendenza, all'origine nazionale o etnica<sup>55</sup>:

- incitamento pubblico alla violenza o odio;
- divulgazione o distribuzione di volantini, immagini o altri materiali che incitano alla violenza e all'odio;
- giustificare, negare o minimizzare i crimini di genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra conformemente agli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto del Tribunale Penale Internazionale e all'articolo 6 della Carta del Tribunale Militare Internazionale aggiunta all'Accordo di Londra dell'8 agosto 1945 (comunemente noto come il Tribunale di Norimberga). Incitamento a comportamenti di questo tipo sono anche punibili.

---

52.- Decisione quadro del consiglio 2008/913/GAI del 28 Novembre 2008 per la lotta contro certe forme e espressioni di razzismo e xenophobia mediante il diritto penale, sito web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:en:PDF>.

53.- Commissione Europea, DG Giustizia, *Framework Decision*, sito web [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index_en.htm).

54.- Commissione Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*, COM(2014) 27 final, pp. 2-3, sito web [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com_2014_27_en.pdf).

55.- Art. 1 (1) e Art 2 (1) della Decisione quadro del Consiglio 2008/913/ of 28 November 2008.

Il concorso nei reati sopracitati dovrebbe anche essere punito dagli Stati membri<sup>56</sup>.

Inoltre, la decisione quadro chiede agli Stati membri di prendere misure affinché la motivazione razzista e xenofoba sia considerata una circostanza aggravante o che i tribunali prendano in considerazione tale circostanza nel determinare la condanna<sup>57</sup>.

Gli Stati membri hanno dovuto recepire nella loro legislazione nazionale gli obblighi previsti dalla Decisione quadro del 28 Novembre 2010. Da gennaio del 2014, tutti gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione le misure nazionali necessarie per essere conformi alla Decisione quadro. La **lista delle normative recepite in tutti gli Stati membri** è disponibile sulla web: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd_2014_27_en.pdf)<sup>58</sup>.

Tuttavia, la Commissione fa notare come un certo numero di Stati membri non hanno recepito completamente o correttamente tutte le disposizioni della Decisione quadro. Per un'**analisi comparativa del recepimento degli obblighi** imposti dalla Decisione quadro da parte degli Stati membri, si veda [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com_2014_27_en.pdf)<sup>59</sup>.

---

56.- Art 2 (2) della Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI del 28 Novembre 2008.

57.- Art. 4 della Decisione quadro del Consiglio 2008/913/GAI del 28 Novembre 2008.

58.- Commissione Europea, *National transposition measures and Data on application of the Framework Decision submitted by the Member States, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*, COM(2014) 27 final, sito web [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/swd_2014_27_en.pdf)

59.- Commissione Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Council Framework Decision 2008/913/JHA on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law*, COM(2014) 27 final, sito web [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com\\_2014\\_27\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/com_2014_27_en.pdf)



### 3. Direttiva che stabilisce le norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato<sup>60</sup>

Nell'ambito della protezione del diritto di non discriminazione, ci si può riferire alla **Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato.**

Tale Direttiva espone i diritti delle vittime in un procedimento penale, come il diritto all'informazione, alla traduzione e interpretazione, ad essere sentito, all'assistenza e protezione, all'assistenza legale, ecc. Lo scopo della Direttiva è quello di assicurare che negli Stati membri le vittime di reato “ricevano le informazioni adeguate, l'assistenza e la protezione e possano partecipare all'azione penale in corso” e che le vittime “siano riconosciute e trattate in modo rispettoso, sensibile, adeguato ai loro bisogni, professionale e non discriminatorio” durante tutta la procedura<sup>61</sup>.

Le vittime dei reati devono anche poter ricevere una valutazione individualizzata dei loro casi in modo da identificare le necessità specifiche di protezione e da determinare i bisogni e la portata delle misure speciali da prendere nel corso del procedimento legale. Inoltre, la Direttiva sottolinea che in questa valutazione individuale, occorre prestare particolare attenzione a certe categorie di vittime, incluse “le vittime che hanno subito un reato in base a pregiudizi o per motivi discriminatori, relativi alle caratteristiche personali della vittima”<sup>62</sup>.

La Direttiva fa anche riferimento alla formazione generale e specialistica dei professionisti che si occupano delle vittime (agenti di polizia, personale giudiziario, giudici, procuratori coinvolti nel procedimento penale, **avvocati**, personale che presta servizi di assistenza e servizi di giustizia riparativa, ecc. ... le vittime) per fare in modo che questi professionisti conoscano i bisogni specifici delle vittime<sup>63</sup>.

---

60.- Sito web <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029&from=EN%29>

61.- Art 1(1) della Direttiva 2012/29/UE.

62.- Art. 22(3) della Direttiva 2012/29/UE.

63.- Art. 25 della Direttiva 2012/29/UE.

Gli Stati membri devono recepire la Direttiva nella loro legislazione nazionale entro il 16 Novembre 2015. Gli Stati membri hanno già applicato gli obblighi riguardanti i diritti delle vittime nei procedimenti penali conformemente alla Decisione quadro 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 sulla posizione delle vittime in un'azione penale<sup>64</sup>.

L'ultima valutazione della Commissione Europea sul recepimento della Decisione quadro negli Stati membri è stata realizzata nel 2009 e riflette la situazione esistente fino al 15 febbraio 2008. Si veda la pubblicazione *Report from Commission pursuant to Article 18 of the Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings* sulla web <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009DC0166> e *Accompanying document*, che informa sulla legislazione da recepire secondo gli articoli della Decisione quadro, in ognuno degli Stati membri <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0476:FIN:EN:PDF>.

La **Direttiva 2012/29/UE** ha sostituito la Decisione quadro, dopo aver verificato che “non era sufficiente per rispondere alle esigenze delle vittime e garantire i loro diritti a livello procedurale negli Stati membri”<sup>65</sup> e presenta disposizioni molto più complete e dettagliate, con un'attenzione specifica alle vittime vulnerabili e ai loro bisogni e, in particolare alle vittime di crimini d'odio. La Direttiva include espressamente le norme della Decisione quadro riguardanti il diritto all'informazione, all'assistenza e protezione nonché i diritti procedurali in un'azione penale, ma rafforza questi diritti e impone obblighi più specifici agli Stati membri<sup>66</sup>.

Per maggiori informazioni sulla differenza tra la Decisione quadro e la Direttiva (I diritti e obblighi rafforzati dalla Direttiva e i nuovi diritti e obblighi da essa imposti), si può consultare il sito web della Commissione Europea [http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/rights/index_en.htm).

La Direttiva protegge il diritto di capire e essere capito, nel senso che la comunicazione tra la vittima e le autorità competenti, le caratteristiche personali

---

64.- Sito Web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001F0220:en:HTML>

65.- Consultare il sito web della Commissione Europea [http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/index_en.htm)

66.- Consultare il sito web della Commissione Europea [http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/victims/rights/index_en.htm)

della vittima “incluso la disabilità che può pregiudicare la capacità di capire o essere capito” devono essere prese in considerazione, e che le autorità devono comunicare nel modo più adatto (p. es. in un linguaggio semplice e accessibile, oralmente e per iscritto). Inoltre, le vittime possono essere accompagnate da una persona di loro scelta nel loro primo contatto con le autorità se “a causa dell’impatto del reato, la vittima richiede assistenza per capire o essere capita”<sup>67</sup>. Il diritto alla traduzione e interpretazione per le vittime che non capiscono la lingua del procedimento è un’altra disposizione importante della direttiva.<sup>68</sup>

La Direttiva descrive le misure/diritti generali di protezione della vittima: il diritto alla protezione delle vittime e i membri della sua famiglia in caso di un secondo o un ripetuto episodio di vittimizzazione, intimidazione e ritorsione, incluso il rischio di danno psicologico o emozionale e la protezione della dignità durante l’interrogatorio e la testimonianza,<sup>69</sup> il diritto della vittima e della sua famiglia di evitare il contatto con l’autore del reato a meno che lo richiedano le procedure (incluso sale d’attesa separate se si tratta di nuovi tribunali),<sup>70</sup> interviste alle vittime realizzate evitando i ritardi ingiustificati, cercando di realizzarle solo se strettamente necessario e di ridurre il numero, l’accompagnamento delle vittime con il loro rappresentante legale e una persona di loro scelta a meno che non ci sia una decisione ragionata contraria a questo, esami medici minimi e realizzati solo se strettamente necessario,<sup>71</sup> il diritto alla protezione della privacy anche per quanto riguarda le caratteristiche personali (come per esempio il fatto di appartenere a un gruppo vulnerabile) con un’attenzione da parte degli Stati membri nell’incoraggiare i media ad avere una disciplina in questo senso.<sup>72</sup>

Un aspetto particolarmente importante della Direttiva è la disposizione per la valutazione individuale delle vittime per identificare i bisogni specifici di protezione al fine di adottare misure speciali nel corso delle procedure penali per evitare ulteriori vittimizzazioni, intimidazione e ritorsione. La valutazione individuale che deve essere realizzata in modo individuale e nei tempi adeguati, deve tener conto dei seguenti aspetti: le caratteristiche personali della vittima, il tipo e la

---

67.- Art. 3 della Direttiva 2012/29/UE.

68.- Art. 7 della Direttiva 2012/29/UE.

69.- Art. 18 della Direttiva 2012/29/UE.

70.- Art. 19 della Direttiva 2012/29/UE.

71.- Art. 20 della Direttiva 2012/29/UE.

72.- Art. 21 della Direttiva 2012/29/UE.

natura del reato e le circostanze del reato. La direttiva specifica chiaramente a cosa si riferisce rispetto alla valutazione individuale: “vittime del terrorismo, del crimine organizzato, del traffico di vite umane, della violenza di genere, dello sfruttamento, dei crimini d’odio o le vittime disabili devono ricevere un’attenzione particolare”. Si considera che i bambini richiedano sin dall’inizio una protezione specifica e che, oltre a questa, possano essere valutati se sono Stati vittime di reati gravi come quelli sopracitati, per determinare eventuali misure di protezione complementari. La valutazione deve essere portata avanti con un forte coinvolgimento della vittima, tenendo conto delle sue richieste, tra cui quella di disporre di misure complementari<sup>73</sup>.

Nel momento in cui si stabilisce che la vittima ha necessità specifiche, ha il diritto di beneficiarsi di misure procedurali specifiche di protezione. La direttiva definisce le misure che devono essere messe a disposizione:

- essere intervistato in uno spazio adeguato a tale scopo, da professionisti formati, dalla stessa persona, a meno che questo non sia contrario a una buona amministrazione della giustizia;
- quando si tratta di una vittima di violenza sessuale o di genere o violenza in relazioni intime, l’intervista deve essere realizzata da una persona dello stesso sesso se questa lo richiede, a meno che non sia il giudice stesso o il procuratore a farla a condizione che non pregiudichi il corso del procedimento penale;
- evitare il contatto visivo con l’autore del reato (ai fini di questa Direttiva, ciò si riferisce anche al presunto colpevole quando non è ancora stata pronunciata la sentenza finale), anche durante la testimonianza; l’uso della tecnologia può essere un’opzione adeguata a questo scopo;
- essere ascoltati nella corte anche se non presenti fisicamente, grazie all’uso della tecnologia della comunicazione;
- non essere sottoposti a domande innessarie riguardanti la vita privata e non pertinenti al reato commesso;
- beneficiarsi di misure per evitare la presenza del pubblico durante l’udienza<sup>74</sup>.

La direttiva include espressamente nella definizione della vittima i membri della famiglia delle persona decedute in seguito a un reato e che, di conseguenza,

---

73.- Art. 22 e Art. 23 della Direttiva 2012/29/UE.

74.- Art. 23 della Direttiva 2012/29/UE.

hanno sofferto un danno. I membri della famiglia sono “il coniuge, la persona che convive con la vittima in una relazione d’intimità, in una casa comune e su base stabile e continua, i parenti in linea diretta, i fratelli, le persone dipendenti dalla vittima”<sup>75</sup>. Dipende dagli Stati membri stabilire le procedure per limitare il numero di membri della famiglia e dare priorità ai membri che possono trarre beneficio ed esercitare i diritti descritti dalla Direttiva.<sup>76</sup>

Tutte le disposizioni della Direttiva 2012/29/CE summenzionate sono particolarmente pertinenti per le vittime Rom di crimini d’odio, soprattutto per le misure di protezione durante il procedimento penale. Il fatto che faccia riferimento in modo specifico agli avvocati come uno dei gruppi professionali mirati per la formazione e per aumentare la loro consapevolezza sui bisogni delle vittime rappresenta un chiaro riconoscimento dell’importanza di questi aspetti e del ruolo essenziale che svolgono gli avvocati durante il procedimento e per appoggiare il perseguimento della giustizia per i loro clienti.

## *II. Antidiscriminazione nel Consiglio d’Europa*

### **1. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e le libertà fondamentali**

**Nel caso del Consiglio d’Europa**, l’articolo 14 della Convenzione Europea sulla salvaguardia dei diritti umani e le libertà fondamentali (qui di seguito ‘CEDU’ o ‘Convenzione’) vieta qualsiasi tipo di discriminazione (basata su motivi quali sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o altro tipo di opinione, origine sociale o nazionale, appartenenza a una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o altro tipo di condizione) connessa a diritti e libertà protette dalla Convenzione<sup>77</sup>. A parte il fatto che il diritto di non essere discriminato non è un diritto a sé stante, l’articolo 14 è stato inizialmente interpretato come un diritto

---

75.- Art. 1 (a) (iii) della Direttiva 2012/29/UE.

76.- Art. 2 della Direttiva 2012/29/UE.

77.- Art. 14 della CEDU: *“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.”*

applicabile se in linea con i diritti previsti dagli articoli CEDU<sup>78</sup>. Questa limitazione è stata superata dal Consiglio d'Europa con l'adozione del Protocollo 12, che proibisce la discriminazione non solo secondo i diritti previsti dalla CEDU, ma in generale in virtù dei diritti previsti dalla legge<sup>79</sup>. Tuttavia, il Protocollo è vincolante solo per gli Stati membri del Consiglio d'Europa che l'hanno ratificato<sup>80</sup>. La lista degli Stati membri che hanno ratificato il Protocollo 12 si può consultare sul sito web del Consiglio d'Europa <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=18/03/2014&CL=ENG>.

Nel ratificare la **Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali** e i suoi protocolli, le parti contraenti assumono l'obbligo di "garantire a tutti coloro che si trovano nella loro giurisdizione i diritti e le libertà definite"<sup>81</sup> nella Convenzione. La Convenzione non limita gli Stati firmatari a fornire una maggiore tutela nei loro ordinamenti giuridici nazionali, né impone regole uniformi applicabili a tutti gli Stati firmatari<sup>82</sup>.

---

78.- Diritto alla vita (Art. 2), Proibizione della tortura (Art. 3), Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (Art. 4), Diritto alla libertà e alla sicurezza (Art. 5), Diritto a un processo giusto (Art. 6), Nessuna punizione senza legge (Art. 7), Diritto al rispetto della vita privata e familiare (Art. 8), Libertà di pensiero, coscienza e religione (Art. 9), Libertà d'espressione (Art. 10), Libertà di riunione e associazione (Art. 11), Diritto al matrimonio (Art. 12), Diritto a un ricorso effettivo (Art. 13).

79.- Art. 1.1 del Protocollo 12 "Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione."

80.- Consiglio d'Europa(2009) *Ensuring Access to Rights for Roma and Travellers, The Role of the European Court of Human Rights, A handbook for lawyers defending Roma and Travellers*, p. 28, sito web <http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/Source/documents/Ensuring%20access%20rights%20for%20Roma%20and%20Travellers%20-%20Handbook%20for%20lawyers%20EN.pdf>

81.- Art. 1 della CEDU.

82.- Consiglio d'Europa(2009) *Ensuring Access to Rights for Roma and Travellers, The Role of the European Court of Human Rights, A handbook for lawyers defending Roma and Travellers*, p. 14, sito web <http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/Source/documents/Ensuring%20access%20rights%20for%20Roma%20and%20Travellers%20-%20Handbook%20for%20lawyers%20EN.pdf>

**Il ruolo della Corte europea dei diritti dell'uomo (qui di seguito 'ECtHR' o 'la Corte')** è di garantire che gli Stati firmatari rispettino gli obblighi derivanti dalla Convenzione e dai Protocolli che hanno ratificato.

Si può presentare una denuncia innanzi alla Corte esclusivamente contro i governi firmatari che presuntamente hanno violato i diritti umani descritti nella Convenzione e, come regola generale solo dopo aver esaurito tutte le vie legali a livello nazionale. Per ulteriori informazioni, si può consultare *Practical Guide on Admissibility Criteria* (2011), della Cortesul sito: [http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf).

### **Interpretazione dell'articolo 14 secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo** L'Art. 14 contiene il testo seguente:

“Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.”

La lista dei motivi elencati nell'Articolo 14 non è esauriente come viene indicato dall'espressione “nessuna discriminazione, in particolare”. Infatti, la Corte si è riferita al testo della Convenzione per pronunciare sentenze riguardanti la disabilità e l'orientamento sessuale<sup>83</sup>.

Secondo la Corte, nella *decisione Timishev v. Russia*“ l'origine etnica e la razza sono dei concetti collegati e sovrapposti. Mentre la nozione di razza è radicata nell'idea di una classificazione biologica degli esseri umani in sottospecie a seconda delle caratteristiche morfologiche come il colore della pelle o i tratti del viso, l'origine etnico si basa sull'idea di gruppi sociali segnati da una nazionalità comune, appartenenza tribale, fede religiosa, lingua comune o un bagaglio o delle origini culturali e tradizionali” (*Timishev v. Russia, App. nos. 55762/00 e 55974/00, Decisione data 13 Dicembre 2005, paragrafo 55*).<sup>84</sup>

---

83.- *Ibid.*, p 28.

84.- *Ibid.*, p 28.

Nella causa *DH v. la Repubblica Ceca*, la Corte fa notare, inoltre, che se in certe situazioni uno Stato tratta in modo diverso alcuni gruppi per correggere “disuguaglianze di fatto” (per esempio, il caso dei rom rispetto ad altri gruppi), ciò non rappresenta discriminazione. Tuttavia, afferma che, in alcune circostanze, quando non si riesce a offrire un trattamento diversificato a gruppi differenti, il risultato può essere discriminatorio. La Corte ha anche aggiunto che una politica o misura generale, anche se non è rivolta a un gruppo specifico, ma ha “effetti negativi sproporzionati” su un gruppo, può essere considerata discriminatoria. (*V.DH v. The Czech Republic, Causa No. 57325/00, Decisione data 13 Novembre 2007, paragrafo 175*)<sup>85</sup>

## 2. Carta Sociale Europea

La Carta sociale europea è un'altra Convenzione del Consiglio d'Europa che è stata riveduta e ampliata nel 1996. Include diritti di particolare importanza per i Rom, visto che coprono questioni come: l'alloggio, la salute, l'accesso all'istruzione, l'occupazione, la protezione giuridica e sociale e la libera circolazione delle persone. Tuttavia, permette agli Stati di non essere vincolati da tutti gli articoli bensì solo da quelli stabiliti dalle regole definite nella Carta che fa riferimento anche un numero minimo di articoli da ratificare. La carta include una clausola di non discriminazione che recita: “Il godimento di diritti riconosciuti in questa carta deve essere assicurato senza nessuna discriminazione per motivi di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altro genere, origine nazionale o origine sociale, salute, appartenenza a una minoranza, nascita o ogni altra condizione.”<sup>86</sup>.

La Carta ha anche un protocollo addizionale che risale al 1995 e include la possibilità di presentare denunce collettive<sup>87</sup>: il Protocollo addizionale alla Carta sociale europea che stabilisce le procedure per avviare un procedimento legale collettivo. In virtù di questo Protocollo, le organizzazioni internazionali dei datori di lavoro e dei sindacati che svolgono già un ruolo nell'applicazione dei meccanismi della Carta, altre organizzazioni non governative internazionali che hanno funzioni consultive presso il Consiglio d'Europa e rientrano in una lista redatta

---

85.- *Ibid.*, p 28.

86.- Per il testo della Carta e lo stato delle ratifiche, v.: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=163&CM=8&CL=ENG>.

87.- Per il testo del Protocollo e lo stato delle ratifiche, v.: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=158&CM=8&CL=ENG>.



a questo scopo dal Comitato dei Ministri, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati nell'ambito della giurisdizione della parte contro cui si intraprende la causa o altre ONG che sono competenti in un campo specifico dopo il riconoscimento da parte dello Stato firmatario di tale competenza di diritto, possono avviare un'azione legale avvalendosi dell'adempimento insufficiente alle norme stabilite dalla Carta. L'adeguato adempimento è riveduta dal Comitato europeo dei diritti sociali che, in seguito, prenderà una decisione.

Anche se la decisione non è vincolante per lo stato, alcuni casi possono attirare molta attenzione da parte del pubblico su questioni di rilevanza. Il Centro europeo dei diritti dei Rom ha usato questo meccanismo con successo a tutela dei Rom della Bulgaria, Francia, Grecia, Italia e Portogallo, soprattutto per difendere il diritto a una casa degna.<sup>88</sup>

### *III. Giurisprudenza rilevante per la non discriminazione dei Rom*

#### **1. Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE)**

The CGUE non ha ancora emesso nessuna sentenza in casi riguardanti in particolar modo i Rom<sup>89</sup>. Secondo la Commissione Europea, "i problemi specifici dei Rom derivano solo in casi rari dalla legislazione e più abitualmente da come viene applicata la legislazione pertinente nei casi concreti."<sup>90</sup>.

La CGUE ha presentato decisioni su questioni di discriminazione soprattutto per motivi d'età. Invece, per motivi d'origine razziale o etnica, disabilità o orientamento sessuale ha trattato solo un numero limitato di casi: il divieto per un

---

88.- Presentazione dei casi del Centro europeo dei diritti dei Rom secondo la Carta Sociale Europea: <http://www.errc.org/strategic-litigation-european-social-charter>.

89.- Commissione Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('Employment Equality Directive')*, COM (2014) 2 final, 17.01.2014, p. 13, sito web [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_2014\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf)

90.- *Ibid.*, p. 12.

datore di lavoro di fare dichiarazioni discriminatorie (causa Firma Feryn<sup>91</sup>), la definizione di disabilità (causa Chacón Navas e cause simili Ring e Skouboe Werge<sup>92</sup>), o l'esclusione dei partner dello stesso sesso dai privilegi derivanti dal lavoro riservati alle coppie eterosessuali (cause Maruko and Römer<sup>93</sup>)<sup>94</sup>.

Nel contesto della discriminazione razziale o etnica, è da notare la causa *Firma Feryn*<sup>95</sup>: in questo caso, la Corte ha dato un'interpretazione dei seguenti casi della Direttiva 2000/43/CE: Art. 2(2) – discriminazione diretta, Art. 8(1) – onere della prova e Art. 15 – sanzioni.

L'organismo di parità di trattamento del Belgio (*Centro per le pari opportunità e per la lotta al razzismo*) ha intrapreso un'azione legale dinnanzi ai tribunali nazionali contro Firma Feryn, perché il direttore aveva detto pubblicamente che l'impresa non voleva assumere immigrati. La prima istanza ha respinto il caso perché non era stata identificata nessuna vittima di discriminazione. La Corte d'appello ha presentato ricorso facendo riferimento agli articoli sopracitati per chiedere una nuova decisione.

La Corte ha dichiarato che non è necessario identificare la vittima per determinare l'esistenza di discriminazione<sup>96</sup>. Inoltre, le associazioni con un legittimo interesse nel garantire l'adempimento delle misure contenute nella normativa e gli organismi per la parità di trattamento, se previsto dalla legge, possono adire le vie legali o amministrative senza il mandato di un richiedente specifico

---

91.- Causa C-54/07, *Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008.

92.- Causa C-13/05, *Chacón Navas*, sentenza dell'11 luglio 2006 e cause simili C-335/11 e C-337/11, *Ring and Skouboe Werge*, sentenza dell'11 aprile 2013.

93.- Cause C-267/06 *Tadao Maruko*, sentenza del 1 aprile 2008 e C-147/08 *Jürgen Römer*, sentenza del 10 maggio 2011.

94.- Commissione Europea, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('Employment Equality Directive')*, COM (2014) 2 final, 17.01.2014, p.8, sito web [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_2014\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf)

95.- Causa C-54/07, *Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008

96.- Causa C-54/07, *Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008, paragrafo 25

e anche se il richiedente non è identificabile<sup>97</sup>. Secondo la Corte, il fatto che il datore di lavoro dichiari pubblicamente che non assume persone di una certa origine etnica o razziale, limita l'accesso al mercato del lavoro a quelle persone, creando una situazione di discriminazione diretta<sup>98</sup>.

Per quanto riguarda l'inversione dell'onere della prova nel significato dell'Articolo 8(1), la Corte ha fatto notare che si poteva presumere l'esistenza di una politica discriminatoria di assunzioni di personale dalla dichiarazione del datore di lavoro di non ingaggiare persone di una certa origine etnica o razziale. In questo caso, l'onere di provare che non si applica tale pratica di reclutamento né si discrimina per motivi razziali e etnici ricade sul datore di lavoro<sup>99</sup>.

Per quanto riguarda la sanzione per discriminazione, la Corte ha deciso, conformemente all'Art. 15 della Direttiva, che pur non essendoci una vittima identificata, la sanzione deve essere efficace, proporzionata e dissuasoria. Secondo la Corte, se si considera adeguato, le sanzioni possono essere applicate sotto le seguenti forme: verdetto di discriminazione della Corte o di un'autorità amministrativa competente presentato con incerto grado di pubblicità, a spese dell'accusato o un'ingiunzione che ordini al datore di lavoro di interrompere la pratica discriminatoria o una multa oppure risarcimento dei danni dell'organismo che ha avviato il procedimento<sup>100</sup>.

Per maggiori informazioni sulla **CGUE e la giurisprudenza nazionale** si veda la pubblicazione della Commissione Europea *Annexes to the Joint Report on the application of the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC), Annex II Summary of case-law*, pp. 12-35, sito web [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd\\_2014\\_5\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/swd_2014_5_en.pdf)

## 2. Corte Europea dei Diritti Umani (ECtHR)

Ci sono numerosi casi riguardanti i Rom nella giurisprudenza della Corte europea. La Corte europea ha compilato delle schede informative che rac-

---

97.- Causa C-54/07, *Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008, paragrafo 27

98.- Causa C-54/07, *Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008, paragrafo 25

99.- Causa C-54/07, *Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008, paragrafo 29-34

100.- Causa C-54/07, *Firma Feryn NV*, sentenza del 10 luglio 2008, paragrafo 38-39.

comandiamo di consultare sulla web: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Roma\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Roma_ENG.pdf). A seconda del tipo di violazioni di diritti in ognuno dei casi, la scheda elenca le questioni sulle quali esiste una decisione della Corte relative ai Rom, per esempio: obbligo dei Rom/Camminanti di lasciare la terra in cui sono insediati; attacchi a campi rom e distruzione di beni; indagini di polizia con orientamento razziale; sterilizzazioni forzate delle donne rom, segregazione nelle scuole ecc...

Per avere interpretazioni pertinenti, raccomandiamo di consultare tutte le cause su atti discriminatori riassunte nelle schede informative compilate dall'ECtHR, sul sito web: [http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=#n1347890855564\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=#n1347890855564_pointer). Per informazioni più approfondite sulla minoranza rom e l'ECtHR, si veda la pubblicazione del Consiglio d'Europa, intitolata: *Ensuring Access to Rights for Roma and Travellers, The Role of the European Court of Human Rights, A handbook for lawyers defending Roma and Travellers* (2009), sul sito web <http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/Source/documents/Ensuring%20access%20rights%20for%20Roma%20and%20Travellers%20-%20Handbook%20for%20lawyers%20EN.pdf>.

### 3. Giurisprudenza pertinente a livello nazionale

Qui di seguito, descriviamo un caso che, pur verificatosi a livello nazionale, è significativo nell'attuale UE per rilevare che i Rom non sono accolti favorevolmente in molte democrazie occidentali.

Nella causa italiana XY, *Associazione 21 Luglio, ASGI - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e Open Society Justice Initiative v. la Presidenza del Consiglio, la Prefettura di Roma e il Ministero dell'Interno*, il ricorrente XY, un Rom di nazionalità italiana fu portato all'ufficio immigrazione della questura di Roma per rilevarne le impronte digitali e fotografarlo pur essendo in possesso di una cartà d'identità valida. L'azione si svolse nell'ambito dello sgombero di un campo in cui abitavano delle comunità nomadi (soprattutto Rom), in seguito a un decreto del Presidente del Consiglio (Ordinanza No. 3676 del 30 Maggio 2008) per la sorveglianza dei campi nomadi nel territorio del Lazio e l'identificazione e indagine di tutte le persone, inclusi i minorenni e le famiglie "attraverso le impronte digitali e i rilievi fotosegnalatici" indipendentemente dal fatto che fossero autorizzati a rimanere o meno. Lo scopo di queste operazioni amministrative era quello di risolvere una "situazione di emergenza" creata dall'insediamento di

“molti stranieri non provenienti dall’Unione Europea, nomadi o senza permesso di residenza” nei territori della regione Lazio<sup>101</sup>.

In questa decisione<sup>102</sup>, il Tribunale di Roma affermò che, anche se le operazioni di identificazione “non erano finalizzate a discriminare la comunità rom”, “nella pratica erano rivolte soprattutto ai membri di quella comunità e questa connotazione era indubbiamente visibile dall’esterno”, creando un ambiente di ostilità derivante dal fatto che la gente associa l’origine etnico delle persone rom che vivono nei campi con “una situazione di perturbazione sociale” e facendo credere che tali operazioni fossero una soluzione. Il Tribunale dichiarò, inoltre, che il metodo di identificazione, cioè il ricorso alle impronte digitali e alle fotografie di persone in possesso di un documento di identità valido “fosse controlegge, invasivo della libertà personale e non giustificato da esigenze specifiche”, portando alla violazione della dignità del ricorrente.

---

101.- OrdinanzaNo. 49444/2012 del Tribunale di Roma, Corte di Cassazione, punto 3.1, disponibile sul sito web<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/domestic-salkanovic-ruling-eng-20130524.pdf>.Vedi anche European Roma Rights Center, Factsheet on the State of Emergency: Italy’s Disastrous Policies for Roma, sito web<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=4114>.

102.- Ordinanza No. 49444/2012 del Tribunale di Roma, Corte di Cassazione, sito web<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/domestic-salkanovic-ruling-eng-20130524.pdf>

## D. Buone prassi

### D.H. e altri vs. la Repubblica Ceca

Questa è stata una causa di notevole importanza vinta nella Grande Sezione ECtHR nel 2007 contro la Repubblica Ceca, sulla questione della segregazione a scuola. La Corte, sulla base di una denuncia proveniente dalla città di Ostrava, decise che la segregazione di studenti rom in scuole speciali (per bambini con difficoltà di apprendimento) è una violazione dell'Art. 14 della Convenzione (divieto di discriminazione) in correlazione con l'Art. 2 del Protocollo 1 (diritto all'istruzione) della Convenzione.

Insieme ad altri importanti precedenti giuridici stabiliti nel campo della discriminazione (non è necessaria un'intenzione per discriminare, la segregazione è discriminazione), questa causa è anche interessante dal punto di vista della costruzione delle prove per il caso e per l'uso di argomentazioni specifiche davanti alla ECtHR, ed è questa la ragione per cui la includiamo nella sezione delle migliori prassi di questa guida.

Il Centro europeo per i diritti dei Rom non solo ha appoggiato la causa ma ha anche costruito le prove documentarie. A questo scopo ha realizzato una ricerca a Ostrava relativa al caso e ha presentato i risultati alla Corte mostrando che: più della metà della popolazione infantile romaní frequenta scuole speciali, più della metà della popolazione che frequenta corsi di recupero in scuole speciali è romaní o che un bambino romaní, scelto casualmente, avrà 27 probabilità in più di essere mandato in una scuola per bambini con difficoltà di apprendimento rispetto a un bambino non romaní in una situazione simile<sup>103</sup>.

---

103.- ERRC (2008) *Ostrava case: D.H and others vs the Czech Republic*, sito web: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2945>

Inoltre, otto ONG che si occupano di diritti umani (tra cui Interights, Minority Rights Group e Human Rights Watch) hanno partecipato nella causa con interventi da parte di terzi (*amicus curiae*),<sup>104</sup> il che ha mostrato alla Corte l'importanza del caso non soltanto per la situazione particolare di Ostrava, ma per la comunità internazionale nel settore dei diritti umani in generale.

Purtroppo, nonostante il verdetto favorevole e i cambiamenti legislativi introdotti anche prima della decisione finale, la sentenza per ora non è ancora stata applicata<sup>105</sup>. Il caso ha anche dimostrato che, quando si tratta di discriminazione, vincere una causa non è sufficiente per instaurare un cambiamento effettivo. È necessario continuare ad operare per una reale applicazione delle decisioni ed è essenziale un vero cambiamento dei comportamenti nei confronti dei Rom<sup>106</sup>.

## Associazioni legali

Attraverso le associazioni legali, gli studenti della facoltà di giurisprudenza, con la supervisione dei loro professori o i praticanti avvocati forniscono assistenza giuridica a clienti poveri o marginali e visto che sono esposti ai problemi che affrontano tali comunità, acquisiscono esperienza concreta e si formano nello spirito della giustizia sociale e del servizio pubblico. L'“Open Society Institute” ha introdotto e sostenuto quest'idea proveniente dagli USA nell'Europa Centrale e dell'Est nel 1997, continuando a promuovere tali associazioni in tutto il mondo nell'ambito di un programma per favorire l'assistenza legale e il potenziamento delle comunità sin dal 2002<sup>107</sup>. Benché negli ultimi anni siano Stati fatti dei progressi e nonostante il limitato impegno finanziario richiesto, l'UE è molto in

---

104.- ERRC (2008) *Ostrava case: D.H and others vs the Czech Republic*, sito web: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2945>

105.- Stanislav Daniel (2012), “The Legacy of D.H. and others: Four Years After” in *Roma Rights 2011: Funding Roma Rights: Challenges and Prospects*, ERRC, disponibile sul sito web: <http://www.errc.org/roma-rights-journal/roma-rights-2011-funding-roma-rights-challenges-and-prospects/4062/5>

106.- Una descrizione completa del caso, secondo la strategia del contenzioso strategico, può essere trovata in Goldston, James A and Adjami Mirna (2008) *The Opportunities and Challenges of Using Public Interest Litigation to Secure Access to Justice for Roma Minorities in Central and Eastern Europe*, Bozza preliminare, Soggetta a revisione, Preparata per il World Justice Forum, Vienna, luglio 2-5, 2008, pp. 33-42, tratta da: [http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559\\_large.pdf](http://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20080924043559_large.pdf).

107.- Open Society Justice Initiative (2009) *Legal clinics. Serving people, improving justice*, p. 1, sito web: [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/legalclinics\\_20090101.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/legalclinics_20090101.pdf)

ritardo rispetto al suo potenziale nel creare associazioni forensi di questo tipo<sup>108</sup> per poter offrire le risorse disponibili per un'assistenza legale estremamente necessaria e di particolare importanza per i più poveri e i più vulnerabili, tra cui i Rom.

## Servizi paralegali basati sulla comunità

Il ruolo dei servizi paralegali basati nella comunità è quello di offrire assistenza alle comunità vulnerabili e escluse che non hanno accesso a servizi legali e /o non possono permettersi per risolvere problemi con la giustizia. I Rom farebbero parte di questa categoria. I paralegals sono persone formate in diritto, ma non sono abilitate a esercitare la professione forense. Sono anche formate in tecniche alternative di risoluzione delle controversie. Se sono basati nella comunità, provengono abitualmente dalla comunità stessa. L'Open Society ha sviluppato e appoggiato questi programmi in molti paesi del mondo ma anche in Europa, in alcuni casi in favore dei Rom<sup>109</sup>. I servizi paralegali basati nella comunità hanno un enorme potenziale per la difesa dei diritti dei Rom e per contribuire all'empowerment da un punto di vista giuridico della comunità stessa. Fanno parte di una struttura creata per l'accesso alla giustizia e i diritti umani. Il ruolo dei programmi di servizi paralegali, così come viene descritto dall'Open Society è il seguente:

- “Operare per rispondere ai bisogni insoddisfatti delle popolazioni vulnerabili;
- riconoscere e cercare di far fronte alle illegalità che riflettono le più diffuse ingiustizie e violazioni di diritti umani;
- rafforzare le capacità delle comunità e dei suoi membri di capire e agire per la difesa dei propri diritti;
- realizzare attività di sensibilizzazione all'interno delle comunità, assumendo il ruolo di leader nelle riforme politiche e giuridiche, se necessario.”<sup>110</sup>

---

108.- Vedi per esempio il ridotto numero di membri e soci, anche nell'Europa dell'Est, nella European Network for Clinical Legal Education, sito web: <http://encle.org/>.

109.- Sebastian Kohn, (2013) *For Roma, justice is sometimes the best medicine*, 12.11.2013, Open Society Foundations sito web: <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/roma-justice-sometimes-best-medicine>

110.- Open Society Justice Initiative (2010) *Community-based paralegals. A practitioner's guide*, sito web: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/paralegal-guide-20101208.pdf>.



# Glossario

## Discriminazione:

Forme di discriminazione per motivi di origine razziale o etnica sono definite nell'Articolo 2 della Direttiva 2000/43/CE:

1. “sussiste **discriminazione diretta** quando, a causa della sua razza od origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, **sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga**;
2. 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;
3. le **molestie sono da considerarsi una discriminazione** in caso di comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo;
4. **l'ordine di discriminare** persone a causa della razza o dell'origine etnica è da considerarsi una discriminazione.”

La **Vittimizzazione** è “il trattamento sfavorevole o la conseguenza negativa causata da un reclamo o da un'azione legale volta a ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento”(conformemente all'Art. 9 della Direttiva 2000/43/CE e Art. 11 della Direttiva 2000/78/CE). *Nota: le Direttive non considerano la vittimizzazione come una forma di discriminazione, ma incoraggiano gli Stati a introdurre le disposizioni necessarie per proteggere le persone dalla vittimizzazione. Tuttavia, in molte giurisdizioni, la vittimizzazione è considerata una forma di discriminazione).*

**Crimine d'odio** – crimini d'odio motivati dall'intolleranza nei confronti di certi gruppi sociali. Consistono di due elementi: l'atto deve essere considerato un reato secondo il Codice Penale e il reato deve essere stato commesso per movente a sfondo etnico o razziale. Ciò vuol dire che il trasgressore ha scelto la vittima del reato in base a caratteristiche protette. La vittima scelta può essere una persona, un gruppo di persone o i beni associati a quel gruppo che condivide delle caratteristiche protette. Una caratteristica protetta è una caratteristica fondamentale o intrinseca che è condivisa da un gruppo come la "razza", la religione, l'origine etnica, la lingua o l'orientamento sessuale, ecc... (la fonte di questa definizione proviene dall'opuscolo OSCE/ODIHR 2012 *Understanding Hate Crimes* che può essere consultato su questo sito: <http://www.osce.org/odihr/104168?download=true>).

**Espressioni d'incitamento all'odio** – tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenophobia, l'antisemitismo altre forme di odio basate sull'intolleranza, tra cui: l'intolleranza espressa mediante nazionalismo o etnocentrismo aggressivo, discriminazione e ostilità contro le minoranze, i migranti e le persone di origine straniera. (Questa è la definizione che appare nell'Appendice alla Raccomandazione No. R (97) 20 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa)





Con il sostegno finanziario del Programma su Diritti  
Fundamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea  
Numero Codice Progetto: JUST/2012/FRAC/AG/2848