



UNIVERSITA' DELLA CALABRIA

Facoltà di Scienze Politiche

Corso di Laurea Scienze del Servizio Sociale
Dipartimento di Scienze Giuridiche

Tesi di Laurea

***Le minoranze Rom e Sinte.
Alla ricerca di uno status
giuridico***

Relatrice
Prof.ssa **Donatella Loprieno**

Candidata
Irene Benedetto
Matr. 124812

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

A nonna Emilia

*A papà, a mamma
e a mia sorella*

A te, Fabrizio

INDICE

PREMESSA	5
1. Lo <i>status</i> giuridico di Rom e Sinti in Italia	8
1.1 Introduzione: di chi parliamo quando parliamo di Zingari?	8
1.2 Peculiarità di una minoranza	11
1.3 Alla ricerca di una cittadinanza	14
1.4 L'iscrizione anagrafica: un diritto soggettivo del cittadino	16
1.5 Le condizioni di ingresso e di soggiorno nel territorio dello Stato. La libertà di circolazione.	18
1.6 I nuovi nemici pubblici: i Rom rumeni	22
2. Il principio di uguaglianza e il principio di diversità applicati a Rom e a Sinti nell'ordinamento italiano. La visione dell'Unione Europea.	25
2.1 Il diritto all'eguaglianza formale e sostanziale	25
2.2 Il riconoscimento della diversità come valore	28
2.3 La percepita "emergenza Rom"	31
2.4 Il diritto antidiscriminatorio	37
2.5 La visione della diversità nell'Unione Europea	39
2.6 L'azione delle organizzazioni comunitarie	43
2.7 Il (non) riconoscimento di Rom e Sinti da parte degli Stati membri	46
2.8 L'organizzazione politica transnazionale di Rom e Sinti. Verso la cittadinanza europea	49
3. Le conseguenze del non riconoscimento legislativo delle minoranze Rom e Sinta	54
3.1. Minoranze riconosciute e minoranze "figlie di un dio minore"	54
3.2. Frammenti di riconoscimento normativo a livello regionale	56
3.3. I contenuti necessari e necessitati di una legge che ancora non c'è...	59
3.4 Le politiche (non) realizzate a livello statale e locale	63
3.4.1 Le politiche dell'abitare	64
3.4.2 Il diritto all'istruzione e l'integrazione scolastica	65
3.4.3 Rappresentanza e partecipazione politica	69
3.5 Cosa resta da fare...La pluralizzazione degli interventi messi in campo	71

CONCLUSIONI	76
BIBLIOGRAFIA	80
SITOGRAFIA	83

PREMESSA

Gli *zingari* hanno rappresentato, e continuano a rappresentare, il caso straordinario di un popolo errante, un popolo girovago, un popolo che non ha abbandonato nessuna patria e che – pur diviso al proprio interno in gruppi, spesso in contrasto tra loro, diversi per religione, lingua, tradizioni e abitudini di vita – ha conservato a lungo il senso di un'appartenenza comune, di un'identità separata e altra rispetto a quella dei *gagè*.

La storia degli *zingari* ci racconta di un errare che in parte è stato il frutto di una vocazione, di una scelta, in parte è stato l'effetto dell'impossibilità oggettiva di vivere in un luogo: si fuggiva da una guerra, si abbandonava il campo per un'ordinanza di sgombero, oppure si partiva semplicemente perché altrove sembravano esserci condizioni di vita migliori, o chissà per quale altra ragione.

Si era *nomadi* per forza e per amore.

Molti, però, non sono più nomadi da tempo, molti sono italiani da generazioni, altri sono arrivati da poco, molti non ricordano più cosa significhi il viaggio, altri, forse, non si sono ancora fermati. Molti oggi abitano da sedentari in Paesi come il nostro, a capitalismo avanzato, all'interno dei quali tale presenza appare, più che altro, uno "scherzo" della storia, residuo di un passato di cui non si capiscono più le ragioni. Altri, invece, sono ancora costretti a vivere da nomadi perché qualche amministratore ricorre a tale definizione per eludere la responsabilità di una reale politica di inclusione.

Oggi, tuttavia, è difficile parlare di *nomadismo*, considerato che sono ormai poche le strade percorribili: il fermarsi è una scelta che per alcuni ha significato un tentativo onesto di integrazione, per altri degrado e perdita di identità, per altri delinquenza, per altri ancora dover addirittura celare le proprie origini.

Spesso, il riconoscimento annulla le differenze culturali ed etniche e assume i caratteri dello stereotipo sociale tanto più forte quanto più basato sul pregiudizio: gli *zingari* sono tali perché non hanno casa, non hanno lavoro, né lo chiedono, vivono di espedienti, sono socialmente pericolosi, si vestono in maniera diversa dalle altre persone, parlano una lingua incomprensibile e soprattutto non mostrano di voler rinunciare a queste loro caratteristiche. A tale immagine ne corrisponde un'altra altrettanto stereotipata: quella romantica dello *zingaro figlio del vento*, poeta, filosofo, ribelle a qualsiasi tipo di regola e costrizione, passionale e libero. Quale che sia il giudizio, questo di fatto non modifica i caratteri di tale stereotipo che attribuisce a Rom e Sinti, buoni o cattivi che siano, l'appartenenza ad un mondo che rimane comunque separato e altro: non hanno mai adottato le abitudini e i valori delle diverse società che hanno abitato o solo attraversato, esprimendo una cultura che, al di là di qualsiasi altro carattere, li separa all'esterno e alimenta all'interno l'identità collettiva.

Si capisce, dunque, quanto sia difficile orientarsi, distinguere, capire la realtà zigana, per diverse ragioni: perché le differenze che dividono Rom e Sinti al loro interno non consentono una voce comune in grado di dialogare con forza e autorevolezza con l'esterno; perché, per tale ragione, le istituzioni non sempre hanno interlocutori con cui aprire qualsivoglia trattativa; perché neanche gli studiosi concordano su questioni di base (come chiamarli, come ricostruire la loro

storia, ad esempio); perché è difficile sottrarsi, quando si parla di loro, alla demagogia o, al contrario, al pregiudizio; perché le politiche messe in atto nei loro confronti sembrano muoversi su due piani ugualmente inefficaci e inadeguati: repressione o indifferenza, finché non diventa una mera questione di ordine pubblico e allora ciascuno cerca di scaricare la responsabilità a qualcun altro; perché gli *zingari* sembrano evocare la parte peggiore di noi stessi: quella razzista e intollerante, quella che ha bisogno di loro per dar corpo alle proprie paure.

Gli interventi istituzionali a livello nazionale, sostanzialmente, non esistono e quelli a livello locale hanno accentuato la loro ambiguità: alcune amministrazioni tentano di migliorare le condizioni di vita nei campi, reificando le condizioni di emarginazione in cui vivono Rom e Sinti; altre fanno finta di non vedere e di non sentire e quando la finzione non è più sostenibile intervengono con strumenti estremi che violano completamente i diritti umani e i diritti di chi è cittadino italiano, nella totale assenza di un progetto unitario e complessivo e con pochissimi esempi di politiche inclusive.

La prima parte di questo elaborato cercherà di chiarire l'origine di Rom e Sinti, le distinzioni interne ai diversi gruppi, la loro presenza in Europa e in Italia, l'assetto italiano attuale. Si passerà, successivamente alla descrizione della condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia – o sarebbe meglio dire le condizioni giuridiche, considerando che non tutti godono dello stesso *status* e che, conseguentemente, il legislatore riserverà loro comportamenti differenti, almeno in senso formale.

Il secondo capitolo tratterà – nella prima parte – il principio di uguaglianza, formale e sostanziale, sancito dalla nostra Costituzione, e dimostrerà come tale principio non venga garantito allo stesso modo ai cittadini italiani, ai non cittadini, ai cittadini comunitari e ai cittadini italiani di etnia Rom e Sinti. Ci si occuperà della difficile applicazione del principio di diversità (tutelato, peraltro dal diritto internazionale e comunitario) e dall'affermarsi del cosiddetto diritto antidiscriminatorio. Si analizzerà – nella seconda parte – il ruolo dell'Unione Europea e la numerosa legislazione posta in essere circa il riconoscimento di Rom e Sinti come minoranza transnazionale. Si farà cenno al lavoro di diversi organismi comunitari (l'OSCE, il Consiglio d'Europa e la stessa UE), tenendo conto dei ripetuti inviti agli Stati membri – Italia compresa – per il riconoscimento delle minoranze Rom e Sinti negli ordinamenti e la lotta alla discriminazione e all'emarginazione, progettando politiche di integrazione, nel rispetto della specificità di ciascuno. Politiche attualmente carenti, soprattutto a livello nazionale e locale. Di questo si occuperà l'ultima parte di questo lavoro, nel tentativo di dimostrare come gli interventi attuati in questi anni sono risultati inadeguati, quindi fallimentari. Si analizzeranno, nello specifico, il diritto all'istruzione e l'integrazione scolastica, le politiche dell'abitare, la rappresentanza e la partecipazione politica di Rom e Sinti.

Si tratterà, inoltre, della mancanza di una legge nazionale che riconosca a Sinti e a Rom lo specifico *status* di minoranza nazionale, dei disegni di legge proposti in passato e della supplenza della legislazione regionale.

Una precisazione. Alcuni preferiscono non utilizzare il termine *zingari*, poiché contiene un giudizio di valore, essendo connotato negativamente nell'uso che comunemente ne fanno i non-zingari.

Condividendo a pieno questa affermazione, utilizzerò il termine *zingari* solo per riferirmi a chi appartiene alle minoranze Rom e Sinte, svuotato, dunque, da qualsiasi giudizio negativo e/o marginalizzante.

CAPITOLO 1

Lo *status* giuridico di Rom e Sinti in Italia

1.1 *Introduzione: di chi parliamo quando parliamo di Zingari?*

Rom significa, in lingua *romanès*, uomo.

L'autodefinizione degli *zingari* come *uomini* si rifà ad un'usanza arcaica e tribale tipica delle popolazioni primitive.

L'etimologia del termine, fatto derivare dal sanscrito *domba*, denotante gruppi mobili di bassa casta, di suonatori e danzatori, si riferisce ad un universo professionale che rimanda alla contrapposizione tra nomadi e contadini.

Questo termine, tuttavia, non risulta soddisfacente poiché esclude chi non si chiama così: ad esempio i Sinti e quanti usano una lingua diversa dal *romanès*. Così come il termine *nomade* non include gli zingari sedentari.

I nomi con i quali essi furono chiamati nel corso del tempo e nei diversi Paesi che via via abitarono o attraversarono sono molteplici, ma *zingari* è quello che ha permesso di includervi storicamente una varietà abbastanza composita di persone con diversità culturali anche notevoli. In tutte le lingue europee è presente un termine più o meno equivalente all'italiano *zingari* (*tsiganes, gypsies, gitanos, cigani, ecc*), il cui tratto comune è consistito in una stigmatizzazione da parte di chi non si considerava tale.

Questo diffuso atteggiamento negativo si è spesso accompagnato ad una visione romanticizzata dello *zingaro*: *figlio del vento*, libero e passionale. In particolare, viene raccontata la figura della *zingara* in molte opere, quali la *Zemfira* di Puskin, la *Carmen* di Mérimée, l'*Esmeralda* di Hugo che rappresentano gli stereotipi di *zingare* irresistibili, girovaghe, incantatrici.

Un tratto peculiare, dunque, quello della figura del viaggiante senza patria, né mete, senza spazio, né tempo.

Molti storici ritengono che gli *zingari* appartengono ad un ceppo indoeuropeo stanziato tra il II e il I millennio a.c. nell'Asia centrale, forse sugli altopiani afgani. E ciò sarebbe accertato dall'analogia tra il *sanskrito* e il *romanès*. Ciò consente di individuare gli antenati degli *zingari* in quei gruppi autoctoni indiani che sfuggirono dall'invasione araba intorno all'anno mille, quando iniziò il primo grande esodo. Ed è intorno a questo periodo che la loro presenza comincia ad essere documentata nei vari Paesi in cui transitano, o vi si stabiliscono per periodi più o meno lunghi. Da allora gli *zingari* sono sempre stati un popolo viaggiante. I loro itinerari disegnano una mappa che abbraccia inizialmente un vasto territorio compreso tra le foci dell'Indo e le pendici dell'Himalaya da cui, tribù di nomadi e allevatori, cominciano ad emigrare verso l'Europa bizantina. Un esodo scaglionato che avviene a tappe, nel corso di centinaia di anni, determinato probabilmente sia da guerre, invasioni e carestie, sia da lotte interne ai vari gruppi.

Abili musicisti, allevatori e commercianti di bestiame, esperti nella lavorazione di metalli, accattoni e presunti maghi, alcuni gruppi proseguono il cammino, altri si fermano lungo la strada per stabilirsi definitivamente. Gruppi che rimangono stanziali fino all'avanzata ottomana che, a partire dalla seconda metà del XIV secolo, li spinge nell'area balcanico - danubiana dove si fermano, per poi dirigersi, agli inizi del secolo successivo, alla volta dell'Europa occidentale: alcuni per il desiderio di cambiamento, altri per sfuggire alla schiavitù cui erano costretti in Moldavia e in Valacchia.

Già nel XVI secolo gli *zingari* avevano cominciato a ridurre notevolmente i loro viaggi, muovendosi preferibilmente all'interno dei confini di una stessa nazione. Gli eventi bellici del Novecento, però, provocano nuovamente spostamenti significativi nel territorio europeo, fino alle deportazioni in massa nei campi di sterminio durante il nazismo e, ai giorni nostri, la fuga massiccia dai Paesi dell'Est Europeo.

Ma la teoria di un'identità etnico- culturale, basata su un'origine geografico-linguistica comune, non è condivisa da tutti gli studiosi. In questo filone si colloca Leonardo Piasere secondo il quale la tesi dell'origine indiana degli *zingari* (perseguita per tutto l'Ottocento) ha avuto come conseguenza perversa quella di distinguere gli *zingari originali*, coloro cioè che rispondevano a questa presunta identità etnico- culturale, da quelli *degenerati*, ormai semplici vagabondi, che ne avevano perso memoria e caratteri. Tale distinzione offrì poi il pretesto ai nazisti per eliminare quegli *zingari* che, secondo pretestuose ricerche genealogiche, non risultavano *puri*: in altre parole la quasi totalità degli *zingari* che si trovavano nei territori occupati dal Reich¹.

La realtà zigana è estremamente eterogenea: comprende situazioni, gruppi, condizioni di vita, culture, religioni e linguaggi differenti all'interno dei quali è difficile orientarsi e distinguere, soprattutto perché queste differenze li dividono al loro interno.

Si possono riconoscere diversi macro-gruppi²:

- **Rom Havati** (o Harvati): il cui nome in romanès e in slavo significa *croati*.
- **Rom Lovara**: di origini danubiane – carpatiche.
- **Rom Khorakhanè**: portatori del *Khorà*, il corano, di origine turca.
- **Rom Kanjarjia**: di religione greco-ortodossa, originari della Serbia.
- **Rom Kalderasha**: di religione cattolica, è il gruppo più numeroso della grande ondata migratoria che si ebbe nella seconda metà dell'Ottocento dai Balcani verso l'Occidente.
- **Sinti Giostrai**: provenienti dal centro Europa tra il 1400 e il 1600, tutti di nazionalità italiana e di religione cattolica. Attualmente sono in tutto circa 30.000 persone.
- **Rom Abruzzesi**: giunti in Abruzzo, Molise e in Ciociaria dopo la battaglia del Kosovo nel 1382, seguendo i profughi croati e *arberes'h* (albanesi).
- **Rom Rudari**: originari della Romania, migrarono in Serbia circa un secolo fa. Parlano una lingua diversa dal romanès.

¹ Cfr. A. R. CALABRÒ, *Zingari. Storia di un'emergenza annunciata*, Napoli, 2008, pagg. 22/25.

² *Ibidem*, pagg. 13/15.

- **Rom Rumeni:** la loro presenza in Romania risale alla prima metà del secondo millennio.

Rom e Sinti, così diversi tra loro, sono accomunati, tuttavia, dal riconoscere nei *gagè* l'alterità per eccellenza. I *gagè* sono i non-zingari, sono gli altri per definizione, l'espressione del non essere Rom, o meglio, del non appartenere alla dimensione romani. I non-zingari sono visti come nemici e rappresenterebbero solo una semplice fonte di beni di sussistenza. Ed è proprio per questo motivo che, nella maggior parte dei casi, Rom e Sinti si relazionano con i *gagè* in un rapporto che risulta assistenziale e strumentale, pur nel continuo tentativo di degagizzazione e ri-romanizzazione.

Dimensione *romani* e dimensione *gagikani*, dunque, appaiono come due poli contrapposti, nei quali si sedimentano aprioristicamente pregiudizi, dove ciascuno pone i suoi confini.

Sul numero degli *zingari* presenti in Europa non esistono dati certi. Si stima la presenza di circa 12 milioni di persone, delle quali più dell'80% da tempo sedentari, appartenenti a quella che è la minoranza europea più numerosa³.

In Italia il numero di presenze stimate si aggira intorno ai 130.000/150.000 Rom e Sinti. Questi gruppi, pur rappresentando la minoranza più consistente presente nel nostro Paese, è tuttavia molto contenuta, non superando lo 0,25% della popolazione italiana. Si tratta della percentuale più bassa dell'Europa mediterranea. Oltre il 50% sono bambini al di sotto dei 14 anni.

Le prospettive di vita alla nascita di uno *zingaro* in Italia sono di 45 anni, a fronte dei 70 di un italiano.

Rom e Sinti sono presenti nel nostro Paese sin dal 1400. Possiamo perciò parlare di un popolo che fa parte della storia della nostra nazione. Si tratta di minoranze autoctone, presenti in tutte le regioni, la maggior parte di cittadinanza italiana, che i veloci cambiamenti socio-economici, degli ultimi trent'anni hanno indotto a migrazioni interne, regolate all'inizio dalle esigenze derivanti dall'esercizio dei mestieri tradizionali (commercio dei cavalli, lavorazione del ferro, spettacolo viaggiante) e successivamente, con il processo di "sedentarizzazione", seguito ai cambiamenti produttivi ed economici, hanno gradualmente abbandonato il nomadismo.

A partire dalla fine degli anni '60 sono giunte in Italia le comunità Rom appartenenti ai paesi della ex Jugoslavia: famiglie serbe, bosniache, croate, montenegrine. La guerra civile in questi territori ha chiuso definitivamente ogni possibilità di rientro nel paese d'origine, causando una ulteriore migrazione verso l'Italia di altri nuclei familiari. La migrazione dall'ex Jugoslavia si è interrotta ormai da anni e possiamo parlare di una stabilizzazione delle famiglie appartenenti a questi gruppi. Sono, quindi, anche in questo caso, persone non più nomadi. Verso la metà degli anni '90 si è verificato, inoltre, un flusso migratorio di molte famiglie appartenenti a gruppi Rom di nazionalità romena. Gli sconvolgimenti socio-economici accaduti in Romania in quegli anni, hanno portato, all'inizio degli anni 2000, all'arrivo in Italia di un gran numero di famiglie Rom già segnate dal caos del dopo regime e quindi meno scolarizzate, colpite dall'emarginazione e dalla disoccupazione.

³ D'altra parte, come nota, L. PIASERE, *I rom d'Europa*, Bari, 2009, pag. 4, «finché dichiararsi *zingari* comporterà il rischio di essere stigmatizzati, non verranno mai effettuati censimenti, dal momento che molti preferiscono dichiarare identità meno compromettenti».

Il breve quadro appena descritto permette di sottolineare due aspetti fondamentali. Il primo è che in Italia sono presenti gruppi Rom profondamente differenti tra loro, per quanto riguarda le provenienze, le caratteristiche culturali e le tradizioni. Il secondo aspetto che emerge è che, in realtà, Rom e Sinti non sono da considerare principalmente minoranze “nomadi”, ma si compongono di famiglie che oramai, per diversi motivi, sono sedentarizzate⁴.

1.2 Peculiarità di una minoranza

Per comprendere la complessità della condizione giuridica dei Rom e dei Sinti occorre partire dall’ovvio: si tratta di persone, che hanno diritti e doveri come ogni altra persona e che appartengono ad una minoranza etnico-linguistica.

Si possono riconoscere cinque caratteristiche specifiche proprie della sola minoranza dei Rom e dei Sinti: caratteristiche che li differenziano da ogni altra minoranza e che fanno sorgere complicate esigenze di regolazione giuridica.

1) Una minoranza diffusa su tutto il territorio italiano: le persone che appartengono a questa minoranza non vivono concentrate in un determinato territorio, ma sono diffuse su tutto il territorio dello Stato. Sorge perciò il problema di riuscire a tutelare efficacemente la specificità di questa minoranza, poiché in Italia il diritto a tutela delle minoranze etnico-linguistiche è stato finora configurato con istituti giuridici prevalentemente concepiti per minoranze insediate in ben determinati territori. L’individuazione di un legame con il territorio, infatti, agevola il riconoscimento di un gruppo minoritario e gli consente di conservare i segni esteriori in cui si manifesta il patrimonio di civiltà afferente a quel determinato contesto spaziale.

2) Una minoranza a cui appartiene una maggioranza di sedentari e una minoranza di itineranti: tra di loro ci sono una gran parte di persone che liberamente scelgono come stile di vita quello sedentario e altri – oggi una piccola minoranza – che tuttora vivono in condizioni di itineranza. Continuare a qualificarli come *nomadi* ne travisa l’identità e li accomuna in una condizione che non appartiene loro ed anzi finisce col mettere in primo piano la condizione di itineranza rispetto alla loro identità linguistico-culturale e ai problemi di inclusione sociale. Si finisce, perciò, col definire nomadismo ciò che in realtà è soltanto la necessità, per alcuni Rom e Sinti, di spostarsi da un luogo ad un altro in ragione di una condizione personale e giuridica precaria, o in fuga da persecuzioni o guerre o da una situazione economica difficile.

3) Modi e forme particolari dell’abitare insieme: si parla di convivenza delle cosiddette ‘famiglie allargate’: una specificità culturale che caratterizza la minoranza e si riferisce alle particolari modalità dell’abitare insieme in luoghi particolari o con unità abitative mobili.

4) Eterogeneità interna dei gruppi Rom e Sinti: sussistono gruppi eterogenei per varietà linguistico-dialettali e tradizioni, che richiedono tutte una qualche forma di tutela specifica, quasi si tratti di minoranze nella minoranza.

⁴ Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, *Audizione sulla condizione delle popolazioni Rom e Sinti in Italia*, Roma, 2010, pagg. 1/3.

5) Una minoranza composta da persone aventi una condizione giuridica eterogenea: Rom e Sinti si distinguono dalle altre minoranze anche perché sono una *minoranza transnazionale*, sicché in Italia vi sono persone appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti che possono avere uno *status* giuridico diverso l'una dall'altra, poiché si trovano in una delle seguenti condizioni:

a) *Cittadini italiani*: si può affermare che si tratta di una minoranza linguistica storica e cioè di una di quelle minoranze tendenzialmente permanenti da considerarsi frazioni del popolo, elemento costitutivo dello Stato. La circostanza che si tratti di cittadini italiani diffusi sul territorio nazionale, che si tratti di una minoranza priva di uno stabile radicamento territoriale, e che alcuni di costoro vivano in situazione di itineranza, non impedisce che sussistano le caratteristiche di una minoranza nazionale autoctona, cioè risultante da un insediamento umano tradizionale permanente sul medesimo territorio in cui si esercita la sovranità statale;

b) *Cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea*: qualora invece si tratti di Rom o Sinti cittadini di Stati membri dell'Unione europea che hanno lasciato a causa di forte marginalizzazione o di mancanza di possibilità di sviluppo specificatamente riguardanti gli appartenenti alla minoranza, la questione riguarda anche gli obblighi degli Stati membri dell'Unione europea. Essi hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione e soggiorno in altri Stati membri, ma l'esercizio di tale diritto - nella maggior parte dei casi - non era il frutto di una libera scelta, bensì il tentativo di sottrarsi alle conseguenze di atti di discriminazione attiva o passiva svolta nei loro confronti nel Paese di origine, senza alcuna resistenza da parte delle pubbliche autorità e dunque di atti condannabili commessi con la passiva opera delle autorità pubbliche, per la mancata predisposizione di programmi di inclusione sociale di Rom e Sinti che vivevano in quei Paesi. Emarginati socialmente nello Stato membro dell'Unione di cui sono cittadini, emigrano verso altri Stati membri avvalendosi dei diritti di cittadini europei, sperando magari di non essere più oggetto di discriminazioni di fatto, di trovare un lavoro ed un inserimento dignitoso per sé e per la propria famiglia in virtù della cittadinanza dell'Unione ottenuta come cittadini di quello Stato che li aveva finora emarginati. Così la mancanza di un'effettiva e generalizzata tutela degli appartenenti della minoranza in uno degli Stati membri si trasforma nell'esigenza di tutela a carico di un altro Stato membro.

I Rom e i Sinti comunitari che entrino in Italia e che si trovino ad avere una vita itinerante hanno soltanto tre mesi per trovare un lavoro, prorogabili di altri tre se vi è una iscrizione ai centri per l'impiego. Inoltre le norme comunitarie vigenti non consentono l'accesso all'assistenza sociale in uno degli Stati membri prima di aver ottenuto il diritto di soggiorno, e il d. lgs. n.30/2007 di attuazione della direttiva comunitaria condiziona l'ottenimento e il mantenimento del diritto di soggiorno non soltanto ad uno dei presupposti previsti dalle norme comunitarie (un'occupazione regolare di tipo subordinato o autonomo, un legame familiare con altro cittadino dell'Unione residente in Italia dal quale sia economicamente mantenuto, l'iscrizione a corsi scolastici o universitari con autosufficienza reddituale e di copertura sanitaria, nullafacenza collegata alla disponibilità di un reddito e di un alloggio), ma anche alla residenza. È in ogni caso chiaro che, in base alle norme

comunitarie e alle norme statali di attuazione, lo straniero comunitario di etnia rom o sinta che perda o non abbia quei requisiti, ovvero che non sia iscritto nell'anagrafe della popolazione residente in un Comune, o che sia o sia diventato un "onere eccessivo" per l'assistenza sociale si trova in una delle situazioni che legittimano l'adozione di un provvedimento di allontanamento dal territorio dello Stato disposto nei suoi confronti dall'autorità di pubblica sicurezza. Spesso così è avvenuto, anche se molti dei provvedimenti erano viziati per la mancata valutazione individuale dei requisiti di attualità e di concretezza della pericolosità e del livello di inserimento sociale e lavorativo, necessari prima dell'adozione dei provvedimenti di allontanamento.

c) *Cittadini di Stati extracomunitari*: nei confronti dei Rom e dei Sinti che siano cittadini di Stati extracomunitari si applicano le norme in materia di immigrazione (Testo Unico approvato con d. lgs. n. 287/1998) con tutte le loro contraddizioni, i notevoli margini di discrezionalità conferiti all'autorità di pubblica sicurezza e i dubbi di legittimità costituzionale, incluso il sostanziale impedimento dei nuovi ingressi per motivi di lavoro non stagionale, l'accertamento dell'idoneità alloggiativa ai fini del mantenimento o del riacquisto dell'unità familiare e i nuovi reati di ingresso o permanenza irregolari nel territorio dello Stato che però non possono riguardare coloro che hanno comunque titolo al soggiorno perché inespellibili (richiedenti asilo, minori, donne incinte o che abbiano partorito un figlio da meno di sei mesi e loro mariti conviventi, parenti fino al secondo grado di cittadini italiani) o coloro che siano ammessi a programmi di integrazione e assistenza sociale in quanto vittime di violenza o di grave sfruttamento.

Anche per i Rom e i Sinti titolari del permesso di soggiorno per lavoro si pone il problema del mancato rinnovo del permesso di soggiorno senza che vi sia un datore di lavoro che firmi un *contratto di soggiorno* che garantisca anche un alloggio; in tal caso il permesso è rinnovabile per almeno sei mesi dalla scadenza, periodo troppo esiguo rispetto ad un mercato del lavoro che appare poco disponibile ad assumere manodopera extracomunitaria di etnia rom e sinta.

d) *Titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria*: quei Rom e Sinti che hanno lasciato Paesi extracomunitari in cui sono stati oggetto di persecuzioni o di danni gravi a causa di conflitti interni o internazionali hanno accesso ad una delle forme in cui lo straniero può godere del diritto d'asilo (art.10, comma 3 Cost.), quindi di protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria) o del permesso di soggiorno per motivi umanitari, secondo ciò che prevedono le norme comunitarie ed internazionali e le norme statali. Come ogni altro richiedente asilo o titolare dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria o di permessi di soggiorno per motivi umanitari, anche Rom e Sinti hanno diritto di essere ammessi a tutte le misure di assistenza previste dalle norme comunitarie e nazionali anche durante l'esame della domanda di asilo, mentre appare discriminatoria la prassi di riservare soltanto a loro l'accoglienza in campi sosta per nomadi, quando agli altri stranieri sono messe a disposizione strutture di accoglienza anche nell'ambito dello SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati).

e) *Apolidi*: ancora più complessa è la situazione di chi è apolide. In realtà ai Rom e ai Sinti che siano privi della cittadinanza di alcuno Stato la condizione di *apolidia* può essere riconosciuta soltanto se ne hanno perduta una quando erano già regolarmente residenti in Italia, mentre negli altri casi si dovrà ricorrere ad un'azione civile di fronte al giudice ordinario per far dichiarare lo *status* di apolide. In ogni caso le lentezze e le difficoltà nelle procedure di *apolidia* spiegano perché in molti campi nomadi vi siano centinaia di bambini nati in Italia che però essendo figli di apolidi non formali non sono ancora cittadini italiani, né apolidi, trasmettendo così l'apolidia di fatto da genitore in figlio. L'inerzia dei pubblici poteri di fronte ad una situazione notoria che riguarda soprattutto Rom e Sinti potrebbe addirittura violare il divieto di privare le persone della capacità giuridica e del nome per motivi politici (art. 22 Cost.)⁵.

1.3 Alla ricerca di una cittadinanza

Nell'ordinamento italiano, Rom e Sinti – a prescindere dalla nazionalità e dall'abbandono del nomadismo – vengono considerati in maniera onnicomprensiva alla stregua di gruppi senza patria e senza territorio, comunità disperse, giuridicamente invisibili⁶.

Tuttavia, si rileva che circa 80 mila Rom e Sinti, presenti in Italia, siano cittadini italiani, 30 mila cittadini europei e 50 mila cittadini extracomunitari.

I Rom e i Sinti di nazionalità italiana hanno incominciato a stabilirsi in Italia a partire dal XIV secolo. Gli stranieri comunitari ed extracomunitari, invece, sono arrivati in Italia in seguito a diversi flussi migratori, iniziati negli anni '90 con la dissoluzione della Jugoslavia. La maggior parte dei Rom e Sinti soggiornanti in Italia sono cittadini italiani o cittadini europei: ad essi spettano tutti i diritti di cittadinanza che sono riconnessi a tali status⁷.

I Rom e i Sinti aventi cittadinanza italiana sarebbero, dunque, circa la metà dei presenti sul territorio, con un'altra metà di stranieri di cui il 50% proveniente – come si è detto - dalla ex Jugoslavia e il restante dalla Romania, con presenze minori da Bulgaria e Polonia. Per quanto riguarda le popolazioni provenienti da Romania, Bulgaria e Polonia si tratta - oggi - di cittadini di Stati membri dell'Unione e quindi di immigrati regolari. Per quanti invece provengono dai paesi della ex Jugoslavia i quali sono cittadini di uno Stato non più esistente, hanno un'oggettiva difficoltà ad acquisire documenti validi di identità, e questo va anche al di là della presenza irregolare nel nostro Paese.

Una situazione particolare riguarda i minori, figli (e sempre più spesso nipoti) di Rom jugoslavi: si può stimare si tratti di circa 15.000 giovani. Nati e

⁵ Cfr. P. BONETTI, *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, Relazione introduttiva del Convegno Internazionale “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, Università degli Studi di Milano – Bicocca 16 giugno 2010, pagg. 10/22.

⁶ V. PIERGIGLI, *I diritti culturali e dell'istruzione delle persone rom e sinte*, Testo provvisorio - Convegno Internazionale “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, Università degli Studi di Milano – Bicocca, giugno 2010, pag. 1.

⁷ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Rom e Sinti in Italia*, Roma, 2009, pag. 111.

cresciuti nel nostro paese, non ne hanno ottenuto la cittadinanza e si trovano in uno status giuridico molto particolare.

Il problema principale è legato alla cittadinanza e di conseguenza è relativo al documento di identità. È la situazione dei Rom giunti in Italia negli anni '60 e '70 dalla Jugoslavia e di quelli giunti dopo il 1999, "profughi" negli anni delle guerre balcaniche. I nuovi Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia non sempre hanno riconosciuto i Rom come loro cittadini, per diverse ragioni che si potrebbero così riassumere:

- Talvolta i Rom sono nati o hanno risieduto in zone che hanno cambiato maggioranza etnica dopo la guerra;
- La distruzione di molti uffici anagrafici ha comportato la richiesta di "prove" che spesso i Rom residenti all'estero non posseggono;
- A chi era nato nel territorio del nuovo Stato è richiesta la residenza (che chi viveva all'estero non ha);
- Alcuni sono nati sul territorio di uno Stato e hanno risieduto su quello di un altro: nessuno lo riconosce cittadino;
- Altri sono nati in uno Stato da genitori di un altro Stato;
- C'è il problema dei maggiorenni che non hanno fatto il militare;
- Generalmente si rimprovera ai Rom il fatto di non aver combattuto per la nascita del nuovo Stato.

Il mancato riconoscimento della cittadinanza, per i motivi appena elencati, ha fatto sì che molte persone si siano ritrovate senza passaporto e prive di qualsiasi documento di identità valido.

Si potrebbero evidenziare, dunque, alcune situazioni nelle quale si trovano molti Sinti e Rom giunti in Italia:

1) persone arrivate nel nostro Paese senza documenti di identità: hanno vissuto molti anni qui ma sempre senza documenti. Non posseggono una cittadinanza e quindi sono inespellibili, e la loro situazione risulta "insanabile".

2) Bambini nati in Italia da persone di cui al punto 1: spesso riconosciuti all'anagrafe da genitori con nomi di fantasia, sono cresciuti in Italia, ma non hanno né documenti di identità, né cittadinanza.

3) Persone giunte in Italia con documenti jugoslavi regolari, ma che non hanno ottenuto documenti dai nuovi Stati: scivolati nell'irregolarità, vivono da anni qui, ma non avendo documenti di identità non possono "sanarsi" e non avendo cittadinanza sono inespellibili.

4) Figli nati in Italia da genitori di cui al punto 3 o figli di genitori regolari che non hanno ottenuto per diverse ragioni la cittadinanza del Paese dei genitori: nati e cresciuti qui talvolta presenti nel permesso di soggiorno dei genitori, "scompaiono" a 14 o 18 anni e diventano "invisibili".

5) Situazioni particolari: genitori, sposi o conviventi di cittadini italiani che non riescono a regolarizzare la propria posizione poiché privi di documento di identità.

6) Ci sono poi alcuni casi (rari) di non iscrizione all'anagrafe o di iscrizioni con nomi falsi dei genitori; persone che non riescono a rintracciare neanche i propri certificati di nascita: anche se veramente nati in Italia, non c'è traccia delle loro generalità.

Le situazioni appena descritte dimostrano come una parte dei Rom provenienti dalla ex Jugoslavia siano da considerare apolidi *de facto*. Con estrema

difficoltà, però, possono divenirlo *de jure*, essendo necessario esibire al momento della presentazione in via amministrativa della domanda di riconoscimento dello *status* di apolide, certificato di residenza e permesso di soggiorno.

In sostanza, moltissimi dei Rom ex-jugoslavi sono generalmente inespellibili, poiché regolari, o perché privi di cittadinanza, o poiché genitori di minori privi della cittadinanza, o perché coniugati con persone regolari. Andrebbe quindi trovato uno strumento di emersione per chi - per diverse ragioni - è inespellibile, ma perennemente irregolare: questo favorirebbe anche un possibile inserimento o reinserimento sociale ed eviterebbe la permanenza in uno *stato di limbo* dal quale è quasi scontato scivolare nell'illegalità⁸.

Sanare la propria situazione non è difficile solo per i Rom – minori e non – provenienti dai Paesi della ex Jugoslavia: lo è anche per i minori di etnia rom nati in Italia da genitori in regola con il permesso di soggiorno.

La legge sulla cittadinanza in Italia, infatti, è tra le meno generose d'Europa, data l'interpretazione della stessa rigidamente restrittiva. A favore di questi ragazzi, la legge prevede la possibilità di acquisire la cittadinanza italiana a condizione che abbiano risieduto legalmente nel nostro Paese dalla nascita ininterrottamente fino al compimento del diciottesimo anno di età e che effettuino una dichiarazione entro un anno dal raggiungimento della maggiore età. Tuttavia, i giovani Rom che riescono a beneficiare di tale previsione sono un numero davvero esiguo rispetto a quelli che potenzialmente ne avrebbero diritto. Ciò accade perché l'Amministrazione contesta loro la mancanza del requisito della residenza legale continuativa in Italia dalla nascita al compimento della maggiore età⁹.

1.4 L'iscrizione anagrafica: un diritto soggettivo del cittadino

Quanto appena sollevato – cioè l'impossibilità di accedere alla cittadinanza per mancanza di continuità anagrafica – risulta essere un problema non indifferente. L'iscrizione anagrafica è disciplinata dalla legge n.1228/1954 e dal d.p.r. n.223/1989; tali norme prevedono l'obbligo di iscrizione nell'anagrafe del Comune di dimora abituale e stabiliscono poi che le persone che non hanno fissa dimora si considerino residenti nel Comune dove hanno stabilito il proprio domicilio.

Si può affermare che alla residenza anagrafica è collegato il godimento di molti diritti ed in particolare di molte prestazioni sociali, pertanto è stretto il nesso

⁸ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Rapporto conclusivo sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, pagg. 21/25.

⁹ Cfr. G. PERIN, *L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari*, Versione provvisoria - Relazione del Convegno Internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Università degli Studi di Milano – Bicocca 16-18 giugno 2010, pagg. 20/24.

tra la funzione anagrafica e molti diritti fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione¹⁰.

Sorge, allora, una domanda: perché tanti Rom pur regolarmente soggiornanti in Italia non risultano iscritti o non risultano continuamente iscritti all'anagrafe della popolazione residente? Le ragioni alla base di tale situazione sono numerose.

È importante ricordare che se alcune di tali ragioni sono riconducibili ad un difetto di conoscenza della normativa da parte dei Rom o alla convinzione che sia meglio, per quanto possibile, rimanere invisibili alle istituzioni, in numerosi casi la soluzione di continuità nella residenza anagrafica è imputabile alla stessa Pubblica amministrazione. Non si tratta solo delle ipotesi dei cosiddetti *sgomberi* che lasciano ogni anno letteralmente privi di riferimenti sul territorio decine di famiglie Rom; anche quando una dimora abituale sussiste, poiché, ad esempio, il cittadino Rom vive in un campo o in un terreno di sua proprietà in cui ha posto la propria roulotte, non è infrequente che l'Amministrazione comunale neghi il diritto all'iscrizione anagrafica sulla base della considerazione dell'inidoneità dell'alloggio. Ne risulta, in tali casi, che il *diritto* fondamentale ad un'abitazione adeguata si trasforma per i Rom in un *dovere* sanzionato con la perdita del diritto all'iscrizione anagrafica¹¹.

Una circolare del Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995, n.8 di fronte a certe prassi di alcuni Comuni ribadiva che:

«La richiesta di iscrizione anagrafica, che costituisce un diritto soggettivo del cittadino, non appare vincolata ad alcuna condizione, né potrebbe essere il contrario, in quanto in tal modo si verrebbe a limitare la libertà di spostamento e di stabilimento dei cittadini sul territorio nazionale in palese violazione dell'art.16 della Carta costituzionale».

La circolare riteneva pertanto contrari alla legge e lesivi dei diritti dei cittadini, quei comportamenti adottati da alcune amministrazioni comunali che, nell'esaminare le richieste di iscrizione anagrafica, chiedevano una documentazione ulteriore comprovante, ad esempio, la disponibilità di un'abitazione. Sottolineava, inoltre, che non poteva essere di ostacolo alla iscrizione anagrafica la natura dell'alloggio, quale ad esempio un fabbricato privo di licenza di abitabilità, ovvero non conforme a determinate prescrizioni urbanistiche¹². L'entrata in vigore della legge n. 94/2009, nonostante abbia significativamente complicato la "vita anagrafica" dei Rom senza fissa dimora, non ha modificato il principio secondo cui le condizioni di adeguatezza e/o salubrità dell'alloggio sono ininfluenti al fine del diritto all'iscrizione anagrafica. Infatti, tanto i cittadini quanto gli stranieri regolarmente residenti, indipendentemente dal fatto che vivano in una villa, o lungo l'argine di un fiume, o in un'abitazione fatiscente, hanno diritto all'iscrizione anagrafica nel Comune in cui risiedono abitualmente. Ma, nonostante la chiarezza di tali principi, il diritto all'iscrizione anagrafica degli appartenenti all'etnia Rom continua ad essere sistematicamente violato nella prassi di alcuni Comuni, soprattutto quelli di

¹⁰ Cfr. C. CORSI, *I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione*, Convegno Internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Università degli Studi di Milano – Bicocca 16-18 giugno 2010, pag. 22.

¹¹ Cfr. G. PERIN, *Op. cit.*, pagg. 20/24.

¹² Cfr. C. CORSI, *Op. cit.*, pagg. 22/24.

minori dimensioni. Come è stato notato, gli ufficiali delle anagrafi commettono spesso – in modo più o meno intenzionale – l'errore di confondere le norme sull'ingresso e soggiorno degli stranieri con quelle che regolano la normale tenuta dell'anagrafe della popolazione residente¹³.

Tuttavia, la medesima legge n. 94/2009 - di cui sopra - ha aggiunto un comma all'art.1 della legge n.1 228 /1954 in base al quale:

«L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica da parte dei competenti uffici comunali delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza ai sensi delle vigenti norme sanitarie».

In realtà, la residenza anagrafica non consiste nell'alloggio in sé, ma nell'essere la persona abitualmente presente in quel luogo, presenza che assume rilievo non in base alle caratteristiche del luogo, ma in quanto esso sia incluso nel territorio comunale. Come è stato sostenuto, l'iscrizione anagrafica è, da un lato, un **diritto soggettivo**, ma dall'altro, anche un **obbligo civico** il cui assolvimento permette, tra l'altro, allo Stato di rendere più agevole l'individuazione dei soggetti nello spazio in cui vivono. La modifica introdotta col "pacchetto sicurezza" prevede, invece, la possibilità di una ulteriore verifica della cui legittimità costituzionale è giusto dubitare, non solo per i suoi tratti discriminatori, essendo evidente che uno degli scopi fosse quello di rendere assai difficile l'iscrizione anagrafica di Rom e Sinti (che, molto spesso, non dispongono di un immobile e dimorano all'interno di roulotte e di tendopoli sorte spontaneamente nelle periferie dei centri urbani), ma anche perché subordina l'accesso a molti diritti fondamentali soprattutto di carattere assistenziale, all'accertamento di un requisito non in linea con la *ratio* dell'istituto della residenza.

Non è, poi, chiaro dove dovrebbero iscriversi coloro che risulteranno non avere una abitazione a norma: è evidente che la legge del 2009 potrà finire per creare persone fantasma a cui diversi diritti fondamentali saranno negati ed è ovvio che molti di loro siano Rom o Sinti¹⁴.

1.5 Le condizioni di ingresso e di soggiorno nel territorio dello Stato. La libertà di circolazione.

Le istituzioni e le leggi risentono, dunque, dell'idea diffusa tra i *gagè* che considera Rom e Sinti come stranieri, nel senso di estranei e non-cittadini. Non è raro che le pubbliche amministrazioni concepiscano uffici comuni per stranieri e nomadi: spesso può accadere che un Rom o un Sinto italiano debbano rivolgersi, per far valere i propri diritti, a questi uffici che non dovrebbero avere competenza alcuna su italiani e sedentari. Non è solo un problema terminologico: è un errore di conoscenza e di valutazione, che ha ricadute sulle condizioni concrete di vita quotidiana dei Rom e dei Sinti di cittadinanza italiana, con l'unica differenza costituita dalla non "espellibilità". Ciò accade, in realtà, poiché Rom e Sinti vivono in comunità dove l'omogeneità è rappresentata prevalentemente

¹³ Cfr. G. PERIN, *Op. cit.*, pagg. 22/23.

¹⁴ Cfr. C. CORSI, *Op. cit.*, pagg. 22/24.

dall'appartenenza etnica e non dalla cittadinanza. Ne consegue che tutti finiscono per essere destinatari di un medesimo trattamento indipendentemente dalla diversità dei diritti astrattamente posseduti¹⁵.

La presenza consistente in Italia di Rom e Sinti non italiani che si trovano nel territorio dello Stato complica assai la disciplina giuridica: il problema non è il trattamento, ma è anzitutto l'ammissione al territorio degli appartenenti alla minoranza, in quanto non-cittadini. La condizione giuridica di stranieri, comunitari ed extracomunitari, di apolidi e di rifugiati, ha di per sé una pluralità di elementi particolari prevista da norme statali, comunitarie ed internazionali che comportano anche limiti all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato e un trattamento differenziato rispetto ai cittadini nei modi di accesso a taluni diritti fondamentali (quali il diritto al lavoro, o il diritto all'assistenza sociale o all'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica), a seconda che la persona sia titolare o meno di un determinato titolo di soggiorno e del tipo di titolo di soggiorno posseduto¹⁶. È legittimo affermare che tutti gli Stati, nei limiti in cui le obbligazioni internazionali lo consentono, cercano di limitare la presenza sul proprio territorio di cittadini stranieri percepiti come indigenti, privi di un lavoro e di un alloggio. Non vi è dubbio che anche in Italia, molte norme del Testo Unico siano ispirate da tale principio: basti pensare all'istituto del *contratto di soggiorno*, con cui il datore di lavoro deve garantire che lo straniero soggiornante in Italia per motivi di lavoro abbia un'occupazione e un'abitazione idonea, o a quello del *ricongiungimento familiare*, reso possibile soltanto a determinate condizioni di reddito e di alloggio¹⁷.

Uno degli elementi che caratterizza una parte di Rom e Sinti è la modalità del circolare e del soggiornare, ed è proprio su tali aspetti che la disciplina giuridica dei non-cittadini si connota di elementi di tipicità, poiché impone limiti e condizioni all'ingresso e al soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato. Si tratta di trovare modalità in cui il loro particolare *status* giuridico si concili con le esigenze di sicurezza e di controllo delle frontiere dello Stato che tuttora sono considerate irrinunciabili in virtù della sovranità statale, o che sono imposte dalle norme comunitarie che hanno creato modalità uniformi di controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea e di circolazione e di soggiorno delle persone¹⁸.

La libertà di circolazione e di soggiorno sono sancite dall'art. 16 della Costituzione ed in particolare dal primo comma, in base al quale:

«Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche». (art.16, comma 1 – Cost.)

Testualmente, questo primo comma riferisce il diritto di circolazione e soggiorno nell'ambito del territorio italiano al cittadino. Ma come interpretare questa disposizione? Essa tutela solo i cittadini e/o anche coloro che si trovino legalmente sul territorio dello stato.

¹⁵ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Rapporto conclusivo sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, pag. 22 e pagg. 25/26.

¹⁶ Cfr. P. BONETTI, *Op. cit.*, pag. 18.

¹⁷ Cfr. G. PERIN, *Op. cit.*, pag.22.

¹⁸ Cfr. P. BONETTI, *Op. cit.*, pag. 18.

La questione dell'ingresso e della permanenza nel territorio dello stato è trattata, invece, dal secondo comma del medesimo articolo, in base al quale:

«Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge». (art.16, comma 2 - Cost.)

Nessun dubbio che quest'ultima garanzia riguardi solo il cittadino italiano, per cui ne potrà godere solo il Rom o il Sinto di nazionalità italiana, mentre coloro che hanno un diverso *status* sono soggetti, in ordine ad ingresso e permanenza nel nostro territorio, alle disposizioni del diritto dell'Unione europea, o del T.U.I. o di normative *ad hoc*.

Con l'art. 16, Cost., è specificamente tutelata «la libertà di autodeterminazione in ordine alla dislocazione del proprio corpo in qualsiasi parte del territorio nazionale» e si consentono soltanto limitazioni che siano previste dalla legge, in via generale, per motivi di sanità e di sicurezza. Ora, è certa l'esistenza di un rapporto privilegiato tra cittadino e territorio in ordine alla possibilità di ingresso e al divieto di esserne allontanato, ma non si può configurare la libertà di circolazione e di soggiorno all'interno del territorio nazionale come un diritto spettante solo al cittadino e strettamente collegato alla cittadinanza. Ne sono testimonianza anche le strette connessioni con la libertà personale. Sebbene parte della dottrina, già in passato, riconducesse la libertà di circolazione e di soggiorno nell'ambito della libertà personale, è stata una delle libertà maggiormente compresse, prima nello stato liberale prefascista e, poi, completamente calpestata con le misure di polizia del regime fascista. L'obiettivo perseguito dai costituenti è stato quello di garantire questa libertà in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, di ridurre a poche e precise categorie i casi di possibile limitazione in via amministrativa e di escludere che le limitazioni potessero colpire forme di dissenso politico. Sebbene non emerga un chiaro indirizzo dei costituenti in ordine alla libertà di circolazione e soggiorno degli stranieri all'interno del territorio nazionale, probabilmente la sua connessione col territorio e la connessione a timori di ordine pubblico fecero riferire questa libertà specificamente al cittadino.

Va precisato che, per quanto attiene alla libertà di circolazione e soggiorno all'interno del territorio italiano da parte del cittadino dell'Unione europea, eventuali limiti non sono legittimi se non negli stessi casi e concorrendo le medesime condizioni e presupposti per l'applicazione ai cittadini. Ne consegue che uno Stato membro può applicare, al cittadino di un altro Stato membro, divieti di soggiorno territorialmente limitati solo nei casi in cui tali divieti possono venir applicati ai propri cittadini.

Per quanto riguarda, poi, possibili limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno nei confronti degli extracomunitari, esse devono, comunque, rientrare nel quadro dell'art. 16, Cost. I motivi di sanità e sicurezza sono più che sufficienti per regolare, ove ne sorga la necessità, la circolazione degli stranieri¹⁹. Da ciò risulta che ampi spazi di discrezionalità vengono dati all'autorità di pubblica sicurezza circa le norme vigenti in materia di ingresso, soggiorno ed espulsione dei cittadini extracomunitari, fornendo strumenti utili a chi voglia usarli in modo discriminatorio ed illegittimo per impedire a costoro di entrare o di radicarsi in un

¹⁹ Cfr. C. CORSI, *Op. cit.*, pagg. 2/5.

determinato territorio, quindi per allontanarli dal territorio dello Stato soltanto in ragione della loro presunta pericolosità sociale²⁰.

La normativa internazionale è venuta a ribadire la tutela del diritto di circolazione e della libertà di scelta della residenza di ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato, ma, com'è ovvio, si prevede la possibilità di numerosi limiti - poiché ampi sono i motivi per i quali è possibile fissare delle limitazioni - tuttavia, preme sottolineare il riconoscimento, in linea generale, ad ogni individuo di questo diritto e lo 'sganciamento' dalla cittadinanza.

Uno dei profili più significativi legati alla libertà di circolazione e soggiorno riguarda la libertà di scegliere ove soggiornare nell'ambito del territorio nazionale ed è chiaro che prerequisito per godere di questo diritto è che il soggetto si trovi regolarmente in Italia, altrimenti è passibile di allontanamento.

Coloro che sono cittadini italiani godono in modo assoluto - com'è ovvio - del **diritto d'incolato** per il quale c'è piena garanzia costituzionale.

La condizione di soggiorno del cittadino extracomunitario, invece, è disciplinata dal T.U. n. 286 che distingue tra soggiorni di breve periodo (fino a 90 giorni) e soggiorni di lunga durata, e fissa numerose condizioni per l'ingresso ed il soggiorno dello straniero. Una volta che un individuo ha diritto a permanere (sia per soggiorni brevi che di lunga durata) nel nostro Paese ha piena libertà di soggiornare ove preferisce, qualunque sia il suo *status civitatis* e salvo le limitazioni che la legge venga a stabilire in via generale per motivi di sanità o sicurezza. Così come è assolutamente libero di condurre la sua esistenza in modo prevalentemente itinerante oppure di fissare la sua dimora in modo stabile. Ovviamente normative statali e locali in materia di edilizia e di urbanistica, in tema di tutela della salute pubblica, del paesaggio, ecc., stabiliscono criteri e limitazioni rispetto alla possibilità di un soggetto di prendere alloggio o di stazionare coi propri mezzi di trasporto ove egli preferisce.

Le condizioni di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea trovano, invece, la propria disciplina nella direttiva 2004/38/CE recepita con d.lgs. 6 febbraio 2007, n.30 e successive modifiche. In particolare ai sensi dell'art. 5 del medesimo d.lgs. essi hanno diritto, purché in possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio, ad essere ammessi nel territorio nazionale ed hanno diritto di soggiornare nel territorio nazionale senza alcuna condizione o formalità, per un periodo non superiore a tre mesi. L'art.7 del d.lgs. stabilisce, poi, a quali condizioni i cittadini dell'Unione hanno diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi - va ribadito che il diritto di stabilimento del cittadino di un altro stato dell'Unione è soggetto a precise condizioni, e questo è significativo, in quanto in questi ultimi anni una parte consistente della popolazione Rom presente in Italia è di nazionalità rumena. Al cittadino dell'Unione che soggiorna in Italia per un periodo superiore a tre mesi si applicano, poi, la legge 24 dicembre 1954, n.1228 sull'«ordinamento delle anagrafi della popolazione residente» ed il regolamento anagrafico della popolazione residente approvato con d.p.r. 30 maggio 1989, n. 223 - di cui sopra - pertanto entro tre mesi dall'ingresso, esso deve presentare richiesta di iscrizione anagrafica²¹.

²⁰ Cfr. P. BONETTI, *Op. cit.*, pag. 18.

²¹ Cfr. C. CORSI, *Op. cit.*, pagg. 6/7.

1.6 I nuovi nemici pubblici: i Rom rumeni

Con l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione europea, una nuova figura ha fatto irruzione nel dibattito pubblico: quella del cittadino comunitario indigente, privo di lavoro e costretto in condizioni abitative terzomondiste. Questa nuova figura di cittadino comunitario ha, spesso, in Italia un connotato etnico ben preciso: il cittadino comunitario indigente è, infatti, di etnia Rom.

E, in questo primo decennio di secolo, la *questione rom* è sempre più associata ai Rom rumeni.

Presenti già da qualche anno prima dell'ingresso della Romania in Europa, la loro condizione è mutata radicalmente da un punto di vista giuridico il 1° gennaio 2007. I rumeni di etnia Rom non sono più espellibili come lo erano quando erano cittadini extracomunitari; nel caso poi in cui trovino un'occupazione, anche precaria, il loro diritto alla piena parità di trattamento con i cittadini italiani non può essere messo in discussione. A tale miglioramento della condizione giuridica dei Rom rumeni non è però seguito un'analoga trasformazione positiva della loro immagine presso l'opinione pubblica: anzi, si può dire che la percezione dei Rom rumeni è diventata in Italia ancor più negativa di quella dei Rom in generale.

Si possono fare due riflessioni:

- l'Italia non è il solo Paese europeo che ha ritenuto di dover agire energicamente per far fronte alla *percepita invasione* dei nuovi comunitari. C'è però un'anomalia nel caso italiano che ha sollevato notevole preoccupazione nella comunità internazionale e nelle istituzioni europee. In questa occasione, infatti, in Italia, nel dibattito parlamentare, anche se non direttamente negli atti adottati, si è rinunciato alla neutralità razziale e non ci si è preoccupati di usare circonlocuzioni per identificare i destinatari dei provvedimenti restrittivi: non "i cittadini comunitari che costituiscano un pericolo per l'opinione pubblica", ma "i Rom".

- Gli esiti dei tentativi di riforma dal punto di vista della restrizione dei diritti in materia di circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari. Dei numerosi tentativi di modifica del decreto legislativo n.30/2007, che regola in Italia la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini comunitari, solo uno si è tradotto in un atto avente forza di legge, il d.lgs. n.32/2008, che ha modificato, in senso restrittivo, le disposizioni in materia di allontanamento dei cittadini comunitari. Tutte le altre modifiche che il Governo ha cercato di introdurre in materia di condizione giuridica dei cittadini comunitari – spesso in aperto contrasto con il diritto sovranazionale – o hanno avuto una breve vigenza, essendo contenute in decreti legge poi non convertiti, o sono state ritirate, in seguito all'intervento della Commissione europea.

A differenza del diritto degli stranieri cittadini di Paesi terzi, il diritto sulla libera circolazione e sul soggiorno dei cittadini comunitari è di fatto al riparo dalla discrezionalità del legislatore, avendo il proprio fondamento diretto nell'ordinamento comunitario. E in tale ordinamento, come è noto, i principi classici in materia di immigrazione sono invertiti: l'architrave di tale sistema non è il diritto dello Stato di escludere i non-cittadini, ma il diritto del cittadino dell'Unione di circolare liberamente negli altri Stati membri, con la conseguenza

che le eventuali eccezioni opposte da uno Stato per limitare tale circolazione dovranno interpretarsi in modo restrittivo.

Quando correttamente applicato, il diritto comunitario si dimostra un potentissimo strumento di protezione, non solo riguardo agli appartenenti all'etnia Rom che siano cittadini dell'Unione europea, ma anche ai cittadini di Paesi terzi. Questi ultimi possono, invero, talvolta invocare le norme comunitarie e il primato di queste ultime sul diritto interno. Anche i Rom cittadini di Paesi terzi risultano, infatti, protetti dalle direttive comunitarie che vietano la discriminazione razziale o che proteggono la riservatezza.

Ma soprattutto, in tema di libera circolazione e di soggiorno, deve essere ricordato come i familiari extracomunitari di cittadini dell'Unione europea hanno diritto a vedersi applicare la normativa comunitaria in materia di libera circolazione e soggiorno. In considerazione della frequenza dei matrimoni tra Rom appartenenti a nazionalità diverse e tra Rom e *gagè*, molti sono oggi i Rom cittadini di Paesi terzi presenti in Italia che possono, in ragione del vincolo familiare con un cittadino italiano o comunitario (rumeno, in particolare), invocare l'applicazione del ben più favorevole regime riservato ai cittadini comunitari e ai loro familiari per rendere meno precaria la loro condizione di fronte alle istituzioni.

Da quanto detto si deduce che la condizione giuridica dei Rom rumeni in Italia è notevolmente migliorata con l'ingresso della Romania nell'Unione europea.

Non vi è dubbio che il diritto comunitario in materia di libera circolazione e di soggiorno – e il diritto italiano che di questo costituisce attuazione – offra ai suoi destinatari un trattamento assai più favorevole di quello cui essi avrebbero diritto in Italia, ai sensi del Testo Unico sull'immigrazione.

Deve essere, tuttavia, ricordato come il diritto comunitario, per quanto abbia progressivamente ampliato il numero dei beneficiari del diritto al soggiorno, non riconosce ancora un diritto alla permanenza in un altro Paese comunitario condizionato al solo possesso della cittadinanza europea. La normativa comunitaria è chiara sul punto: dopo i primi tre mesi di permanenza in uno Stato ospitante, il diritto al soggiorno di un cittadino comunitario è condizionato in vario modo alla disponibilità di un lavoro o di risorse finanziarie. Il cittadino comunitario deve, infatti, alternativamente dimostrare o di avere un lavoro, autonomo o subordinato, da svolgere nello Stato ospitante ovvero di disporre di mezzi economici tali da escludere che egli possa diventare un onere per il sistema sociale dello Stato ospitante.

Come è generalmente riconosciuto dalla dottrina, un cittadino comunitario privo di un'occupazione e di mezzi economici sufficienti non ha, secondo l'ordinamento comunitario, un diritto a risiedere per un periodo superiore a tre mesi in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino e, conseguentemente, di accedere al sistema sociale di un altro Paese membro.

Alla luce di tali rilievi, diventa comprensibile la ragione per cui numerosi cittadini rumeni di etnia Rom, pur essendo cittadini dell'Unione, non riuscendo a reperire un'occupazione in Italia, né avendo risorse sufficienti, continuano a vivere in una condizione di sostanziale invisibilità per le istituzioni italiane e siano spesso oggetto di decisioni di allontanamento per mancanza delle condizioni di soggiorno. Certo, in quest'ultimo caso, il provvedimento di allontanamento, a

differenza di quello di espulsione per gli extracomunitari, non è accompagnato da un divieto di reingresso, cosicché essi potranno sempre ritornare in Italia, in base al principio della libera circolazione; tuttavia, finché non riescano a reperire un'occupazione, la loro vita continuerà a svolgersi in condizioni di grave precarietà. Se a ciò si aggiunge la considerazione che il legislatore italiano ha unificato in un unico procedimento amministrativo la verifica delle condizioni per il soggiorno dei cittadini comunitari e la verifica del requisito della residenza abituale nel territorio comunale da parte degli stessi, si può comprendere come il diritto al soggiorno dei rumeni Rom rischi di venire doppiamente condizionato dalla discriminazione di cui essi sono oggetto nel mondo del lavoro e per le prassi di molti Comuni in materia anagrafica.

Moltissimi Rom rumeni, dunque, possono godere pienamente dei benefici che discendono dalla loro nuova condizione di cittadini dell'Unione; altri, invece - soprattutto in ragione dell'esclusione di cui sono oggetto nel mondo del lavoro - rimangono ancora oggi in condizioni di grave precarietà. A tal proposito, in considerazione della loro cittadinanza dell'Unione, potrebbero immaginarsi - in attuazione degli auspici della stessa Comunità europea - misure di sostegno all'occupazione in grado di rendere "concreti" i diritti discendenti dal loro *status* di cittadini comunitari di etnia Rom²².

²² Cfr. G. PERIN, *Op. cit.*, pagg. 24/29.

CAPITOLO 2

Il principio di uguaglianza e il principio di diversità applicati a Rom e a Sinti nell'ordinamento italiano. La visione dell'Unione Europea.

2.1 Il diritto all'eguaglianza formale e sostanziale

I cittadini italiani sono destinatari di diritti che non sono riconosciuti - o non nella stessa misura - agli stranieri presenti nel territorio: la cittadinanza, infatti, è uno *status* della persona cui l'ordinamento riconnette un fascio di diritti e doveri. Essa è la condizione per l'esercizio dei diritti connessi alla sovranità del popolo ed è altresì il fondamento di alcuni doveri costituzionali, espressione della solidarietà tra i componenti del popolo²³.

La condizione giuridica di una persona influenza la sua condizione umana e la convivenza con altre persone: il diritto nel tempo ha avuto proprio la funzione sociale di organizzare la coesistenza tra persone diverse in una società, di indicare obiettivi comuni e di puntare all'osservanza delle norme a tal fine prodotte. Se dunque la funzione del diritto è quella di organizzare la coesistenza di persone diverse è chiaro che tale regolazione è diversa a seconda della forma di Stato. E' evidente infatti che in una forma di stato autoritaria o socialista l'organizzazione giuridica dei rapporti tra le persone è fatta in modo tale che le diversità delle persone devono cedere di fronte all'unità della Nazione o agli obiettivi politici della società, posti anche con la forza, dai detentori del potere.

In una forma di stato democratico – sociale, invece, l'organizzazione giuridica dei rapporti tra le persone mette al centro la persona. Infatti lo Stato costituzionale ha una Costituzione rigida che è limite all'esercizio del potere della maggioranza sulle minoranze e che si fonda sul principio personalista, che la Costituzione italiana scolpisce all'art. 2²⁴:

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. (art.2, Cost.)

L'art.2 della Costituzione opera una prima classificazione di diritti il cui riconoscimento è garantito a tutti gli individui. Il riconoscimento generale e incondizionato di questo nucleo di diritti spetta ad ogni persona in quanto essere

²³ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Rom e Sinti in Italia*, Roma, 2009, pag.112.

²⁴ Cfr. P. BONETTI, *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, Relazione introduttiva del Convegno Internazionale “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, Università degli Studi di Milano – Bicocca 16 giugno 2010, pagg. 2/3.

umano, senza che pertanto possa distinguersi sulla base della regolarità della posizione personale rispetto alla normativa interna in tema di immigrazione²⁵.

Il diritto e tutti i pubblici poteri esistono e hanno come loro funzione soltanto quella di tutelare e di promuovere i diritti fondamentali di ogni persona e i suoi doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

In forza del principio personalista ogni persona umana, nella sua dignità ed irripetibile originalità, si pone al cuore dell'intero sistema giuridico, e, più in generale, di ogni manifestazione della convivenza politicamente organizzata.

Si può affermare che il principio personalista ha un profilo attivo e uno passivo.

Dal punto di vista attivo ogni persona umana, con la sua intelligenza, la sua capacità di libera e responsabile autodeterminazione, è la prima, imprescindibile "risorsa" cui il sistema costituzionale e l'organizzazione comunitaria è chiamato ad attingere. È chiaro dal sistema costituzionale che il modo di vita liberamente scelto da ogni persona Rom o Sinta deve essere comunque considerato e valorizzato finché non contrasti con i diritti costituzionalmente garantiti o con l'adempimento di inderogabili doveri costituzionali.

Dal punto di vista passivo il principio personalista richiede che l'intervento delle pubbliche istituzioni e, più in generale delle stesse realtà sociali, sia funzionale alla cura ed alla promozione della libertà e della dignità umana, idoneo a generare processi di liberazione e di emancipazione dal bisogno e dalla dipendenza. In tal senso la condizione oggettivamente svantaggiata in cui di fatto vivono in Italia molte persone Rom e Sinte esige un'attiva responsabilità dei poteri pubblici, sicché è inscindibile il legame tra il principio personalista, il principio di eguaglianza e le azioni positive dei pubblici poteri finalizzate a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che di fatto impediscono l'eguaglianza, il pieno sviluppo della persona e la sua partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del Paese²⁶, come sancito dal secondo comma dell'art.3 della nostra Costituzione, che postula il c.d. *principio di uguaglianza sostanziale*:

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. (art.3, comma 2, Cost.).

Rom e Sinti sono anzitutto persone come ogni altra persona e come tali sono titolari di diritti e di doveri al pari di qualunque altro cittadino italiano o straniero o apolide, a seconda della condizione giuridica di ogni individuo.

È mancata in questi anni una seria azione dei pubblici poteri volta alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini Rom e Sinti. Azioni promozionali e responsabilizzanti che consentano a ciascuno di *svolgere la sua personalità*, e non misure assistenziali, paiono indispensabili per far uscire molti appartenenti ai

²⁵ Cfr. A. MAIORCA, *Il quadro degli strumenti di tutela giuridica in Italia contro le discriminazioni nei confronti delle persone Rom e Sinte*, Relazione introduttiva del Convegno Internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Università degli Studi di Milano – Bicocca 16-18 giugno 2010, pag.2.

²⁶ Cfr. P. BONETTI, *Op. cit.*, pagg. 3/4.

gruppi dei Rom e dei Sinti presenti in Italia da uno stato di segregazione e di ghettizzazione.

In tal senso ogni cittadino italiano Rom o Sinto come ogni altro cittadino ha pari dignità sociale, è sottoposto all'osservanza della legge e deve ricevere il medesimo trattamento di ogni cittadino senza alcuna discriminazione per motivi di razza, di lingua, di condizione personale e sociale, come sancito dal primo comma dell'art.3 Cost., che postula – invece – il c.d. *principio di uguaglianza formale*:

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. (art.3, comma 1, Cost.).

Il richiamo costituzionale alla pari dignità sociale tra i cittadini appare essenziale per la condizione dei Rom e dei Sinti, da sempre di fatto sottoposti a discriminazioni, a emarginazioni e a stigmatizzazione.

Occorre ricordare che la dignità è considerata attributo naturale di ogni persona. Il rispetto della pari dignità umana comporta il diritto di chiunque ad essere trattato come persona, da persone sue pari, quale che sia il rapporto sociale in cui si trova, il diritto di essere riconosciuto moralmente degno di intessere in qualsiasi rapporto sociale, con i soli limiti delle proprie attitudini e del possesso della capacità giuridica. La pari dignità sociale è connessa col divieto di discriminazioni per motivi di razza e di condizioni personali e sociali e mira ad evitare comportamenti che, sulla base delle molte differenze individuali, culturali e sociali che frastagliano la società o dello stile di vita di ogni persona o anche dei suoi comportamenti sociali, anche di quelli illegali, discriminino anche involontariamente una persona e così le provochino sensazioni di umiliazione o di avviltamento e facciano venire meno la stima che ogni persona merita come essere umano²⁷. Si può affermare che la dignità umana, il principio personalista, lo sviluppo dell'individuo risultino gravemente compromessi in assenza di un riconoscimento, sia simbolico che pratico, della peculiarità del gruppo cui l'individuo appartiene. Una radicata tradizione costituzionalista ha per lungo tempo manifestato indifferenza e neutralità rispetto all'appartenenza degli individui ad una specifica comunità.

Quanto all'accesso ai diritti da parte dei Rom, pertanto, la loro appartenenza etnica è spesso risultata irrilevante. Ciò che importa è che essi siano *uguali*.

Una discriminante, semmai, può essere costituita dalla cittadinanza.

Questa comunità, alla quale siamo abituati a guardare nella sua complessiva fisionomia etnica, secondo le tradizionali letture costituzionali, è in realtà composta in larga parte da cittadini italiani e per l'altra parte da cittadini stranieri, talvolta da apolidi. Ai primi si applica, totalmente, la medesima disciplina giuridica di cui sono destinatari gli *altri* italiani – è persino difficile l'espressione del concetto, perché quanto ai diritti tutti sono ugualmente cittadini italiani. Ai secondi, invece, vengono riconosciuti *solo* i diritti inviolabili dell'uomo, la cui ampiezza, mediante una lettura collegata con il principio di uguaglianza, e per effetto della normativa comunitaria ed internazionale, va interpretata sicuramente in maniera estensiva. Tale interpretazione in ogni caso

²⁷ Cfr. P. BONETTI, *Op. cit.*, pagg. 6/7.

riguarda le persone presenti nel territorio in quanto stranieri e non in quanto appartenenti ad una particolare etnia²⁸.

2.2 Il riconoscimento della diversità come valore

Ci si può basare sull'assunto che il principio di uguaglianza non sia più una categoria sufficiente al diritto costituzionale per affrontare i mutamenti posti da società sempre più multiculturali e che sia, pertanto, necessario affiancare a tale principio quello della diversità. In ragione di questo percepito mutamento di sensibilità si è cominciato ad assistere (a partire dagli anni '90) al recepimento, nei testi costituzionali, di riferimenti alla cultura e all'identità di gruppi.

Riflettendo sui percorsi antidiscriminatori da attivare nei riguardi dei Rom e dei Sinti, ad esempio, sembra necessario procedere contestualmente, percorrendo sia la via dell'eguaglianza che quella della diversità. La situazione di tali popoli appare, infatti, critica sotto entrambi i versanti.

I popoli o i gruppi che presentano *diversità* culturali, etniche, sociali, religiose, fisiche, di genere e via enumerando, svolgono le loro battaglie per i diritti all'interno del costituzionalismo contemporaneo seguendo essenzialmente due strategie. La prima strategia si svolge sul terreno del ristabilimento dell'eguaglianza; la seconda sul terreno del riconoscimento della diversità. Nel primo caso la battaglia viene impostata utilizzando categorie *classiche* del diritto costituzionale quali il principio di dignità umana, il principio di uguaglianza formale e sostanziale, i diritti fondamentali con particolare riferimento ai diritti civili e sociali. Nel secondo caso, viceversa, vengono in rilievo categorie di recente formazione nel diritto costituzionale quali per esempio i *diritti culturali* o l'idea della differenza come bene da promuovere e conservare piuttosto che come situazione da rimuovere con l'integrazione in quanto ostacolo all'uguaglianza. L'attenzione del diritto costituzionale a tale ultimo percorso antidiscriminatorio è recente, poiché in passato tabù era la convinzione che il trattamento differenziale di gruppi culturali fosse reso costituzionalmente antinomico dalla presenza del principio di uguaglianza e che, pertanto, la stessa categoria dei diritti culturali – in deroga al diritto comune – non fosse costituzionalmente compatibile.

Generalmente il diritto costituzionale percepisce il secondo percorso – quello del riconoscimento/valorizzazione della diversità – come una fase successiva, da attivare una volta che è stata ristabilita l'uguaglianza. Tale approccio tende a leggere l'emersione dei diritti culturali come un prodotto dei costituzionalismi pacificati, in cui un insieme di circostanze favorevoli (un lungo periodo di pace, un alto livello di istruzione dei cittadini, la soddisfazione di tutti i beni primari) avrebbe spostato l'attenzione dei cittadini su valori post-materialisti quali il senso di appartenenza e il recupero della propria identità storica e culturale. Con questa tesi, tuttavia, in qualche modo si tende a posporre l'urgenza del riconoscimento dei diritti culturali al soddisfacimento primario di altri beni che vede il recupero dell'identità culturale quasi come un bene di lusso. Al contrario, si ritiene che qualsiasi battaglia per il ristabilimento dell'uguaglianza e

²⁸ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 19/20.

dei diritti umani per i popoli Rom e Sinti possa avere pieno successo soltanto se accompagnata anche da un riconoscimento simbolico della loro specificità culturali. È, infatti, maggiormente condivisibile la lettura che ricollega i diritti culturali alla piena realizzazione del principio personalista, in quanto indispensabili per il pieno sviluppo di ogni identità individuale²⁹.

Per affrontare le sfide del multiculturalismo, il diritto costituzionale avrebbe bisogno di dotarsi di un nuovo principio supremo dell'ordinamento, un principio della diversità che ribalti radicalmente l'approccio che fino ad oggi si è avuto rispetto alla diversità (intesa come problema, come eccezione, come qualcosa tutt'al più da tollerare) e la erga a bene pubblico, a nuovo valore costituzionale.

L'Europa vede chiaramente la diversità come bene pubblico e sta costruendo la sua stessa identità su un progetto fortemente multiculturale. Viceversa, gli Stati costituzionali sono molto più incerti, condizionati dal mito "un popolo uno Stato", sono poco propensi ad accogliere la diversità quale nuovo principio sia delle politiche pubbliche sia dei valori costituzionali.

Nella maggioranza dei casi, le percezioni della diversità sono veicolate attraverso l'idea di minoranza. Sicuramente il riconoscimento testuale, nominativo della specificità di un gruppo, è una grande conquista costituzionale, ma ci troviamo ad un livello non ancora pienamente avanzato di riconoscimento.

La sfida attuale appare quella di accordare in modo estensivo il riconoscimento introducendo una idea generalizzata della diversità come valore. Il riconoscimento di specifiche minoranze crea infatti una sorta di gerarchia all'interno stesso delle minoranze: tra minoranze nazionali e minoranze esterne (gli immigrati), tra minoranze riconosciute e non riconosciute. Senza contare che per popoli come i Rom e i Sinti può risultare difficile per la loro natura di minoranza paneuropea, priva di uno Stato- Nazione, entrare nello schema delle minoranze nazionali.

Vi sono i presupposti per un inserimento del principio della diversità nella cornice costituzionale per il fatto che le differenze culturali sono interconnesse con la questione dell'identità degli individui e in qualche modo riconducibili al principio personalista. Per avere un'identità sembra oggi sempre più fondamentale avere anche una cultura. In questo senso le Costituzioni non possono restare indifferenti al riconoscimento culturale in quanto esso veicola lo sviluppo della persona umana. Lo Stato costituzionale dovrebbe rendere fattibili una pluralità di modi di vita, di universi di pensabilità: il riconoscimento di un principio costituzionale della diversità avrebbe molteplici vantaggi che sono preclusi alla categoria delle minoranze. In primo luogo eviterebbe la questione del riconoscimento di alcune minoranze a svantaggio di altre - quelle nazionali risultano, infatti, più avvantaggiate; in secondo luogo eviterebbe l'idea stessa di minoranza parificando tutti coloro che sono portatori di diverse visioni del mondo; in terzo luogo consentirebbe di leggere la differenza non più come un problema o, comunque, un'eccezione rispetto all'uniformità identitaria nazionale, ma come una risorsa e un valore per l'intera società³⁰.

²⁹ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 93/95.

³⁰ *Ibidem*, pagg. 96/98.

In relazione alla recente evoluzione della disciplina – circa il riconoscimento del principio di uguaglianza e del principio di diversità dei gruppi Rom e Sinti – si possono distinguere almeno *tre fasi*:

1) Il tempo dell'indifferenza: in un primo momento la proclamazione dei principi costituzionali è risultata del tutto indifferente per le persone appartenenti all'etnia rom. In problema, per lungo tempo, non è stato neppure avvertito. I Rom, che ancora venivano chiamati comunemente *zingari*, erano parzialmente interessati da residui fenomeni di nomadismo ed individuati come <altro> nettamente distinto. Si può affermare che non venivano semplicemente considerati. Il problema del riconoscimento di diritti a queste comunità, avvertite prevalentemente come transitorie e straniere neppure si poneva. Ciò che poteva interessare all'opinione pubblica era il momento del contatto tra le popolazioni residenti e queste comunità. In assenza di contatto diretto, laddove cioè non sorgeva un diretto conflitto con le popolazioni locali, la presenza di tali comunità non veniva neppure avvertito. Veniva considerato un fatto peculiare di un popolo straniero. Il problema del riconoscimento dei diritti, in definitiva, non aveva neppure motivo di essere posto³¹.

2) Il tempo dell'ineffettività: in anni più recenti la situazione è mutata. Si è incominciato a prendere atto, seppure a fatica e con ritardo, del fatto che il nomadismo è praticamente terminato e che gli insediamenti, i campi, sono diventati stabili. Ciò ha portato il legislatore ad occuparsi della presenza di queste comunità nei rispettivi territori. Per la verità, senza avvertire, almeno non del tutto, il carattere di stanzialità delle comunità ed il rilievo che poteva essere costituito dalla cittadinanza. Assai più importante, tuttavia, è stato lo sviluppo della legislazione comunitaria e interna in materia di uguaglianza. Negli ultimi decenni, soprattutto per impulso dell'Unione Europea e di altre istituzioni internazionali, si è affermata una legislazione antidiscriminatoria che ha incominciato ad essere declinata in relazione alle condizioni soggettive delle persone ed alla loro appartenenza a gruppi specifici. Il diritto all'uguaglianza dinanzi alla legge e alla protezione di tutte le persone contro le discriminazioni costituisce un diritto universale. Volendo sintetizzare il senso della più recente produzione normativa, potrebbe dirsi che si prende atto della inidoneità della generica enunciazione dei principi e, in ogni caso, della legislazione tradizionale, al fine di garantire una uguaglianza effettiva dei cittadini nazionali e di quelli comunitari ed il rispetto dei diritti umani fondamentali riconosciuti a tutte le persone indipendentemente dalla cittadinanza.

Non si osservano, tuttavia, significativi progressi per quanto riguarda l'effettiva possibilità di esercizio dei diritti da parte degli appartenenti a tale etnia. Si ha l'impressione che l'ordinamento non se ne occupi. Essi continuano ad essere una presenza che, al più viene sopportata, anche quando si scopre che sono in gran parte cittadini italiani.

In questa seconda fase, in definitiva, è proprio l'esistenza di un diritto antidiscriminatorio più maturo a rendere più stridente la condizione di vita delle popolazioni rom. La presenza di strumenti giuridici che dovrebbero facilitare l'esercizio dei diritti anche da parte dei Rom rende più evidente la loro condizione di esclusione. Anche quando, faticosamente, si avvia un processo di

³¹ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pag. 21.

riconoscimento dei diritti, come ad esempio quello all'istruzione, si ha l'impressione che non sia considerato effettivamente tale. A titolo di esempio si può considerare il fatto che i minori vengono mandati a scuola non perché titolari di un diritto costituzionale all'istruzione, ma solo per poterli allontanare dalla strada, dalla mendicizia, perché non offendano più il perbenismo di chi si sente molestato dalla richiesta di un'elemosina. Non può certo dirsi che il diritto all'istruzione sia correttamente inteso quando la frequenza delle lezioni è incompleta perché i pullman che trasportano i minori a scuola li accompagnano con notevole ritardo, o li ritirano prima del termine delle lezioni, o non consentono la frequenza del tempo pieno, come frequentemente avviene, perché l'organizzazione oraria del servizio prevale sul diritto dei minori all'istruzione. O, ancora, il fatto che il diritto alla salute non è rispettato, quando nei campi esistono condizioni igieniche terribili.

Il diritto, in sostanza, è qualche volta usato <contro>, come deterrente. Soprattutto, in questa fase, lo stereotipo negativo non è cambiato ma, anzi, come ampiamente documentato dagli organismi europei che tengono sotto controllo il fenomeno, è cresciuto, così come sono cresciuti, parallelamente, allarmanti fenomeni di xenofobia. Tale situazione, è ampiamente rappresentata, dai provvedimenti adottati nei confronti dell'Italia da parte di organismi europei³².

3) L'ultima fase, osservata sul filo dell'evoluzione legislativa, segna un salto di qualità ancor più preoccupante. Per motivi diversi, la sempre più raffinata normativa comunitaria è rimasta lettera morta e, di conseguenza, il disagio sociale è cresciuto assieme all'intolleranza.

Sino al 2008, infatti, potevamo lamentare *solo* una sorta di disinteresse del legislatore nazionale, sostanzialmente inadempiente di fronte ai sempre più pressanti inviti dell'Unione Europea e di altre organizzazioni internazionali per il riconoscimento dei diritti dei Rom. A seguito, il governo è ritornato ad occuparsi della *questione rom* con provvedimenti esplicitamente destinati agli appartenenti all'etnia. L'inizio di questa fase ha una data certa: il 21 maggio del 2008, data di approvazione da parte del governo, del decreto del presidente del Consiglio dei ministri, con il quale veniva dichiarato lo *stato di emergenza* in tre delle principali regioni italiane: Campania, Lombardia e Lazio. Il provvedimento è stato completato dalla successiva Ordinanza del Consiglio dei ministri del 30 maggio 2008, n. 3667 con il quale venivano stabiliti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza³³.

2.3 La percepita “emergenza Rom”

Parlare di emergenza causata dai Rom è alquanto improprio, visto che la condizione di degrado e abbandono di molti Rom e Sinti in Italia è strutturale da decenni.

I provvedimenti sopra accennati, in realtà, sono stati preparati dagli accordi, di segno sostanzialmente repressivo, concretatisi nei cosiddetti *Patti per*

³² Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 22/25.

³³ *Ibidem*, pag. 25.

la sicurezza, stipulati l'anno precedente, a partire da quelli di Roma e Milano, sottoscritti dal sindaco della città, dal prefetto e, per Roma, anche dai presidenti delle rispettive Regione e Provincia.

Nel *Patto per Roma sicura*, evitando di fare esplicito riferimento a Rom e nomadi, si parla di *contenimento delle popolazioni senza territorio* da inserire in quattro grandi villaggi di circa mille persone ciascuno, dopo aver abbattuto tutti gli insediamenti abusivi. Il *Patto per Milano sicura* è ancora più esplicito nel far riferimento agli sgomberi ed ai nomadi. Allo stesso orientamento può essere iscritto il d.l. 249 del 29 dicembre 2007 che è volto a facilitare l'espulsione di cittadini extracomunitari e comunitari per motivi di sicurezza.

Occorre precisare due punti importanti:

- Per la prima volta si ritiene che la presenza in un territorio di una o più comunità di persone possa costituire una calamità naturale. Lo stato di emergenza di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225, infatti, può essere dichiarato in presenza di *una calamità, una catastrofe*, o anche altri eventi <<che per intensità ed estensione debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari>> (art.5, comma 1). Pertanto, laddove si dichiara lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio si afferma, implicitamente, che una comunità connotata su base etnica costituisca *una calamità, una catastrofe*, tale da richiedere l'adozione di mezzi eccezionali. E poiché lo *status* degli abitanti dei campi, sotto il profilo della cittadinanza, è composito, è fin troppo evidente che ciò che accomuna gli abitanti dei campi è proprio l'appartenenza ad un'etnia. Quale che sia l'interpretazione che voglia darsi, non è pensabile che una comunità di persone, peraltro identificata in base all'appartenenza etnica, possa essere considerata una catastrofe. In considerazione del conseguente e speciale trattamento che viene riservato agli appartenenti a questa comunità, siamo in presenza di una discriminazione diretta, posto che il termine <comunità nomadi>, anche nel linguaggio tecnico giuridico è equivalente a quello di Rom e Sinti. Ma anche volendo ammettere che i Rom non vengono indicati esplicitamente e che, pertanto, il criterio utilizzato per individuare i destinatari delle misure – insediamenti di comunità nomadi – sia neutro, dovremmo collocarlo nell'ipotesi di discriminazione indiretta, posto che tale criterio, apparentemente neutro, pone evidentemente le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto alle altre persone.

Tale discriminazione, diretta o indiretta, non potrebbe essere giustificata neppure da una presunta finalità legittima proprio per la particolare natura del divieto contenuto nella Direttiva CE 43/2000. Nell'Italia repubblicana è la prima volta che un'etnia viene assunta come elemento comunque negativo per la convivenza civile. Nella legislazione precostituzionale l'unico analogo esempio di trattamento discriminatorio nei confronti di una popolazione identificata su base etnica è quello riferito alle *leggi razziali* che tra il 1938 e il 1939 hanno portato alla persecuzione degli ebrei. Se, allora, si trattò probabilmente del tributo ad un alleato militare, il fatto che oggi provvedimenti discriminatori nei confronti di Rom e Sinti avvengano sull'onda dell'emozione popolare ed in presenza di una

vera e propria istigazione persino da parte di amministratori comunali, rende il fenomeno ancor più inquietante³⁴.

- La calamità o catastrofe, costituita dalla presenza dei campi rom, dovrà essere <<fronteggiata con mezzi e poteri straordinari>> (DPCM 21 maggio 2008). Il riferimento ai poteri è sufficientemente definito dalla successiva Ordinanza del 30 maggio 2008 (Ordinanza del Consiglio dei ministri n. 3677). Una parte di questi poteri consente ai prefetti di adottare taluni provvedimenti nei confronti dei Rom *in deroga alle normative vigenti*. Si tratta del monitoraggio dei campi, dei possibili sgomberi, del trasferimento delle persone nei campi autorizzati e, soprattutto, della possibilità di <<identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari delle comunità nomadi presenti sia in campi autorizzati che in insediamenti abusivi.>> (Ordinanza n.3667, art.2, lett. c).

Si tratta di disposizioni che, nella sostanza, prevedono l'applicazione di un differente regime giuridico - amministrativo in dipendenza dell'etnia. L'ordinamento italiano prevede le modalità con le quali debba avvenire il riconoscimento delle persone, garantendo comunque la *privacy*. Consente, ovviamente, la realizzazione di censimenti, purché su base volontaria e raccogliendo i dati in forma anonima. Tali norme e prassi si applicano alla maggior parte dei cittadini italiani, ma non a tutti, non a quelli di etnia rom indicati nei provvedimenti del 2008. Mentre i cittadini italiani, di norma, devono rispondere ai sindaci, i cittadini italiani di etnia rom devono, invece, rispondere al prefetto. L'unica giustificazione è quella etnica. La Costituzione italiana afferma che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, ma i decreti cui si fa riferimento, per il tempo della loro vigenza, sospendono il diritto all'uguaglianza, perché sotto taluni profili applicano una differente disciplina agli appartenenti all'etnia rom, fuori da qualsiasi previsione costituzionale. Se ciò è valido per i cittadini italiani di etnia rom, analogo problema si pone anche per i cittadini dell'Unione Europea, ma anche per gli extracomunitari, dato che ad essi sono comunque riconosciuti i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art.2 della nostra Costituzione.

La violazione del principio di non discriminazione è stato subito evidenziato dal Parlamento europeo che, in particolare ha invitato l'Italia ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei Rom <<in quanto ciò costituirebbe chiaramente un atto di discriminazione fondato sulla razza e l'origine etnica, vietato dall'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e per di più un atto di discriminazione tra cittadini dell'Ue di origine rom o nomadi e gli altri cittadini ai quali non viene richiesto di sottoporsi a tali procedure>> (Risoluzione 10 luglio 2008).

Si affacciano, in sostanza, i primi elementi di una vera e propria legislazione speciale di cui sono destinatari gli appartenenti all'etnia Rom, indipendentemente dalla cittadinanza³⁵.

A seguito del clamore sollevato dal decreto e dalle ordinanze del maggio 2008, il Ministero del Lavoro ha emanato un provvedimento, definito *Linee guida* contenente disposizioni relative alle modalità di attuazione del decreto e delle ordinanze. Finalità del provvedimento è quella di evitare una più dura posizione di

³⁴ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 26/27.

³⁵ *Ibidem*, pagg. 27/29.

condanna da parte degli organismi dell'Ue. Tali linee guida sono sostanzialmente caratterizzate dall'obiettivo di pervenire ad una attuazione del decreto <<nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone (...) rispettando le norme nazionali ed internazionali a tutela della *privacy*>>. Appare anomalo il fatto che un provvedimento amministrativo richiami l'obbligo di rispettare norme di legge nazionali ed internazionali, norme che devono essere rispettate indipendentemente dal fatto che lo stabilisca un provvedimento amministrativo. Così facendo, tuttavia, si ha l'implicita ammissione del fatto che il decreto e le ordinanze del maggio 2008 possano contenere disposizioni contrarie a tali leggi. Queste disposizioni, tuttavia, non vengono modificate dalle *Linee guida*. Pertanto, se le discriminazioni erano tali a seguito dell'emanazione dei provvedimenti del maggio 2008, continuano a rimanere tali anche dopo l'emanazione delle *Linee guida*. Si deve, altresì, osservare che laddove i profili di discriminazione discendano direttamente dal decreto e dalle ordinanze, un provvedimento amministrativo che si proponga di agire solo sulle loro modalità di esecuzione non è adatto ad eliminare la discriminazione.

Le misure aventi oggettivo contenuto discriminatorio, in quanto dispongono per gli appartenenti all'etnia Rom adempimenti differenti da quelli stabiliti per i cittadini italiani, sono giustificate da finalità di segno positivo, quali la promozione della scolarizzazione o l'inserimento e l'integrazione sociale delle persone trasferite nei campi autorizzati. Che si tratti semplicemente del tentativo maldestro di giustificare l'adozione di misure discriminatorie adottate nei confronti di una etnia è più che evidente. L'obbligo scolastico è sempre esistito, così come il diritto all'istruzione, peraltro rientrante tra i diritti umani fondamentali; il censimento ed il controllo dei campi sono ugualmente sempre possibili alla luce della vigente legislazione, senza che occorran procedure speciali nei confronti degli abitanti dei campi.

Persino le stesse misure che, in apparenza, sembrerebbero di segno positivo, se osservate in controtelaio, rivelano sia la cultura sottesa a tutto il provvedimento, sia la finalità effettiva delle disposizioni. Si nota, infatti, come l'Ordinanza n.3667 (lettera h) preveda *interventi finalizzati a favorire l'inserimento sociale delle persone trasferite nei campi autorizzati, con particolare riferimento a misure di sostegno ed a progetti integrati per i minori, nonché ad azioni volte a contrastare i fenomeni del commercio abusivo, dell'accattonaggio e della prostituzione.*

Posto che l'emergenza è costituita dagli insediamenti delle comunità nomadi, cioè dei Rom, si attribuisce esplicitamente non a singole persone, bensì ad un'intera comunità identificata su base etnica, la responsabilità di comportamenti devianti quali commercio abusivo, accattonaggio e prostituzione. Se a ciò si aggiunge l'altra finalità indicata nell'ordinanza (lettera d) che prevede *la adozione delle misure necessarie anche avvalendosi delle forze di polizia, nei confronti delle persone di cui al punto c (cioè di quelle identificate mediante censimento obbligatorio) che risultino o possano essere destinatarie di provvedimenti amministrativi o giudiziari di allontanamento o di espulsione* si completa il quadro di una visione che considera i campi quali luoghi dove si compiono reati e si nascondono persone sottoposte a provvedimenti giudiziari o amministrativi. Questa è la cultura accolta nei provvedimenti.

Non si comprende peraltro, perché gli interventi finalizzati a favorire l'inserimento e l'integrazione sociale debbano essere rivolti solo nei confronti delle persone trasferite nei campi autorizzati. Ciò significa forse che i cittadini italiani *nomadi* che non vengano trasferiti nei campi autorizzati non meritino misure di inserimento e integrazione sociale?

Ciò consente di individuare l'effettiva finalità di questi concreti provvedimenti inseriti in una ben precisa filosofia di intervento: poter provvedere allo sgombero ed al ripristino delle aree occupate dagli insediamenti abusivi e ad una sostenibile distribuzione delle comunità nomadi. Ciò significa che, in dispregio di ogni principio attinente alla libertà di circolazione, i Rom (anche e soprattutto i cittadini italiani) potrebbero essere trasferiti dal loro luogo di residenza.

Quanto alla finalità di controllo, essa è pienamente riconosciuta dallo stesso presidente del Consiglio:

Per la sicurezza di tutti i cittadini residenti in Italia - ha ribadito il premier - sono state fatte azioni che hanno determinato un certo rigore nei confronti dei cittadini stranieri clandestini e non identificati, e, nell'ambito di questa normale attività, abbiamo dovuto svolgere una azione di identificazione nei campi nomadi. (Presidenza del Consiglio dei ministri, 31 luglio 2008).

Le giustificazioni relative al rilascio delle impronte digitali – specie di quelle dei minori – sono destituite di qualsiasi fondamento apprezzabile sotto il profilo giuridico. Secondo il presidente del Consiglio si tratta *di una misura atta a garantire che questi bambini vadano veramente a scuola*. Tuttavia, risulta difficile pensare che affinché i bambini frequentino la scuola occorra prender loro le impronte digitali. E perché solo ai bambini italiani di etnia rom e non a tutti gli altri bambini italiani magari interessati alla dispersione scolastica?

Infine, ancora quanto alla raccolta delle impronte digitali ai bambini Rom nel campo nomadi, si afferma che *l'intento del governo è identificare i minori e gli adulti per garantire loro diritti*, e il presidente del Consiglio ha ulteriormente precisato che già l'Unione Europea, in passato, aveva deciso che in tutti i passaporti dei cittadini europei fossero presenti le impronte digitali dei titolari, perché *l'identificazione è un fatto primario affinché lo Stato possa garantire diritti e richiedere doveri ai cittadini che sono sul suo territorio*.

Ciò significa che, siccome è previsto che i passaporti dei cittadini europei dovranno contenere le impronte digitali dei titolari, le autorità italiane possono recarsi nei campi nomadi e prelevare a tutti le impronte digitali?

Si tratta di giustificazioni che si commentano da sole³⁶.

Questo *censimento etnico* si è dimostrato una scelta totalmente ingiustificata e profondamente discriminante, poiché viola ogni normativa internazionale sui diritti umani ed è incompatibile con le direttive Ue sulla parità di trattamento. L'operazione poi è stata interrotta a causa delle critiche sollevate dalle autorità comunitarie (il Parlamento europeo e il commissario per i Diritti umani del Consiglio d'Europa)³⁷.

Il governo, sostanzialmente, ha ammesso quanto inutilmente cercava di negare, e cioè che i provvedimenti erano esplicitamente destinati alla popolazione

³⁶ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 29/32.

³⁷ *Ibidem*, pag. 79.

di etnia rom indipendentemente dalla cittadinanza posseduta. In definitiva si sta tentando di reintrodurre il concetto di razza nell'impianto giuridico del nostro Paese. L'aspetto più inquietante sta nella saldatura che si sta creando tra le spinte xenofobe dell'emozione popolare e le risposte offerte dal legislatore e dall'azione amministrativa del governo. Sono spinte, quella popolare e quella governativa, che si riconoscono a vicenda e creano sinergie perverse. Pulsioni di piazza che hanno il solo significato di caricare sull'altro, sul diverso, sullo straniero, il peso e le colpe di una società disorientata ed incapace di intuire il proprio futuro. La realtà stessa diventa irriconoscibile da parte di gruppi e istituzioni che non possiedono più neppure la percezione del fatto che si parla di cittadini italiani, di cittadini dell'Europa, di donne, di uomini e di bambini titolari, secondo tutte le più solenni dichiarazioni delle organizzazioni internazionali, di diritti umani fondamentali preesistenti agli stessi attuali ordinamenti giuridici.

La parola d'ordine dei gruppi più oltranzisti, e purtroppo di una larga fetta dell'opinione pubblica, è quella della cacciata. E in molti, troppi, acconsentono, senza neppure dimostrare di sapere, o fingendo di non sapere che la maggior parte delle persone appartenenti a quell'etnia possiedono la cittadinanza italiana.

Si osserva l'evidente misconoscenza del fatto che buona parte dei Rom sono cittadini italiani, ma soprattutto si deve udire la proposta – di alcuni ministri *perbene* – della *creazione di uno Stato Rom, magari nell'area dell'Est europeo, visto che in gran parte vengono da quell'area*. È indicativo scoprire che tale proposta di costruire o immaginare uno Stato nel quale rinchiudere e confinare tutti i cittadini di etnia rom fu fatta (comprendendo anche gli ebrei) da Goebbels negli anni '30 nella Germania nazista.

Si pensi anche ai tentativi per far sì che diventi <<figura di reato l'associazione a delinquere tipica delle famiglie Rom, finalizzata a commettere furti e rapine e magari anche reati più gravi>>: l'associazione a delinquere di stampo rom accanto a quella di stampo mafioso³⁸.

Dopo un anno in cui si è gridato all'emergenza e alla paura dell'invasione dei Rom il 22 ottobre 2008 i commissari straordinari per il superamento dell'emergenza degli insediamenti nomadi hanno consegnato, al termine del censimento nella città di Roma, Milano e Napoli, al ministro dell'Interno Maroni un rapporto dettagliato sulle operazioni. Sono stati individuati complessivamente 167 accampamenti, di cui 124 abusivi e 43 autorizzati, ed è stata registrata la presenza di 12.346 persone, tra le quali 5.436 minori.

<<Almeno altrettanti nomadi rispetto a quelli censiti, circa 12.000, si sono allontanati dai campi dall'inizio di giugno>> ha spiegato Maroni.

Molti nomadi, infatti, secondo il ministro dell'Interno, si sarebbero trasferiti in altri Paesi. Ciò che stupisce però è che non vi sono tracce di questi flussi migratori: un esodo volontario di altri 12 mila Rom nel corso dell'estate verso altre mete di certo non sarebbe passato inosservato.

Che siano svaniti nel nulla?³⁹

³⁸ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 32/33.

³⁹ *Ibidem*, pagg. 80/81.

2.4 Il diritto antidiscriminatorio

E' evidente – da quanto detto – che i provvedimenti di questi ultimi anni nei confronti di Rom e Sinti violano la loro dignità mediante pratiche discriminatorie.

Ai sensi del primo comma dell'art. 43 del Testo Unico sull'immigrazione (d. lgs. n. 286/1998), costituisce una discriminazione:

“Ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

Viene così introdotta nel nostro ordinamento la prima definizione compiuta di discriminazione, sia quando venga posta in essere una *discriminazione diretta* (vale a dire quando una persona è trattata in maniera meno favorevole di un'altra in situazione analoga a motivo della razza o dell'origine etnica), sia quando la differenziazione che causa pregiudizio sia conseguenza dell'applicazione di criteri formalmente “neutri” ma che oggettivamente svantaggiano o discriminano una certa categoria di persone caratterizzate dalla medesima appartenenza razziale, etnica, nazionale, etc... (vale a dire una *discriminazione indiretta*).

Questa definizione ricomprende non solo le condotte poste in essere con la specifica intenzione di nuocere, ma anche quelle che, prive di intento lesivo, comportino comunque un effetto pregiudizievole. La norma prende in considerazione quelle condotte che ledono i diritti umani e le libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e in ogni altro settore della vita pubblica.

È importante, anche, sottolineare che l'ultimo comma del medesimo articolo prevede che *“Il presente articolo e l'articolo 44 si applicano anche agli atti xenofobi, razzisti o discriminatori compiuti nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia”* garantisce l'applicabilità della tutela anche rispetto a quei casi di discriminazioni in cui i comportamenti discriminatori sono posti in essere su base etnica o razziale: è il caso dei Rom e dei Sinti, che pur essendo cittadini italiani, sono oggetto di condotte discriminatorie⁴⁰.

E' bene, a questo punto, fare una prima distinzione rispetto al concetto di discriminazione, a seconda che si faccia riferimento alla normativa civile o a quella penale. Per quanto riguarda la normativa civile, il concetto di discriminazione può essere raffigurato come ogni situazione in cui si venga a porre in essere una disparità di trattamento illegittima, intendendosi con tale definizione tutte le condotte di tipo attivo, omissivo, esclusivo o comprensivo nella quali la discriminazione può manifestarsi. Vertendo in tema di normativa penale occorre non più riferirsi al concetto di disparità di trattamento, ma piuttosto a quella serie di comportamenti e atti di vario tipo connessi alla più ampia categoria di episodi di razzismo. Si tratta cioè di quelle condotte messe in atto in

⁴⁰ Cfr. A. MAIORCA, *Op. cit.*, pagg. 3/4.

ragione di un pregiudizio di tipo razziale, etnico, nazionale, religioso, etc..., che provocano innanzitutto un'offesa alla dignità di tutti quei soggetti caratterizzati dall'appartenenza al gruppo nei confronti del quale si indirizza il pregiudizio. Definire l'uno o l'altro ambito serve per definire quali siano i comportamenti vietati dalle norme civili ovvero da quelle penali e per esaminare i mezzi di tutela previsti⁴¹.

Il diritto antidiscriminatorio autorizza, quindi, il singolo a richiedere anche all'autorità giudiziaria la tutela del principio leso mediante una delle diverse forme di azioni antidiscriminatorie previste dall'ordinamento giuridico italiano, e in attuazione delle norme comunitarie.

Le azioni discriminatorie infatti sono previste, non solo dagli artt. 43 e 44 del T.U. delle leggi sull'immigrazione (d. lgs. n. 286/1998), ma anche dal d.lgs. n.215/2003, che recepisce la direttiva CE 2000/43 – la quale attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – e dal d.lgs. n.216/2003, che recepisce la direttiva CE 2000/78 – la quale stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni del lavoro. L'art. 7 di quest'ultimo d.lgs. ha istituito, nel dicembre 2003, anche l'Ufficio nazionale per la promozione per la parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica presso il Dipartimento per le pari opportunità⁴².

Nonostante la numerosa normativa, sono ripetute le segnalazioni degli organi internazionali nei confronti dell'Italia, che confermano che la situazione italiana dei Rom e dei Sinti è tutt'oggi fortemente discriminatoria : anche nelle ipotesi in cui si tratti di cittadini italiani essi sono uguali di diritto, ma – nella maggior parte dei casi – sono disuguali di fatto a causa della loro appartenenza etnico-linguistica, della loro ghettizzazione, della stigmatizzazione collettiva indotta anche dai mezzi di comunicazione di massa, di stili di vita talvolta considerati scomodi, fastidiosi o pericolosi. Le persone Rom e Sinti costituiscono una minoranza etnico-linguistica che ha determinate caratteristiche specifiche analogamente ad ogni altra minoranza. Si tratta dunque di una minoranza volontaria, i cui membri cioè aspirano a mantenere le caratteristiche che li differenziano dalla maggioranza e che perciò aspirano a determinate garanzie giuridiche che assicurino loro il rispetto di tali caratteristiche da parte della maggioranza. In ogni caso la protezione della diversità arricchisce il principio di eguaglianza formale, ma non può sostituirlo, né sostituire il principio personalista: la tutela della persona e dei suoi diritti fondamentali in condizioni di parità con gli altri prevale rispetto alla sua appartenenza oggettiva ad un'identità linguistico-culturale, anche perché come prevede l'art. 3 della Convenzione - Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, ratificata e resa esecutiva con legge 28 agosto 1997, n. 302

“Ogni persona che appartiene ad una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non trattata in quanto tale e nessuno svantaggio dovrà risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti ad essa connessi”.

Le eventuali misure di tutela individuale e collettiva previste in favore degli appartenenti ad una determinata minoranza devono perciò intendersi sempre

⁴¹ Cfr. A. MAIORCA, *Op. cit.*, pag. 1.

⁴² Cfr. P. BONETTI, *Op. cit.*, pag. 7.

come aggiuntive alle altre garanzie dei diritti fondamentali riconosciuti a tutte le persone in quanto tali⁴³.

Si può sostenere, dunque, che la battaglia dei Rom e dei Sinti può essere giocata su più fronti: pretendere l'applicazione dei principi di uguaglianza e dignità umana; lottare per il riconoscimento della propria specificità; contribuire all'affermazione della diversità come bene comune. Un cambio di sensibilità è oggi il tassello indispensabile per cessare di vedere la diversità come discriminazione o, viceversa, come ingiusto privilegio, e cominciare a vederla come un fecondo contesto, una risorsa sociale utile a mettere in discussione se stessi e ad aumentare le opportunità di relazione⁴⁴.

Spesso, tuttavia, questa rimane una battaglia che Rom e Sinti da soli non riescono a realizzare nel concreto: tutto è precipitato così in basso che un cittadino italiano, solo perché appartenente ad una etnia, può essere privato dei suoi fondamentali diritti di cittadino, o che uno straniero venga privato dei suoi fondamentali diritti umani. Uomini cinti di fascia tricolore indicano loro la frontiera. Uomini che neppure sanno che la maggior parte di quelle persone sono cittadini italiani. Che, probabilmente, non sanno neppure cosa voglia dire essere cittadini italiani, né cosa sia lo stato di diritto⁴⁵.

2.5 La visione della diversità nell'Unione Europea

Se lo Stato italiano e, in generale, gli Stati costituzionali ancora tentennano nello sviluppare una concezione della diversità come bene pubblico, questa va affermandosi nell'esperienza dell'Unione Europea. Notevoli sono stati i progressi compiuti, negli ultimi decenni, nell'ambito dell'UE e da parte delle organizzazioni internazionali in riferimento alla problematica identitaria ed al rispetto dei diritti fondamentali delle minoranze. Nei primi documenti con cui l'Europa ha rotto l'indifferenza verso la pluralità culturale interna agli Stati il linguaggio era ancora quello delle minoranze, ma in atti più recenti, quali ad esempio la Dichiarazione sulla diversità culturale del 2001 e il *Final report* del 2006 che conclude il *Cultural policy and Cultural diversity project*, si registra come in Europa si avverta un cambio da contesto fondato sulle minoranze ad uno fondato sulla diversità che spinge a vedere la differenza e la complessità non più come un fenomeno problematico, ma come una risorsa positiva di ogni ordine culturale. Anche l'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura) nella Dichiarazione universale sulla diversità culturale, elaborata nel 2001, afferma che *in quanto fonte di scambio, innovazione e creatività, la diversità culturale è necessaria al genere umano come la biodiversità è necessaria alla natura; essa è il patrimonio comune del genere umano e va preservata per le generazioni presenti e future* (art.1).

Nel diritto internazionale, dunque, l'emersione di un principio della diversità come bene pubblico è strettamente connessa alla tutela e alla protezione

⁴³ Cfr. P. BONETTI, *Op. cit.*, pagg. 8/9.

⁴⁴ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pag. 103.

⁴⁵ *Ibidem*, pagg. 46/47.

dell'identità personale che risulterebbe gravemente compromessa in assenza di riconoscimento. Si riconosce l'altro non per evitare che sia fortemente discriminato, ma poiché l'altro serve alla maggioranza per aumentare le sue stesse possibilità di leggere il mondo, per arricchire l'intera società. La scomparsa di una cultura è la scomparsa di una possibilità di essere persone, la sua sopravvivenza, invece, tiene in piedi orizzonti di senso e di significato⁴⁶.

Quando si fa riferimento alle *fonti internazionali* dei diritti delle minoranze ci si riferisce, prima di tutto, alle solenni Dichiarazioni di principio che riconoscono i diritti fondamentali ma, ancor di più, all'elaborazione di piani d'azione positivi volti a far sì che i diritti proclamati possano divenire effettivi.

Partendo dal generale al particolare, le fonti possono articolarsi come segue:

a) *Le fonti che riconoscono i diritti umani fondamentali:* la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (DUDU), approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, rappresenta il punto di riferimento fondamentale. La Dichiarazione afferma – all'art.2 – che tutti i diritti e le libertà contenuti nel documento spettano ad ogni individuo indipendentemente dalle proprie condizioni personali, alcune delle quali vengono esplicitamente elencate, e tra queste figura la razza. Bisogna sottolineare il fatto che esso si applichi a tutte le persone in termini di uguaglianza non solo indipendentemente dalla cittadinanza posseduta, ma anche dal fatto di trovarsi in uno Stato diverso dal proprio in condizioni di legalità. Dei diritti fondamentali indicati dalla Dichiarazione, in altri termini, sono destinatari cittadini e non cittadini.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è considerata un ideale comune da raggiungere mediante un'azione degli Stati che dovrebbe condurre ad un *universale ed effettivo riconoscimento* (Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Preambolo). È un punto di partenza, in altri termini, che è stato successivamente dettagliato mediante successive Dichiarazioni dirette a particolari categorie di persone.

Per quanto riguarda l'origine etnica, anche essa viene presa in considerazione dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 20 novembre 1963; dalla Dichiarazione sulla razza e sulle origini razziali, adottata dalla Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura; dalla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale⁴⁷.

b) *Le fonti che specificano la tutela antidiscriminatoria:* il progresso più significativo è costituito dall'affermarsi di una normativa antidiscriminatoria, comune sia alle Organizzazioni internazionali che all'Unione Europea, che consente di individuare e specificare modalità discriminatorie e di suggerire o imporre modalità di lotta alle discriminazioni stesse. La normativa antidiscriminatoria, in altri termini, è volta a rafforzare il principio di uguaglianza anche mediante l'individuazione delle forme più subdole di discriminazioni e l'adozione di strumenti di tutela che rendano effettiva o più agevole la tutela del diritto violato. Il diritto antidiscriminatorio, pur facendo riferimento

⁴⁶ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 99/100.

⁴⁷ *Ibidem*, pagg. 34/36.

all'uguaglianza come principio generale, tende a specificarsi e a differenziarsi in relazione alle diverse fattispecie prese in considerazione dai legislatori ed offre significati nuovi al concetto stesso di uguaglianza a partire dalla considerazione che il suo rispetto impone *eguale trattamento di situazioni eguali e trattamento differenziato di situazioni diverse*.

Si assiste ad una graduale evoluzione della mera proclamazione di principio – la cui realizzazione è affidata sostanzialmente ai singoli Stati – a forme sempre più intense di controllo che, attualmente, prevedono che gli Stati possano decidere di assoggettarsi al controllo di Comitati istituiti per vigilare sul rispetto delle Convenzioni, che possono segnalare agli Stati supposte violazioni e, ove le giustificazioni degli Stati siano insufficienti, inviare suggerimenti e raccomandazioni. Suggerimenti e raccomandazioni che, nella sostanza, costituiscono dichiarazioni di inadempienza da parte degli Stati. Nell'ambito dell'UE gli obblighi assunti dagli Stati sono più stringenti e si può pervenire a vere e proprie condanne nei confronti degli Stati inadempienti.

I Rom e i Sinti, in relazione al modello di uguaglianza (di cui sopra), sono presi in considerazione non in relazione alla propria etnia ma in quanto persone titolari di diritti inviolabili della persona. Tuttavia, la specificità dell'appartenenza all'etnia Rom si affaccia nell'ambito della discriminazione. Si riconosce e si consolida la presa di coscienza che, nell'ambito dei più generali fenomeni di discriminazione, l'appartenenza all'etnia Rom costituisca un fattore di discriminazione. È quanto riconosce, ad esempio, il Parlamento europeo nel far riferimento al fenomeno delle discriminazioni multiple, a cui sono esposte le persone oggetto di discriminazione sulla base di più fattori contemporaneamente (ad esempio le donne Rom). La somma di più discriminazioni, infatti, si ripercuote sulla vittima in misura più che proporzionale rispetto alla somma delle lesioni derivanti da ciascuna di esse⁴⁸.

c) *Le fonti che riconoscono i diritti delle minoranze*: un ulteriore tassello della normativa internazionale, che riguarda anche l'etnia Rom, è costituito dalla legislazione che protegge le minoranze. Le minoranze, in generale, richiedono un trattamento speciale. Quindi un trattamento diverso, verrebbe da dire un "trattamento diseguale", che in apparenza sembrerebbe negare il principio originario di uguaglianza. Ma solo in apparenza, perché la specificità non costituisce un'antitesi ma, al contrario, il logico sviluppo dell'idea di uguaglianza. L'esigenza di una protezione 'speciale' può derivare dal permanere di una discriminazione radicata nei confronti degli appartenenti a determinati gruppi, oppure dal misconoscimento di peculiarità del gruppo considerato che, pur non coincidendo con lo standard normativo dello Stato, si inquadrano nell'ambito dei diritti fondamentali riconosciuti a tutte le persone. L'uguaglianza è tale solo se è effettiva, ma spesso, nonostante il riconoscimento formale, talune persone o gruppi di persone non vedono riconosciuti i propri diritti o non sono in grado di farli valere.

Risulta essere una difficoltà anche la speciale protezione accordata alle minoranze con peculiarità culturali che non corrispondono a quelle tipiche delle comunità in cui sono inseriti (ad esempio: laddove venga riconosciuto il diritto a professare la propria religione o la propria lingua, l'accento non va posto sulla

⁴⁸ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 36/38.

differenza tra la lingua ufficiale dello Stato e quella protetta, ma piuttosto sull'uguaglianza del diritto di ciascuno di professare la propria religione o la propria lingua). La differenza, in altri termini, non è negazione del principio di uguaglianza, ma condizione per la sua effettività. Le tecniche di intervento delle norme relative alla tutela delle minoranze presentano le peculiarità del diritto antidiscriminatorio, in quanto ribadiscono il diritto delle minoranze alla 'uguaglianza davanti alla legge' e ribadiscono il divieto di "ogni discriminazione fondata sulla appartenenza ad una minoranza nazionale" (Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, art. 4). Si tratta, in sostanza, di una specificazione ed un rafforzamento delle misure tipiche del diritto antidiscriminatorio a cui si aggiungono misure che rientrano nell'ambito delle politiche attive, che richiedono cioè uno specifico impegno da parte degli Stati da realizzarsi anche mediante l'adozione di misure appositamente destinate alle minoranze.

Il Consiglio d'Europa, nel 1995, ha approvato la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali ed, ancora prima, sempre a Strasburgo, è stata sottoscritta la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. I Rom ed i Sinti, che com'è noto non fanno riferimento ad un territorio, sono esclusi dalla parte della relativa disciplina che prende in considerazione le minoranze territoriali. Essi, tuttavia, rientrano a pieno titolo nell'ambito della tutela linguistica, anche in considerazione del fatto che la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie riconosce non soltanto *le lingue parlate nell'ambito di un territorio di uno Stato da cittadini di quello Stato che costituiscano un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato* (art. 1a), ma anche *le lingue sprovviste di territorio, cioè quelle che benché tradizionalmente parlate nell'ambito del territorio di tale Stato, non possono essere identificate con una particolare area geografica dello stesso* (art.1c). Ciononostante, la legge con cui lo Stato italiano ha recepito la Convenzione (legge n.482/1999) non ha incluso la lingua parlata dai Rom e dai Sinti tra quelle tutelate. Si tratta dell'ennesima discriminazione, non causale, posto che in sede di discussione del disegno di legge l'inserimento della lingua dei Rom è stata posta all'ordine del giorno e volutamente esclusa per motivazioni di carattere essenzialmente politico⁴⁹.

d) *Le fonti che prevedono specifiche azioni nei confronti degli appartenenti all'etnia Rom: si riconosce che i Rom in ragione delle loro vicissitudini e del loro perpetuo sradicamento, costituiscono una minoranza sfavorita e vulnerabile che ha un carattere particolare e che, pertanto, hanno bisogno di una protezione speciale* (Corte europea dei diritti dell'uomo, Sampanis - Grecia, 2008). Conseguentemente, diversi organismi internazionali hanno incominciato ad occuparsi della materia, almeno dalla seconda metà degli anni '60, facendo prevalentemente riferimento all'aspetto del nomadismo. *Vivendo dispersi attraverso tutta l'Europa, non potendo richiamarsi ad un Paese che sia loro, costituiscono una vera minoranza europea che tuttavia non corrisponde alle definizioni applicabili alle minoranze nazionali o linguistiche* (Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, Raccomandazione n.103).

⁴⁹ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 38/40.

Alla specificità dell'essere un popolo senza territorio, si affianca quella storica della persecuzione. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa pone a fondamento di una politica specifica nei confronti degli appartenenti all'etnia rom il riconoscimento che *i Rom e i nomadi sono oggetto da più di 5 secoli ad una discriminazione, ad un rifiuto e ad una emarginazione generalizzati e permanenti, dappertutto in Europa e per tutti gli aspetti della loro vita; che sono stati vittime dell'Olocausto e che gli allontanamenti forzati, le discriminazioni e la loro esclusione dalla vita sociale fanno sì che numerose comunità di Rom e nomadi e le persone appartenenti a tali comunità conoscano la povertà ed una condizione di disfavore in tutta l'Europa* (Raccomandazione n.5/2008).

Tra i fondamenti di queste politiche, si riconosce anche l'esistenza di un fenomeno, che va sotto il nome di *antiziganismo* e che costituisce una forma distinta di razzismo e di intolleranza che sta alla base di atti di ostilità che vanno dall'esclusione alla violenza nei confronti delle comunità dei Rom e dei nomadi. Tale concetto è accolto anche nella Proposta di risoluzione comune del Parlamento europeo che osserva come l'antiziganismo sia ancora diffuso in Europa e possa manifestarsi con *attacchi razzisti, discorsi improntati all'odio, attacchi fisici, espulsioni illegali e vessazioni da parte della polizia* (Parlamento europeo, proposta 28 gennaio, 2008).

2.6 L'azione delle organizzazioni comunitarie

Numerosi organismi europei prevedono misure concrete e stanziavano finanziamenti volti al miglioramento delle condizioni dei Rom e dei Sinti in Europa. L'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa), nel 2003, ha adottato un Piano d'azione volto a migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti, e nel 2008 il Consiglio dei ministri ha fornito ulteriori indicazioni per potenziare tale Piano (OSCE, Decisione n.6/2008). Tuttavia, nell'ottobre 2008, l'ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE, ha rilevato come siano stati realizzati *progressi minimi per ridurre le notevoli differenze che separano le principali società organizzate e le comunità rom e sinte in settori come l'istruzione, l'alloggio, l'occupazione e l'accesso ai servizi sociali ed alla giustizia. Al fine di potenziare le iniziative volte al conseguimento degli obiettivi del Piano d'azione del 2003, l'ODIHR ha anche istituito un Contact Point for Roma and Sinti Issues*, che offre assistenza agli Stati per l'attuazione degli impegni assunti nel Piano d'azione dell'OSCE del 2003.

Un ampio e dettagliato campionario di misure antidiscriminatorie, di azioni positive e finanziamenti, tuttavia, si è rivelato insufficiente per frenare le nuove, recenti, fiammate di antiziganismo in Italia ed in Europa⁵⁰.

Nonostante le suddette fonti, resta ancora ridotto il ruolo del diritto internazionale circa la minoranza dei Rom e l'estensione ad essi dei conseguenti diritti. Un ruolo importante, tuttavia, è svolto dalle organizzazioni che sono definite le "aree geo-giuridiche" dell'integrazione europea, ossia le organizzazioni internazionali e sovranazionali attive nell'area europea che procedono da forme

⁵⁰ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 41/43.

blande a forme assai strette di integrazione: l'OSCE, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea. Tutte e tre queste organizzazioni europee hanno fortemente contribuito a sviluppare forme di lotta alla discriminazione, il cui prerequisito essenziale è il riconoscimento dei Rom quali minoranza: solo così è infatti possibile sviluppare azioni mirate per gruppi specifici senza violare il principio dell'uguaglianza formale⁵¹.

L'OSCE: Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

Dal 1990, tutti i documenti più importanti dell'OSCE fanno riferimento alla situazione di Rom e Sinti. Il primo e più importante di questi è il Documento della Conferenza sulla Dimensione Umana di Copenhagen del 1990 (art. 40 ss.), che impegna gli Stati ad adottare misure per la tutela di Rom e Sinti contro atti di incitamento alla violenza e minacce di discriminazione. Di rilievo appaiono anche il rapporto del 1991 del gruppo di esperti sulle minoranze nazionali (cap. VI) e il documento del Summit di Helsinki del 1992 (art. 35). In tempi più recenti, tutti i 56 Stati dell'OSCE hanno approvato il Piano d'azione del Consiglio ministeriale del 2003 per il miglioramento della situazione di Rom e Sinti nell'area OSCE, un documento non vincolante ma contenente una serie di principi che gli Stati si sono politicamente impegnati a seguire in materia. Il Piano dà mandato altresì all'Alto Commissario per le minoranze nazionali in questa materia, almeno nella misura in cui la situazione delle popolazioni Rom e Sinte possa produrre tensioni e potenziali conflitti. Pur non producendo l'OSCE alcun atto giuridicamente vincolante, i suoi documenti rappresentano obblighi politici che gli Stati assumono davanti alla comunità internazionale. Tali documenti, pur non avendo il potere di definire giuridicamente il concetto di minoranza, implicano un riconoscimento delle comunità Rom e Sinte quali minoranze nei Paesi di residenza, indipendentemente dalla cittadinanza⁵².

Il Consiglio d'Europa: in quanto organismo primario per la tutela sovranazionale dei diritti umani in Europa, il Consiglio d'Europa svolge in materia il ruolo maggiore. È nel suo seno che sono stati sviluppati gli strumenti giuridici di maggiore rilievo per il riconoscimento e la tutela delle minoranze Rom. La base normativa primaria è rappresentata dall'art.14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che proibisce la discriminazione in base a diversi criteri tra cui "il 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".

Il ruolo principale riguarda il lavoro del Comitato consultivo istituito dalla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (artt. 24-26). Il Comitato ritiene che l'esclusione dei Rom dai gruppi ammessi alla tutela della Convenzione, specie laddove questo gruppo sia tradizionalmente insediato nel territorio nazionale, rappresenta una ingiustificata restrizione dell'ambito di applicazione personale della Convenzione che risulta in una distinzione arbitraria e quindi in una violazione dell'art. 3 della Convenzione medesima. Un ulteriore, indiretto sostegno a questa conclusione giunge da un altro strumento del Consiglio d'Europa, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992, che

⁵¹ Cfr. F. PALERMO, *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, Testo provvisorio della relazione al Convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Milano, Università Bicocca, 16-18 giugno 2010, pag. 9.

⁵² Cfr. F. PALERMO, *Op. cit.*, pag. 10.

riconosce le lingue non-territoriali (tra cui il Romanès) come lingue minoritarie. Pur essendo la Carta uno strumento di tutela delle lingue e non direttamente dei gruppi che le parlano (e pur non essendo stata ratificata dall'Italia), essa rappresenta un importante contributo normativo del Consiglio d'Europa all'identificazione dei criteri per il riconoscimento di una lingua quale lingua minoritaria e conseguentemente del gruppo che la parla quale minoranza.

Altri strumenti del Consiglio d'Europa supportano la medesima conclusione. Tra questi occorre menzionare, oltre all'importante ruolo del Commissario per i Diritti umani, la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), un organo di monitoraggio che dedica ampia attenzione alla situazione dei Rom e che raccomanda, ovunque ciò non sia già avvenuto, l'inclusione dei Rom tra i gruppi minoritari protetti dalla legislazione a tutela delle minoranze nazionali⁵³.

L'Unione europea: il sistema comunitario presenta numerosi elementi di rilievo per il riconoscimento dei Rom quali minoranza, nonostante la tradizionale mancanza di una espressa competenza in materia. Esistono diversi atti normativi comunitari che inducono a ritenere i Rom una minoranza "riconosciuta" dall'Unione europea. Tra questi il Trattato CE che prevede il divieto di discriminazione in base alla nazionalità e ad altri criteri quali il sesso, l'origine etnica, le convinzioni religiose, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. Esistono diversi strumenti specifici indirizzati alle comunità Rom e che ne implicano il riconoscimento quale comunità minoritarie distinte e destinatarie di politiche specifiche. Tra questi possono menzionarsi il network EURoma, composto da rappresentanti di 12 Stati membri, che ha lo scopo di promuovere l'uso dei Fondi strutturali per rendere più efficaci le politiche volte a promuovere l'inclusione sociale dei Rom; la Piattaforma europea per l'inclusione dei Rom, un forum di scambio di idee e buone prassi istituito dal primo Summit europeo sui Rom del 2008, che ha portato all'elaborazione di dieci principi fondamentali comuni (non vincolanti) per l'inclusione dei Rom; la comunicazione della Commissione del 7 aprile 2010 che ha indicato un ambizioso programma per risolvere alcune delle problematiche che maggiormente impediscono l'inclusione sociale dei Rom, che prevede tra il resto il *mainstreaming* dei problemi dei Rom in tutte le politiche nazionali ed europee; la risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2009 sulla situazione sociale dei Rom e il loro accesso al mercato del lavoro nell'UE; il rapporto della Commissione sugli strumenti, le politiche e i progressi compiuti in tema di inclusione dei Rom del 2008; l'indagine sulle minoranze nell'Unione europea condotta dall'Agenzia per i diritti fondamentali nel 2009, che ha dimostrato come i Rom siano il gruppo minoritario più esposto alla discriminazione e al razzismo.

In definitiva, emerge con chiarezza come nel corso degli ultimi anni l'Unione Europea sia passata da attore indiretto e meramente politico a protagonista giuridicamente attivo in riferimento al trattamento dei Rom, compreso il loro *status* giuridico di minoranza. Può anzi affermarsi che, proprio per la persistente mancanza di una chiara attribuzione di competenza dell'UE in tema di minoranze etno-nazionali, i Rom siano l'unico gruppo a poter inequivocabilmente invocare lo *status* di minoranza europea ai sensi del diritto

⁵³ Cfr. F. PALERMO, *Op. cit.*, pagg. 10/12.

dell'Unione, in quanto unico gruppo destinatario di misure specifiche di diritto comunitario⁵⁴.

2.7 Il (non) riconoscimento di Rom e Sinti da parte degli Stati membri

L'osservazione del trattamento giuridico della minoranza Rom negli ordinamenti europei mostra un quadro estremamente variegato, che rende difficile l'individuazione di un modello comune. Anche sotto il mero profilo del riconoscimento quale minoranza nazionale emergono tendenze e modelli difforni. Appare tuttavia possibile individuare alcune tipologie con riferimento ai diversi ambiti di tutela, a partire dalla questione del riconoscimento.

Un primo gruppo di Paesi (definibili "esclusionisti") esclude i Rom dalla tutela della Convenzione quadro e pertanto non li riconosce come minoranza. Le motivazioni addotte variano dalla supposta mancanza di interesse a beneficiare dei diritti previsti dalla Convenzione alla supposta piena integrazione dei Rom nella società, fino alla mancata soddisfazione del criterio territoriale.

In qualche caso i Rom sono automaticamente assimilati ad altri gruppi (ed esclusi dalla tutela) – come ad esempio a Cipro, dove i Rom sono d'ufficio ritenuti parte della comunità turco-cipriota.

Un secondo gruppo di Paesi (definibili "agnostici") prevede una limitata forma di estensione (di alcuni diritti) della Convenzione quadro ai Rom, anche se non li considera formalmente una minoranza in base alla legislazione nazionale (è il caso dell'Italia) o li considera una minoranza di diversa natura rispetto alle minoranze nazionali che godono della piena tutela offerta dalla Convenzione: così in particolare diversi Paesi distinguono tra minoranze nazionali ed etniche e considerano i Rom tra le seconde, che normalmente godono di una protezione inferiore. Pur essendo accomunati dal mancato riconoscimento giuridico e dalla presenza di misure specifiche in favore dei Rom, pertanto, gli ordinamenti riferibili a questa tipologia sono fortemente differenziati tra loro quanto alla tutela effettivamente prevista.

Un terzo gruppo di Paesi (che potrebbero dirsi "cautamente promozionali") riconosce i Rom come minoranza nazionale ma limita tale riconoscimento (e la conseguente tutela della Convenzione) ai soli Rom che siano cittadini dello Stato. È questo il caso più diffuso. L'esempio più emblematico è rappresentato dalla Germania dove, nonostante diverse critiche presentate dalle organizzazioni internazionali, la tutela è rigidamente riservata ai Rom/Sinti con cittadinanza tedesca. Il caso tedesco è di particolare interesse in quanto il rifiuto di considerare forme di tutela *ad hoc* per i Rom non cittadini trae origine primariamente dalla forte opposizione ad ogni forma di apertura in tal senso da parte dei Rom/Sinti tedeschi, più e prima ancora che delle autorità. Il medesimo approccio volto a restringere la tutela ai soli cittadini è comunque seguito da molti altri Paesi, dalla Svizzera all'Estonia, dall'Austria alla Romania.

⁵⁴ Cfr. F. PALERMO, *Op. cit.*, pagg. 12/13.

Un quarto, limitato gruppo di Stati, infine (definibili “pienamente promozionali”), riconosce quale minoranza tutti i Rom stanziati sul proprio territorio anche indipendentemente dal criterio della cittadinanza. Così ad esempio il Regno Unito non opera una distinzione tra cittadini e non cittadini, riconoscendo quali “minoranze nazionali”, ai sensi e per gli effetti della Convenzione quadro, tutti i gruppi che, in base alla legge, sono coperti dalla tutela del *Race Relations Act* (1976). Ancora più peculiare ed interessante, sotto questo profilo, è la situazione della Svezia che, al momento della ratifica della Convenzione quadro, ha semplicemente indicato quali gruppi debbano ritenersi protetti dalla Convenzione, senza specificare se esista in tal senso una distinzione tra cittadini e non cittadini.

Pur rimanendo sia la concessione della cittadinanza sia la scelta di limitare l'applicazione della Convenzione ai soli cittadini una scelta sovrana degli Stati, la comunità internazionale è unanime nell'invitare ad un utilizzo flessibile del criterio, per meglio rispettare i diritti fondamentali. Così, in particolare, la Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha espressamente affermato la necessità di tenere distinti i piani tra la tutela delle minoranze e la normativa sulla cittadinanza, invitando a riconoscere la condizione di minoranza ai non cittadini qualora ciò risulti riconducibile a situazioni oggettive e i gruppi interessati lo richiedano. È pertanto da ritenere che il mancato riconoscimento giuridico dei Rom quale minoranza quando questa sia tradizionalmente insediata nel territorio nazionale e, conseguentemente, l'esclusione a priori di questa minoranza dalla protezione offerta dalla Convenzione quadro rappresenti, per i Paesi firmatari, una ingiustificata e irragionevole limitazione dell'ambito di applicazione della Convenzione, dunque una distinzione arbitraria e quindi una violazione diretta dell'art. 3 della stessa Convenzione⁵⁵.

Molti ordinamenti sono stati o costretti (politicamente e giuridicamente) ad includere i Rom nella lista delle minoranze nazionali riconosciute o comunque portati a “subire” la pressione delle organizzazioni internazionali e dei loro organismi di monitoraggio per il riconoscimento dei Rom quale minoranza: è il caso, ad esempio, dell'Italia, della Danimarca, del Portogallo, dei Paesi Bassi, dove i Rom non sono compresi nella lista delle minoranze riconosciute così attirando le critiche delle organizzazioni internazionali.

Il mancato riconoscimento – a livello internazionale – da parte degli Stati, dei Rom quale minoranza, oltre ad essere identificato come potenziale fonte di conflitti, costituisce una violazione diretta dell'unico Trattato sinora esistente a tutela delle minoranze nazionali, la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, e rappresenta un ostacolo all'attuazione di politiche mirate, alcune delle quali espressione di obiettivi e di atti normativi primari dell'Unione europea.

La facilitazione delle politiche europee nei confronti dei Rom induce gli Stati ad assumere atteggiamenti di apertura funzionali al loro riconoscimento: un riconoscimento che non deve necessariamente tradursi in atti normativi, ma che consente di identificare i Rom quale gruppo beneficiario di misure specifiche. Se è vero che il mancato riconoscimento (o un riconoscimento solo implicito e indiretto) costituisce una violazione degli obblighi assunti con la ratifica della Convenzione quadro, è anche vero che la sanzione per il mancato rispetto di

⁵⁵ Cfr. F. PALERMO, *Op. cit.*, pagg. 5/8.

quest'obbligo è una mera censura, troppo debole per poter indurre gli Stati riluttanti a cambiare la propria legislazione sul punto. Dall'analisi comparata si desume pertanto che il riconoscimento esplicito dei Rom quali minoranza può ritenersi una tradizione ampiamente maggioritaria e una tendenza generalizzata, ma non ancora una tradizione comune ai Paesi europei, nonostante il riconoscimento di Rom e Sinti come minoranza sia imposto dagli obblighi internazionali, dagli atti dell'OSCE e persino dalla stessa appartenenza all'UE.

Il trattamento riservato a Rom e Sinti all'interno dell'Unione potrebbe essere, per i 27 Stati membri, la cartina di tornasole rivelatrice di pulsioni nascoste nella società, di atteggiamenti incompatibili con i principi democratici ma, soprattutto, potrebbe rivelare se c'è veramente l'intenzione di proseguire sulla strada dell'integrazione politica, oppure quella di regredire ad una condizione di semplice zona di libero scambio economico. Potrebbe rivelare se l'UE vuole diventare l'Europa dei popoli e dei cittadini oppure continuare ad essere quella delle Patrie o, meglio, degli Stati sovrani, signori dei Trattati.

Occorre ricordare che l'etnia Rom forma, complessivamente, un popolo che per la consistenza numerica complessiva, supera quella degli abitanti di molti Stati membri, ma nonostante ciò e pur avendo nella maggior parte dei casi la cittadinanza di uno degli Stati membri dell'UE, spesso ricevono da parte delle pubbliche autorità un trattamento lesivo dei loro diritti inviolabili di esseri umani, prima ancora che di cittadini⁵⁶.

Un'indagine dell'agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nell'aprile 2009 ha mostrato che la metà dei Rom – almeno tra chi ha risposto all'indagine – ha subito forme di discriminazione almeno una volta nei dodici mesi precedenti. Inoltre, tra il 65% e il 100% dei Rom, in funzione del Paese esaminato, non ha avuto il coraggio di denunciare alla polizia di essere stato vittima di un crimine; e tra il 66% ed il 92% non ha denunciato recenti episodi di discriminazione.

Nel giugno del 2000, l'Unione Europea ha adottato la Direttiva 2000/43 – sull'uguaglianza razziale – con l'obiettivo di implementare il principio di trattamento equo tra persone, indipendentemente dall'origine etnica o razziale negli ambiti dell'occupazione, educazione, protezione sociale (inclusa la sicurezza sociale e la salute), vantaggi sociali e accesso ai beni e ai servizi (inclusa l'abitazione). Nel novembre dello stesso anno, la Direttiva 2000/78 – sull'uguaglianza nell'impiego – fornisce un quadro generale per combattere la discriminazione dovuta alla religione o alla fede, alla disabilità, all'età o all'orientamento sessuale per quel che riguarda l'occupazione. In ottemperanza a queste due Direttive, gli Stati europei devono proibire la discriminazione diretta o indiretta sulla base della razza, dell'etnia, della religione o fede, della disabilità, dell'età e dell'orientamento sessuale nell'ambito del lavoro, nel settore pubblico e privato. Scopo delle Direttive è di rimuovere tanti degli ostacoli precedentemente associati alle azioni legali intentate nei casi di discriminazione; inoltre, la Direttiva sull'uguaglianza razziale sollecita gli Stati europei a creare organi specializzati per promuovere un trattamento egualitario di tutte le persone, senza alcun tipo di discriminazione dovuta all'origine razziale o all'etnia.

⁵⁶ Cfr. M. CERMEL, *Rom e Sinti: cittadini senza patria o popolo europeo transnazionale?*, Versione provvisoria della relazione al Convegno internazionale “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, Milano, Università Bicocca, 16-18 giugno 2010, pagg. 2/4.

L'importanza della non-discriminazione delle minoranze etniche è ancor meglio dimostrata dal fatto che questo è uno dei criteri che le nazioni candidate all'allargamento devono soddisfare per poter entrare nell'Unione europea. La sua applicazione è stata fatta valere nel caso degli allargamenti dell'UE verso i Paesi dell'Europa centro-orientale nel 2004 e nel 2007, e vale oggi per i Paesi candidati dei Balcani occidentali, dell'Albania e della Turchia⁵⁷.

La violenza xenofoba nei confronti di Rom e Sinti e, in generale, nei confronti degli stranieri è alimentata dai movimenti nazionalisti, in preoccupante espansione in molti Paesi europei, che si rifanno agli stereotipi razzisti generati da fascismo e nazismo tra le due guerre mondiali del secolo scorso, rivendicando la purezza etnica e l'integrità della Patria. Ciò porta a riflettere sulla forza espansiva recentemente assunta dalla nozione di identità culturale, che presenta alcuni aspetti positivi ma anche molti aspetti negativi. Si può, infatti, percepire una crescente ossessione identitaria, talmente forte da condurre, in alcuni casi, a rivendicazioni esasperate e irragionevoli. Oggigiorno l'affermazione del localismo identitario è un mezzo per ottenere consenso politico, immediatamente spendibile in termini elettorali da parte di quanti si presentano e si offrono come rappresentanti di queste istanze. L'identità culturale locale, che di per sé costituisce una ricchezza, si traduce nella sua forma più rozza ma politicamente redditizia, nel rifiuto delle culture estranee o in vero e proprio razzismo, manifestato soprattutto nei confronti di chi è più debole, come lo sono Rom e Sinti. Il razzismo, in alcuni casi, è ormai istituzionalizzato: lo dimostrano le numerose ordinanze sindacali o i provvedimenti di altre autorità locali che, in diverso modo, sono indirizzate, più o meno esplicitamente contro Rom e Sinti, e le legislazioni nazionali che pongono numerose restrizioni nei confronti di nomadi o *gente di viaggio*. La caratteristica costante dei nuovi localismi identitari, al pari dei nazionalismi estremisti, è la "perimetrazione" del territorio e l'esclusione di quanti non vi appartengono *jure sanguinis*⁵⁸.

2.8 L'organizzazione politica transnazionale di Rom e Sinti. Verso la cittadinanza europea

La costruzione di un'organizzazione politica autonoma di partiti nazionali e di enti, pubblici e privati, che si occupano con molto impegno della condizione di Rom e Sinti potrebbe essere un punto fondamentale dal quale partire. L'autorganizzazione è un compito oneroso, ma emancipa le comunità dall'abitudine al sostegno esterno, obbliga a confrontarsi in prima persona con le difficoltà e a superarle. L'organizzazione politica di Rom e Sinti europei dovrà essere transnazionale, pur utilizzando tutte le risorse giuridiche e istituzionali offerte dagli Stati di cui hanno la cittadinanza. Un'organizzazione politica unitaria

⁵⁷ Cfr. M. FORNARA, *I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei Rom e dei Sinti elaborati dagli organismi dell'Unione Europea*, Intervento al Convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Milano, Università Bicocca, 16-18 giugno 2010, pag. 3 e pagg. 5/6.

⁵⁸ Cfr. M. CERMEL, *Op. cit.*, pagg. 4/5.

di Rom e Sinti sarebbe abbastanza forte da respingere le discriminazioni e ottenere una rappresentanza politica al Parlamento europeo. La rappresentanza in Parlamento di un popolo di 10-12 milioni di persone darebbe impulso a una serie di azioni destinate a migliorare concretamente la condizione sociale di Rom e Sinti, com'è avvenuto per altri popoli dell'Unione negli ultimi anni.

L'organizzazione transnazionale potrebbe accordarsi con i partiti nazionali favorevoli a questa prospettiva per inserire candidati nelle loro liste. L'organizzazione politica di Rom e Sinti, almeno in una prima fase, non dovrebbe necessariamente assumere la forma partito – tanto più che i partiti europei già esistenti sono lontani dall'aver un peso sostanziale. Basterebbe creare un'efficiente formazione transazionale, capace di tenere in contatto tra loro le comunità disperse sul territorio dell'Ue, intervenendo in tutti i casi in cui si verificano abusi da parte delle autorità, sollecitando il rispetto dei diritti fondamentali, combattendo la diffamazione sistematica di certi media.

Esistono già associazioni di Rom e Sinti a livello europeo: la più nota è l'ERRC, European Roma Rights Centre, che conduce un'efficace lotta contro la discriminazione e per l'affermazione dei diritti di Rom e Sinti.

Ciò che ancora manca è la presenza di un'unica formazione politica transazionale che persegua come obiettivo finale il riconoscimento del popolo europeo di Rom e Sinti e il loro diritto ad una rappresentanza nel Parlamento europeo⁵⁹. Quella di Rom e Sinti potrebbe essere la prima e la più efficace organizzazione politica transazionale poiché questo popolo non è soggetto al ricatto storico dei nazionalismi, né alle chiusure territoriali. Il suo territorio di riferimento non è quello di un singolo Stato ma dell'intera Unione.

Le difficoltà che si oppongono all'ipotesi di realizzare l'unità politica dei Rom e Sinti europei sono, però, molteplici. Innanzitutto la diversa provenienza dei gruppi rom e sinti rende la situazione ancora più complicata, perché alcuni sono cittadini di Stati membri dell'Ue, altri appartengono a Stati che non ne fanno parte, altri, infine, sono apolidi. Bisognerebbe dunque conoscere con precisione, Stato per Stato, il numero e la condizione giuridica di ogni Rom e Sinto, anche al fine di presentare liste elettorali e partecipare alle elezioni. Soltanto un'organizzazione politica nata all'interno delle comunità rom e sinte può affrontare e gestire l'iniziativa di un censimento, condotto all'interno dei 27 Stati membri dell'Ue, che permetta di conoscere il numero esatto dei componenti di questo popolo, uscendo dall'approssimazione. La diffidenza nei confronti del censimento è diretta conseguenza del fatto che in passato (ma anche attualmente, sia pure in forma non ufficiale) la schedatura di Rom e Sinti è stata utilizzata dalle autorità di molti Stati per agire contro di loro. Se invece il censimento fosse realizzato da un organo dell'Ue con il sostanziale contributo delle loro associazioni, si potrebbe farne apprezzare l'utilità di conoscere la precisa consistenza numerica e, conseguentemente, il peso politico, favorendo la costruzione di un unico organismo rappresentativo degli interessi di tutti i Rom e Sinti europei. In secondo luogo la realizzazione dell'unità dei Rom e Sinti, non avendo un ancoraggio territoriale, deve essere perseguita sul piano esclusivamente culturale. L'ostinato rifiuto all'integrazione da parte di Rom e Sinti, che non hanno accettato di omologarsi al modello culturale prevalente, è il riflesso

⁵⁹ Cfr. M. CERMEL, *Op. cit.*, pagg. 7/8.

speculare dell'emarginazione subita per secoli, che può essere definita una specie di colonialismo interno. Rom e Sinti, dunque, al pari dei popoli coloniali, dovranno lottare per affermare la loro autonomia politica e culturale, paragonabile all'indipendenza nazionale, ma più difficile da realizzare rispetto a quella ottenuta da altri popoli, anche di scarsa consistenza numerica ma stanziati su un territorio. Analizzando il quadro complessivo delle minoranze linguistiche presenti in Europa, risulta, infatti, evidente che gruppi di poche migliaia di persone sono riusciti ad ottenere, in determinate circostanze, un'autonomia politica più o meno ampia, attraverso il riconoscimento della loro diversità linguistica e culturale. La diffusione dell'istruzione e la conoscenza di più lingue non implicano l'abbandono della propria cultura, anzi la rafforzano. Dunque, se la difesa dell'identità linguistica di comunità molto circoscritte, è considerata una prova di civiltà, se la difesa di culture minoritarie è ritenuta importante quanto la difesa della diversità biologica, perché allora l'esistenza di un popolo europeo di milioni di persone e del suo patrimonio culturale non dovrebbe essere considerato altrettanto importante? Forse perché, a distanza di tanti secoli dal loro insediamento in Europa, Rom e Sinti non sono ancora considerati un popolo europeo, anzi è in atto, in molti Stati membri dell'Ue, tra cui l'Italia, una vera persecuzione avallata dalle autorità centrali e locali, resa più efficace dalla dispersione di questo popolo in una galassia di minoranze tra loro non coese.

È tempo che i gruppi di Rom e Sinti sparsi e disarticolati in tutta l'Ue trovino un fondamento comune, per agire con coerenza e stabilità: tale fondamento non può essere altro che la loro cultura e la loro lingua. Studiare la propria lingua, i propri costumi, conoscere le proprie origini, riflettere su sé stessi, costituisce il primo passo per emanciparsi dalla condizione di colonialismo interno che, anche quando si presenta in forme amichevoli, finisce sempre per assorbire coloro che ne sono oggetto. Se il concetto di autodeterminazione dei popoli ha avuto un peso risolutivo nelle lotte per l'indipendenza dei popoli coloniali del secolo scorso, perché non dovrebbe averlo anche per Rom e Sinti, vittime di un regime di *apartheid* all'interno di molti Stati dell'Ue e di un odio razziale che deve essere fermamente denunciato?⁶⁰

In questa *lotta di liberazione culturale* il concetto di cittadinanza europea diventa cruciale. Il riconoscimento di Rom e Sinti come un unico popolo, infatti, può venire solo dall'Ue e non dai singoli Stati membri che spesso, come si è visto, non considerano la loro cultura meritevole di tutela.

La cittadinanza europea (artt.39-40 della *Carta dei Diritti fondamentali dell'Ue*, e artt.20 e 22 del TFUE, *Trattato sul Funzionamento dell'Ue*, ex TCE) consente già a Rom e Sinti, cittadini di uno degli Stati membri, di esercitare ovunque risiedano nel territorio dell'Ue il diritto di voto, attivo e passivo, nelle elezioni municipali e in quelle per il Parlamento europeo. L'elettorato attivo e passivo è la prima e più forte espressione della cittadinanza; dalla partecipazione alla vita politica, nazionale ed europea, Rom e Sinti, però, in molti casi, sono esclusi per impedimenti burocratici – difficoltà di rinnovare i documenti di identità, di ottenere la residenza e il certificato elettorale – o si autoescludono volontariamente. Attraverso l'esperienza di organizzazione politica transnazionale che Rom e Sinti sapranno avviare, si potrà sviluppare dal concetto di cittadinanza

⁶⁰ Cfr. M. CERMEL, *Op. cit.*, pagg. 11/13.

nazionale, che tradizionalmente indica l'appartenenza di una persona ad uno Stato, quello più ampio di cittadinanza democratica europea, tendenzialmente espansivo. La cittadinanza europea non coincide con l'appartenenza ad un territorio o ad un'etnia, ma esprime i principi democratici che appartengono al patrimonio costituzionale europeo, comune ai 27 Stati membri che pure provengono da esperienze storiche molto diverse. E' in tale contesto che la diversità culturale di Rom e Sinti può essere positivamente affermata e valorizzata, e il concetto di cittadinanza assume anche per loro il suo pieno significato. Finalmente Rom e Sinti saranno riconosciuti, di fatto e di pieno diritto, veri cittadini europei e, solo di riflesso, cittadini degli Stati che per secoli (in alcuni casi ancora oggi) hanno negato loro l'effettivo *status* di cittadino e il pieno godimento dei relativi diritti. Insomma la cittadinanza europea affermerebbe la preminenza su quelle nazionali, invertendo l'ordine fino a oggi seguito. L'identificazione di Rom e Sinti come popolo europeo non farebbe venire meno la dispersione in tanti gruppi separati su tutto il territorio dell'Unione: da qui deriva la necessità di interagire con le comunità all'interno delle quali Rom e Sinti vivono. L'idea di cittadinanza democratica, infatti, non può essere perseguita soltanto a livello europeo ma, al contrario, si consolida e si espande partendo dal livello comunale, più vicino alle esigenze dei cittadini, fino a raggiungere, attraverso livelli istituzionali intermedi, quello statale. Una volta assicurato a Rom e Sinti il rispetto dei diritti di libertà e di quelli sociali, che spettano a ogni cittadino con i corrispondenti doveri, una volta raggiunte condizioni di vita dignitose, la conoscenza reciproca e la partecipazione alle vicende pubbliche della comunità sono gli strumenti migliori per superare diffidenze e timori. Sarà un processo lungo e difficile, innanzitutto perché pregiudizi secolari e diffusi non possono essere superati in breve tempo; in secondo luogo il riconoscimento di un popolo senza territorio, "senza Patria", contrasta con idee radicate da secoli e con l'organizzazione politica connessa alla sovranità nazionale degli Stati. D'altra parte la meta che si prefiggevano di raggiungere i Padri fondatori dell'Europa era appunto quella di unire, nel rispetto delle diversità, i popoli europei. La coscienza di appartenere a un popolo finalmente coeso grazie ad un'organizzazione politica che lo esprime e lo rappresenta, può condurre Rom e Sinti a partecipare a tutti i livelli, alla vita democratica delle collettività in cui vivono.⁶¹

Quanto detto è stato uno dei punti discussi nel secondo vertice europeo su Rom e Sinti, svoltosi a Cordoba, in Spagna, nell'aprile 2010, che ha esaminato i risultati degli ultimi due anni a livello europeo e nazionale.

A Cordoba è stata approfondita l'applicazione pratica dei principi fondamentali comuni per l'inclusione dei Rom, definiti dalla Piattaforma europea e condivisi dal Consiglio europeo dei ministri per l'occupazione e gli affari sociali, nel giugno 2009. I principi sono dieci e prevedono:

- la definizione di politiche costruttive, pragmatiche, e non discriminatorie;
- l'individuazione di iniziative esplicite, ma non esclusive;
- un approccio interculturale;
- l'inserimento nella società;
- la consapevolezza del ruolo delle donne;
- il trasferimento di interventi e pratiche tra i diversi Paesi;

⁶¹ Cfr. M. CERMEL, *Op. cit.*, pagg. 14/15.

- l'utilizzo di strumenti comunitari, compresa l'applicazione della legislazione e l'uso dei Fondi strutturali europei;
- il coinvolgimento delle autorità locali e regionali;
- il coinvolgimento della società civile;
- la partecipazione attiva dei Rom in ogni parte di questo processo, sia a livello nazionale che a livello europeo.

Il contributo all'inclusione dei Rom deve essere esplicito, ma non esclusivo, puntando ad assicurare a tutte le persone Rom l'uguaglianza e le opportunità di cui godono tutti i cittadini. La gente Rom non ha bisogno di un mercato del lavoro distinto, non ha bisogno di scuole che accrescono la segregazione dei bambini, e non dovrebbe vivere in ghetti rinnovati. Tutte le persone Rom hanno diritto a condizioni uguali dappertutto. A Cordoba, molti rappresentanti delle popolazioni Rom hanno precisato che tutto questo deve essere fatto *con* le loro comunità, non *per* loro – e certamente non al loro posto. Le comunità Rom dovrebbero sentirsi co-proprietarie con le autorità locali, regionali e nazionali, di tutti i progetti dell'UE che sono destinati ad aiutarli. Il vertice spagnolo ha dimostrato che l'inclusione dei Rom non può essere una politica autonoma. Deve essere fermamente ancorata in una struttura di diritti fondamentali e di interventi pratici in materia di occupazione e mercato del lavoro, sviluppo delle infrastrutture, istruzione, politica e in tutte le altre dimensioni.⁶²

Il superamento dell'eredità di secoli di marginalizzazione di Rom prenderà molto tempo, e certamente non sarà facile, ma secondo l'Unione europea ciò è possibile. Gli sforzi attuali vanno in questa direzione e necessitano di un impegno condiviso a tutti i livelli.⁶³

⁶² Cfr. M. FORNARA, *Op. cit.*, pagg. 8/10.

⁶³ *Ibidem*, pag. 13.

CAPITOLO 3

Le conseguenze del non riconoscimento legislativo delle minoranze Rom e Sinta

3.1. Minoranze riconosciute e minoranze “figlie di un dio minore”

La costituzione delle minoranze dell'ordinamento italiano è fondata su una assai diversa gradazione normativa della tutela e su una marcata asimmetria territoriale di cui essa risulta in parte l'origine e in parte la conseguenza. Per questa forte asimmetria normativa nel trattamento giuridico delle minoranze, in dottrina si è opportunamente distinto tra *minoranze superprotette*, identificate con i gruppi più tutelati insediati nelle Regioni speciali dell'arco alpino (Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia) e tra loro assai diverse quanto a intensità della tutela; *minoranze riconosciute a tutela eventuale*, quelle elencate nella legge quadro n. 482/1999, il cui diverso grado di tutela dipende dall'attivazione o meno dei vari strumenti messi a disposizione dalla legge; *minoranze non riconosciute* (e non protette), ossia i gruppi che, pur in possesso del requisito soggettivo della richiesta di riconoscimento quale gruppo distinto, non presentano il requisito oggettivo del riconoscimento da parte del potere pubblico, e sono pertanto giuridicamente irrilevanti ai fini del trattamento differenziato.

Le principali minoranze non riconosciute sono incontestabilmente quelle Rom e Sinte. Nell'ordinamento giuridico italiano non c'è, infatti, una specifica normativa che riconosca e tuteli le comunità Rom e Sinte residenti in Italia come minoranze storico – linguistiche. Questi gruppi, pur compresi nei rapporti ufficiali del Ministero dell'Interno e nelle proposte di legge quadro precedenti a quella poi approvata, non sono mai stati formalmente riconosciuti. Ad essi si applicano pertanto *solo* l'universale divieto di discriminazione, il principio di uguaglianza davanti alla legge, da intendersi essenzialmente in chiave di uguaglianza formale (art. 3, comma 1, Cost.), e *i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità* (art. 2, Cost.)⁶⁴.

Quando, nel 1999, è stata data attuazione all'art.6 della Costituzione (a norma del quale “*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*”) con la legge 15 dicembre 1999 n. 482 - *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche* - la lingua parlata dalle minoranze Rom e Sinte è stata esclusa dal catalogo delle lingue ammesse a tutela. Il dibattito parlamentare si riservava di proporre e approvare una legge *ad hoc* che tenesse conto della specificità di questa *minoranza*.

⁶⁴ Cfr. F. PALERMO, *Rom e Sinti come minoranza. Profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale*, Testo provvisorio della relazione al Convegno internazionale “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, Milano, Università Bicocca, 16-18 giugno 2010, pagg. 2/3.

Secondo le previsioni dell'art. 2 della legge in questione *“La Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.”*

Il riconoscimento *legale* della minoranza linguistica deve, ad ogni modo, essere accompagnato dalla delimitazione dell'ambito territoriale (c.d. *criterio territoriale*) in cui troveranno applicazione le disposizioni di tutela (art. 3), compito che viene demandato ai consigli provinciali.

L'attribuzione dello *status* e la definizione delle aree di insediamento minoritario costituiscono i presupposti per la realizzazione di un'ampia gamma di “diritti linguistici”: la lingua minoritaria può diventare materia di insegnamento nei diversi livelli del sistema scolastico (artt. 4-6); può essere impiegata nelle sedute consiliari (di comuni, province, comunità montane e regioni); nei rapporti con la pubblica amministrazione (art.7) e con le autorità giudiziarie (art.8)⁶⁵.

Le ragioni del mancato riconoscimento di Rom e Sinti, nella legge del '99, come minoranza si richiamano a due criteri: la mancanza di una specifica concentrazione territoriale e la difficoltà di inquadrare questi gruppi come minoranza “linguistica”, giacché la maggior parte dei Rom e Sinti presenti sul territorio italiano non parlerebbe solo il romanès ma anche altre lingue (e spesso l'italiano).

È innegabile tuttavia che la scelta sia di carattere essenzialmente politico: nelle precedenti proposte di legge di attuazione dell'art. 6 Cost. questi gruppi venivano sempre menzionati (così come nel ddl iniziale che ha condotto alla l. 482/1999); il criterio linguistico è pienamente soddisfatto per l'esistenza di una lingua minoritaria (molti sono del resto gli appartenenti ad altre minoranze riconosciute che non parlano la lingua minoritaria); e il criterio territoriale non solo non è l'unico possibile per l'attuazione della Costituzione, ma è in qualche misura derogabile dalla stessa legge 482, che prevede, all'art. 3, comma 3, che le minoranze riconosciute *distribuite su territori provinciali o regionali diversi [...] possono costituire organismi di coordinamento e di proposta, che gli enti locali interessati hanno facoltà di riconoscere.*⁶⁶

L'approvazione della legge 482 è avvenuta dopo un dibattito travagliato tra le forze politiche ed è stata possibile solo con la cancellazione di qualsiasi riferimento alle minoranze Rom e Sinte, disattendendo così norme, principi ed impegni internazionali, in particolare la Carta Europea delle Lingue Minoritarie che prevede esplicitamente norme (punto c) *anche per le lingue sprovviste di territori, come l'yiddish e il romanès.*

La decisione di escludere il romanès dal dettato delle lingue minoritarie è stato un atto gravissimo e sottolinea palesemente la discriminazione di una popolazione che già in quel tempo era fortemente emarginata.

Nonostante l'impegno assunto dal Parlamento e i diversi progetti e proposte di legge presentati, ad oggi non si sono ancora registrati risultati positivi,

⁶⁵ Cfr. F. FURLAN, *Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*, Relazione al Convegno internazionale “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, Milano, Università Bicocca, 16-18 giugno 2010, pagg. 15/16.

⁶⁶ Cfr. F. PALERMO, *Op. cit.*, pagg. 1/2.

un vuoto normativo solo in parte colmato da leggi regionali emanate, a partire dal 1984, per la tutela delle minoranze Rom e Sinte e della loro cultura⁶⁷.

3.2. Frammenti di riconoscimento normativo a livello regionale

È opportuno segnalare due importanti fattori che indicano frammenti di riconoscimento normativo di Rom e Sinti quali minoranze. In primo luogo va segnalato come, nei tre rapporti finora presentati dall'Italia ai sensi dell'art. 25, comma 2 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa, e soprattutto nell'ultimo, ampio risalto viene dato alla situazione di Rom e Sinti e alle misure adottate a riguardo, pur ponendosi in evidenza come non si tratti di una minoranza riconosciuta ai sensi della legge quadro. La distinzione appare insomma almeno in parte di tipo nominalistica, in quanto il governo italiano sostiene la presenza di numerose misure a favore delle popolazioni Rom e Sinte, con particolare riferimento ai settori dell'istruzione, dell'edilizia e del lavoro, ancorché volte a favorire l'integrazione di queste comunità – espressione che sembra comunque indicare un obiettivo diverso rispetto alla tutela riservata ai gruppi minoritari riconosciuti.

In secondo luogo, esistono alcune normative regionali che, in diversa forma, si occupano di questi gruppi, o in via generale o attraverso la creazione di organismi consultivi appositi per i loro problemi, fornendo così un riconoscimento legislativo di queste popolazioni quali gruppi minoritari almeno ai sensi della disciplina regionale⁶⁸.

Dunque, poiché il governo ed il legislatore nazionale non hanno mai preso in seria considerazione l'elaborazione di una strategia complessiva nei confronti delle popolazioni zingane, limitandosi ad affrontare il problema dal lato dell'ordine pubblico, ecco che le Regioni hanno dovuto supplire alle inadempienze dello Stato ed hanno cercato, dalla fine degli anni ottanta, sia pure con i limitati mezzi normativi a loro disposizione e talvolta con scarso approfondimento del fenomeno, di affrontare alcuni dei nodi che la presenza di Rom e Sinti genera sul territorio.

Il risultato è che, ad oggi, 10 Regioni ed una provincia autonoma (Trento) hanno approntato specifici testi normativi per affrontare la *questione Rom*; altre Regioni hanno, invece, inserito disposizioni riguardanti i nomadi (in particolare di disciplina delle aree di sosta) nei testi normativi genericamente dedicati all'immigrazione (così ad es. le Marche). In tal modo le Regioni hanno operato, in via surrettizia rispetto all'inadempiente legislatore statale, un riconoscimento di questi gruppi minoritari e dato, al contempo, parziale attuazione alla Convenzione quadro del 1995⁶⁹. Alcune regioni (Veneto, Basilicata, Molise, Piemonte) avevano inserito nei loro statuti di prima generazione delle disposizioni programmatiche che ponevano tra i compiti dell'ente territoriale quello di provvedere alla tutela e

⁶⁷ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Rom e Sinti in Italia*, Roma, 2009, pag. 87.

⁶⁸ Cfr. F. PALERMO, *Op. cit.*, pagg. 3/4.

⁶⁹ Cfr. F. FURLAN, *Op. cit.*, pag. 6.

valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze etnico-linguistiche presenti sul proprio territorio. Gli interventi regionali sono concentrati per la maggior parte (fatte salve le due eccezioni rappresentate da Toscana e Provincia di Trento) alla fine degli anni Ottanta, prima che l'Italia fosse investita dai fenomeni di massiccia immigrazione da varie parti del mondo in via di sviluppo e, paradossalmente, prima che la revisione del Titolo V della Costituzione, nel 2001, ampliasse le competenze legislative delle Regioni. A metà degli anni Ottanta, dunque, le Regioni si cimentano con provvedimenti legislativi organici in favore delle minoranze Rom e Sinte (anche individuati come nomadi e/o zingari in altri testi normativi).

La Regione che funge da apripista è il Veneto con la L.r. n. 41 del 16/8/1984; detta legge "*Interventi a tutela della cultura dei Rom*" è in gran parte dedicata alla disciplina dei campi di sosta ed ai contributi erogabili ai Comuni per la realizzazione e la manutenzione dei campi stessi (art. 3). Si prevedono, inoltre, finanziamenti a Comuni e Comunità montane per l'istruzione e la formazione professionale dei giovani. È evidente, in questo documento normativo e negli altri che lo seguiranno, la centralità che i legislatori regionali annettono alla disciplina dei campi di sosta e transito appositamente attrezzati e destinati alla fruizione da parte dei gruppi nomadi. Nati alla fine degli anni Sessanta in alcune città del Nord, i campi di sosta sembravano rispondere alle finalità di integrazione dei Rom nel miglior modo possibile perché consentivano di preservare forme di semi-nomadismo, e ai servizi comunali di svolgere attività educative e di formazione professionale dei giovani rom, assicurando al contempo accettabili livelli igienico-sanitari ed il controllo sulla popolazione che abitava quegli spazi.

Segue, a distanza di pochi mesi, il Lazio che nel 1985 approva la prima legge recante *Norme in favore dei Rom* (la LR n.82 del 24/5/1985). Lo scopo che il legislatore laziale si prefigge è duplice ed enunciato nell'art.1 della legge: per un verso ci si propone di salvaguardare il patrimonio culturale e l'identità dei Rom e, per altro verso, di consentire ad essi di praticare il nomadismo e di sostare nel territorio regionale in aree attrezzate. Le misure previste sono di incentivazione economica sia per la promozione della cultura rom sia per la tutela del diritto al nomadismo, che si estrinseca in una peculiare disciplina per i campi di sosta e nella destinazione di contributi ai Comuni per l'acquisto e la manutenzione dei medesimi; viene, infine, previsto un finanziamento regionale per le attività di formazione professionale delle popolazioni protette.

Il momento di maggiore produzione normativa coincide, però, con la fine degli anni Ottanta. Tra il 1988 ed il 1995 legiferano sul tema:

- la Sardegna con la Lr n. 9 del 9.3.1988 (*Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi*);
- il Friuli Venezia Giulia con la Lr 11 del 14.3.1988 (*Norme a tutela della cultura Rom nell'ambito del territorio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*);
- la Toscana con la Lr n. 17 del 1988 (*Interventi a tutela dell'etnia Rom, poi integralmente sostituita dalla Lr 73 del 1995*);
- l'Emilia Romagna con la Lr n. 47 del 23.11.1998 (*Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna*);
- il Veneto con la Lr n. 54 del 22.12.1989 (*Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti*, che sostituisce la Lr n. 41 del 1984);

- la Lombardia con la Lr n. 77 del 22.12.1989 (*Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle “etnie tradizionalmente nomadi o seminomadi”*);
- l’Umbria con Lr n. 32 del 27.4.1990 (*Misure per favorire l’inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale*);
- la Liguria con la Lr n. 21 del 27.8.1992 (*Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi* poi integralmente abrogata dall’art.64 della Lr 12 del 2006, recante la *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari*);
- il Piemonte con la Lr n. 26 del 10.6.1993 (*Interventi a favore della popolazione zingara*).

Complessivamente questa prima produzione normativa si è sostanzialmente omologata sulle posizioni e sulle logiche di intervento già fatte proprie da Veneto e Lazio, ma non è stata in grado di presentare spunti innovativi (forse con l’eccezione del Friuli-Venezia Giulia) ed il cui principale interesse pare quello di dare una regolamentazione ai campi sosta (o transito), prevedendo l’erogazione di contributi a favore dei Comuni che se ne facciano carico⁷⁰.

I legislatori regionali, a partire dagli anni ’80, hanno cercato dunque (con i limitati strumenti a propria disposizione) di regolare gli aspetti più problematici della presenza di Rom e Sinti sul territorio, riempiendo il vuoto di tutela che un legislatore nazionale assente aveva lasciato. Lo hanno fatto attraverso testi normativi che, per un verso, hanno costituito una forma di riconoscimento (l’unica) delle comunità zingane in Italia e, per altro verso, hanno avuto come principale scopo la disciplina dei campi sosta, presto trasformati da strumento di protezione del nomadismo in mezzo di affermazione della segregazione. Certo, anche altri ambiti di esercizio delle potestà normative sono stati esplorati dai legislatori regionali: dalla promozione culturale alla formazione professionale, dai provvedimenti per la scolarizzazione a quelli per la tutela dell’artigianato tipico e qualche forma di tutela e riconoscimento (vedi la Calabria che ha inserito nello statuto regionale un riferimento ai Rom nell’art. 2, comma 2, lett. p), in forza del quale la Regione pone tra i suoi obiettivi *la tutela e la valorizzazione delle minoranze etniche, linguistiche e religiose presenti in Calabria, con particolare riguardo alle popolazioni di origine albanese, grecanica, occitanica e rom*.

Tuttavia le diverse disposizioni legislative (e la loro attuazione concreta) non hanno dato prova di effettività, né di aver raggiunto anche solo parzialmente lo scopo prefissato, ovvero l’integrazione nel tessuto sociale e lavorativo dei gruppi Rom e Sinti. C’è, poi, da considerare il finanziamento di queste leggi, che in quanto prevedenti spese, restano lettera morta se annualmente non rifinanziate. E questa, purtroppo, è la sorte patita dalla maggior parte di queste leggi (con le virtuose eccezioni rappresentate dalla Sardegna, dalla Toscana, dal Piemonte e dal Friuli Venezia Giulia) che prive di risorse finiscono per restare inattuati e restare solo un documento normativo di carattere storico⁷¹.

Talvolta però, anche quando vengono stanziati fondi per rendere effettive le politiche di integrazione e riconoscimento della specificità culturale zingara, di

⁷⁰ Cfr. F. FURLAN, *Op. cit.*, pagg. 7/9.

⁷¹ Cfr. F. FURLAN, *Op. cit.*, pag. 10.

fatto, molte leggi regionali rimangono prive di attuazione pratica a causa della scarsa inclinazione delle autorità locali a utilizzare i contributi regionali. Il timore di perdere il consenso elettorale degli amministrati si unisce al pregiudizio sociale e all'allarme per la salvaguardia dell'ordine pubblico, sconsigliando o facendo rinviare la concreta adozione degli interventi di tutela e promozione per le comunità Sinte e Rom⁷².

La stagione della produzione normativa regionale si è arrestata di fatto nel 2000 (con l'ultima legge Toscana, che ha cercato di calibrare le politiche abitative sulle esigenze dei gruppi familiari attraverso la realizzazione di piccoli villaggi), subito dopo la faticosa approvazione della legge n.482/1999 ed appena prima della revisione costituzionale del Titolo V.

Ciononostante, la potestà delle Regioni in relazione alla *questione Rom* può continuare ad esercitarsi in relazione a cinque ambiti:

- a) l'area della valorizzazione della lingua e della cultura delle comunità zingane e nomadi, intesa come promozione di un rilevante bene culturale a dimensione regionale;
- b) l'area delle politiche abitative, nella quale rientra anche la disciplina dei campi di sosta e di transito;
- c) l'area dell'assistenza ed integrazione sociale;
- d) l'area dell'istruzione (e del diritto allo studio);
- e) l'area delle attività produttive.⁷³

3.3. I contenuti necessari e necessitati di una legge che ancora non c'è...

Ciò che non possono fare le Regioni è disciplinare i diritti linguistici ovvero i diritti che riguardano la tutela e l'uso delle lingue diverse dall'italiano, ma, pure con questa limitazione, ampii sono ancora i margini per possibili interventi dei legislatori regionali nella direzione dell'inclusione sociale di Rom e Sinti, considerando che il loro principale problema di minoranza non è rappresentato dalla necessità di tutelare a tutti i costi la lingua romani, né di utilizzare detta lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione o con le autorità giudiziarie, ma dal loro modo di rapportarsi con il territorio in quanto comunità e di integrarsi nel contesto sociale ove si radicano.

Due sono gli obiettivi sottesi al complesso della normativa che devono essere perseguiti nel rispetto dei valori delle minoranze Sinte e Rom: da una parte, l'esigenza di favorire l'integrazione sociale delle famiglie zingare nella comunità regionale mediante la rimozione delle condizioni di svantaggio che le affliggono e, dall'altra parte, quella di tutelarne l'identità linguistica, culturale e religiosa.

Per la tutela dei diritti delle popolazioni zingare è stata prevista la loro partecipazione alla predisposizione degli interventi che le riguardano specialmente

⁷² Cfr. V. PIERGIGLI, *I diritti culturali e dell'istruzione delle persone Rom e Sinte*, Testo provvisorio della relazione al Convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Milano, Università Bicocca, 16-18 giugno 2010, pag. 16.

⁷³ Cfr. F. FURLAN, *Op. cit.*, pag. 18.

attraverso l'istituzione di organismi – comitati o consulte – presieduti dal presidente della Regione, ovvero dall'assessore competente o delegato e composti da membri designati dalla Regione e dalle autonomie locali ed esponenti delle associazioni aventi per fini statutarie la tutela della cultura zingara, nell'ambito dei quali può essere prescritta la rappresentanza degli zingari stessi. Questi organismi svolgono funzioni di consulenza verso le amministrazioni regionali, di verifica sulla attuazione delle leggi regionali di settore, di studio delle condizioni del nomadismo locale, di formulazione di proposte e pareri relativamente alla applicazione nel territorio della Regione di leggi e provvedimenti nazionali, comunitari e regionali volti a garantire a Sinti e Rom il godimento dei diritti civili e politici.⁷⁴

Quanto detto sinora dimostra che non si è in presenza di un totale rifiuto dell'ordinamento di riconoscere Rom e Sinti quali minoranze nazionali, quanto piuttosto di un riconoscimento incompleto e settoriale. Ecco perché diventa sempre più urgente l'approvazione di una legge statale *ad hoc*, che preveda in primo luogo una specifica tutela degli aspetti tipici del patrimonio linguistico-culturale della minoranza, prevedendo istituti analoghi a quelli previsti dalla legge n. 482/1999 per tutte le altre minoranze, come il diritto allo studio e all'uso e all'insegnamento della lingua *romanès*, anche nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e nei rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, con previsione di specifici obblighi di diffusione di programmi in lingua *romanès* da parte dell'emittente del servizio pubblico radio-televisivo, ma anche negli insegnamenti scolastici, il ripristino di cognomi e nomi in forma originale, lo studio e la diffusione della lingua, della cultura e delle tradizioni storico, letterarie e musicali della minoranza.

Occorre inoltre tutelare il diritto di ogni appartenente alla minoranza di vivere nella condizione liberamente scelta da lui o, se minorenni, dai suoi genitori di sedentarietà o di itineranza e il diritto di abitare in alloggi tipici della storia e della cultura rom e sinta, secondo una pluralità di scelte, come:

- a) alloggi in unità mobili in terreni di proprietà privata, dotate di tutti i requisiti igienico-sanitari collegati alle reti idriche e fognarie;
- b) aree di sosta temporanea almeno in ogni Provincia da rendere disponibili a quelle persone appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti che tuttora vivono in condizione di itineranza;
- c) alloggi di edilizia residenziale pubblica che consentano la vicinanza dei componenti della medesima famiglia allargata che lo desiderino;
- d) microaree di proprietà privata che consentano la convivenza degli appartenenti alla medesima famiglia allargata, con incentivi che attuino il favore per la promozione dell'investimento del risparmio popolare nella proprietà privata dell'abitazione ai sensi dell'art. 47 Cost.

Questa stessa legge dovrebbe dare specifica applicazione alle inderogabili norme dell'Unione Europea sulla circolazione e sul soggiorno dei cittadini comunitari, e potrebbe anche modificare le norme sulle modalità e le procedure per il riconoscimento dell'apolidia e della cittadinanza italiana ai figli degli apolidi di fatto nati in Italia. Occorre infine rafforzare le norme antidiscriminatorie e prevedere misure che prevengano e contrastino discriminazioni, segregazioni,

⁷⁴ Cfr. V. PIERGIGLI, *Op. cit.*, pagg. 15/16.

stigmatizzazioni e che impediscano applicazioni deteriori delle norme in vigore in materia penale, civile e amministrativa o che comunque considerino pericolosa una persona soltanto in considerazione della sua appartenenza alla minoranza dei Rom e dei Sinti.⁷⁵

In secondo luogo questa legge statale dovrebbe prevedere norme di promozione sociale degli appartenenti alla minoranza che, senza alcun assistenzialismo deresponsabilizzante, attuino sia la Convenzione quadro sulle minoranze nazionali, sia le molte raccomandazioni dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e delle istituzioni dell'Unione Europea che indicano obiettivi e strumenti per l'inclusione sociale di Rom e Sinti nei settori dell'aiuto alle famiglie numerose (art.31 Cost.), dell'accesso del credito alla proprietà dell'abitazione (art.47 Cost.), dell'accesso all'istruzione anche più elevata (art.34 Cost.), ai servizi sanitari e ai servizi assistenziali, ma anche nel settore dell'inserimento lavorativo e della formazione professionale (artt. 35, 36 e 38 Cost.), della promozione e valorizzazione delle espressioni culturali.

Proprio perché si tratta di una minoranza diffusa sul territorio la legge statale non potrà però essere lasciata soltanto alla spontanea attuazione delle amministrazioni statali, regionali e locali, ma dovrà prevedere appositi organismi nazionali e locali di consulenza, anche con l'apporto di personale appartenente alla minoranza dei Rom e dei Sinti, dovrà disciplinare la figura del mediatore interculturale Rom e Sinto, dovrà promuovere le attività delle associazioni di Rom e Sinti e il loro effettivo coinvolgimento prima di ogni decisione pubblica che riguardi la minoranza, dovrà prevedere un programma periodico di azioni positive da attuarsi a livello nazionale, regionale e locale, per la cui realizzazione si possono usare i fondi dell'Unione Europea per l'inclusione sociale e per gli investimenti regionali in favore delle categorie svantaggiate. Una nuova legge statale che dovrebbe assicurare, dunque, tutela, promozione, inclusione sociale, serenità, sviluppo della personalità, arricchimento delle culture e perciò sicurezza per tutte le persone che vivono a fianco nella stessa società italiana.⁷⁶

Tutto ciò – considerato forse un progetto per il futuro e, forse per taluni, una speranza – conferma, di fatto, una situazione di mancato espresso riconoscimento dei Rom quale minoranza ai sensi della legislazione nazionale, che rappresenta non solo un vuoto normativo statale, ma anche una misura che rischia di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione Europea. Rilevante sarebbe un riconoscimento che consentisse di identificare la minoranza Rom quale gruppo beneficiario di misure specifiche.

E a tal proposito, diverse strade sono possibili.

Una è l'inclusione di Rom e Sinti nella lista delle minoranze linguistiche storiche di cui alla l. 482/1999⁷⁷: un primo risultato positivo nel processo di riconoscimento si potrebbe ottenere attraverso una rapida entrata in vigore della proposta di legge n. 2858 per l'estensione delle disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche e storiche (legge 482/99) alle minoranze Rom e Sinte⁷⁸. Si

⁷⁵ Cfr. P. BONETTI, *I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia*, Relazione introduttiva al Convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Milano, Università Bicocca, 16 giugno 2010, pagg. 46/47.

⁷⁶ *Ibidem*, pagg. 47/48.

⁷⁷ Cfr. F. PALERMO, *Op. cit.*, pag. 14.

⁷⁸ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pag. 87.

tratta per un verso della via più semplice anche perché tentata in passato, ma non scevra di problemi, certo di ordine politico, ma anche di natura giuridica. Non si tratta infatti tanto del criterio della mancata concentrazione territoriale, spesso invocato nelle posizioni italiane (e di altri Paesi) ma che si è visto, attraverso l'analisi delle opinioni del Comitato consultivo, essere ostacolo del tutto irrilevante per il riconoscimento, quanto del criterio linguistico, dettato dall'art. 6 Cost. e imposto dalla legge 482. Per molti Rom e Sinti la richiesta di tutela e forse anche l'effettiva necessità della stessa riguardano aspetti diversi dai diritti linguistici, e questi possono rientrare, per coloro che lo richiedano, nel quadro della più ampia salvaguardia della cultura delle popolazioni interessate.

Una seconda via potrebbe essere il superamento – grazie all'approvazione di una legge *ad hoc* (di cui sopra) per le minoranze Rom e Sinte – dell'ostacolo linguistico, soprattutto calibrando le forme di tutela sulle esigenze specifiche delle comunità interessate. Una variante di questa opzione potrebbe essere rappresentata da un intervento legislativo statale “sottile”, volto essenzialmente al mero riconoscimento, accompagnato da interventi normativi regionali più consistenti. Ciò consentirebbe di superare il problema del riconoscimento delegando alle Regioni (e agli enti locali) l'attuazione concreta dei singoli diritti sulla base di una migliore valutazione delle diverse situazioni territoriali. Si tratterebbe in tal caso di una vera e propria *legge quadro nazionale*, che tuttavia potrebbe presentare alcune incognite di ordine giuridico, relative da un lato ai caratteri di unitarietà nel godimento dei diritti fondamentali, e dall'altro ai rischi di mancata attuazione da parte regionale e difficile sanzionabilità della stessa.⁷⁹

Questa legge nazionale potrebbe disegnarsi solo con il contributo e la volontà di tutti: di chi intenda far tesoro dei tanti successi (e anche dei molti insuccessi) della legislazione regionale, di chi ritenga di poter trovare un minimo comune denominatore per proteggere la cultura romani, di chi ritenga di poter pianificare in modo uniforme la gestione del territorio in relazione alla presenza nomade, di chi ritenga necessario individuare e garantire alcuni principi fondamentali propedeutici agli interventi regionali, oltre alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nell'esercizio delle competenze legislative regionali. Si tratterebbe di rilevare, in sostanza, le peculiarità di queste popolazioni, di riconoscerne il diritto tanto al nomadismo quanto alla stanzialità, alla tutela dell'identità culturale e ai diritti fondamentali quali la salute, l'istruzione, la partecipazione alla vita sociale e politica, anche attraverso momenti di confronto con le autorità pubbliche.⁸⁰

Il riconoscimento di Rom e Sinti quali minoranze, costituirebbe un primo passo significativo perché si tratterebbe di un intervento complessivo rivolto ad una minoranza portatrice di una storia e di una cultura complessa e viva che è parte integrante della cultura italiana e non semplicemente un intervento rivolto ad un gruppo socialmente emarginato: una proposta quindi che potrebbe costituire un presupposto per restituire dignità a chi vive da tantissimi anni in Italia senza quel riconoscimento, che viene invece dato alle altre minoranze etnico – linguistiche presenti nel nostro Paese. Spesso l'assenza di una politica globale è l'inevitabile

⁷⁹ Cfr. F. PALERMO, *Op. cit.*, pag. 15.

⁸⁰ Cfr. O. MAROTTI, *Verso una legge italiana per il riconoscimento delle minoranze Rom e Sinte?*, Intervento al Convegno internazionale “La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia”, Milano, Università Bicocca, 16 – 18 giugno 2010, pagg. 5/6.

conseguenza della mancanza di una legge nazionale che riconosca una *status* giuridico specifico alle popolazioni Rom e Sinti presenti all'interno dei confini nazionali, inoltre una legislazione carente rafforza i pregiudizi e gli stereotipi, i quali poi sono ulteriormente causa sia di insufficiente produzione giuridica che di inadempienze nell'applicazione delle leggi esistenti.⁸¹

3.4 Le politiche (non) realizzate a livello statale e locale

Le autorità pubbliche fanno poco o nulla per aiutare le comunità di Rom e Sinti a superare gli ostacoli che impediscono loro di godere pienamente dei propri diritti; spesso, anzi, rendono loro la vita impossibile. La diversità culturale, unita ad uno stato cronico d'indigenza estrema, genera così una forte disuguaglianza sociale che invece di attenuarsi aumenta sempre di più. Disuguaglianza che, a livello nazionale, l'Italia ha favorito, poiché non sono state sviluppate politiche articolate e coerenti per le comunità zingane. Alcuni tentativi di procedere nella direzione di una politica nazionale di riconoscimento dei Rom e dei Sinti come minoranze nazionali, sono stati intrapresi nel 2007 dal ministro Amato e hanno portato all'inizio del 2008 ad una Conferenza nazionale promossa dal Ministero della Solidarietà e dal Ministero dell'Interno. Quest'ultimo, lontano dal riconoscere la necessità di tentativi di integrazione fra politiche, ha affrontato le problematiche della comunità Rom in termini di *problema di ordine pubblico*.

A livello locale, invece, maggiori sono state le politiche pensate a favore delle comunità zingare. Queste politiche consistono in "programmi d'azione" attuati da una o più autorità pubbliche decisi a più livelli ma comunque con un margine di scelta autonoma da parte dei Comuni. Per Rom e Sinti si tende, però, ad identificare un unico modello di politica pubblica, senza discutere le differenze tra le città, utilizzando un modello unico e immutabile, diffuso trasversalmente nelle città piccole e nelle città grandi, al Nord come al Sud. Come se queste politiche fossero tutte uguali, come se i gruppi zingari fossero omogenei, come se non vi fosse tempo né storia, ma solo la riproduzione di rapporti necessari. Gli esiti principali consistono nel ridurre le diversità fra i vari gruppi, nominarli con un unico termine (zingari, nomadi o Rom è indifferente) e legittimare un repertorio di azione basato su due soli strumenti: il campo e l'uso ciclico degli sgomberi⁸². Scarse infatti sono state le politiche messe in atto per garantire alternative abitative adeguate per questi gruppi, così come scarse sono state le politiche volte a tutelare e a garantire il diritto all'istruzione e la partecipazione attiva nella società.

Si analizzerà, dunque, di seguito quanto è stato (non) realizzato e quanto dovrebbe essere attuato circa le politiche dell'abitare, l'integrazione scolastica, la rappresentanza e la partecipazione politica di Rom e Sinti sia a livello nazionale, che locale.

⁸¹ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 87/88.

⁸² *Ibidem*, pagg. 219.

3.4.1 Le politiche dell'abitare

Se si vuole almeno tentare di affrontare seriamente la questione dell'accesso all'abitazione, occorre innanzitutto rendersi conto dello sfasamento tra un nostro corpo di regole da un lato, e differenti tradizioni, o forse anche stili di vita dall'altro. Proprio questo sfasamento, il trovarsi cioè in una posizione 'obliqua' rispetto al nostro sistema di regole, e quindi in una condizione di precarietà giuridica, rende Rom e Sinti il più delle volte perdenti. Come si è detto, troppo spesso sono state legittimate azioni basate su "campi nomadi" e "sgomberi", che evidentemente sono due facce della stessa politica, con conseguenze penalizzanti sia per le persone coinvolte, sia sul piano dell'efficacia dell'azione amministrativa. Ed è sotto gli occhi di tutti il fallimento dei "campi nomadi"; anche quelli autorizzati e gestiti dai Comuni non sono riusciti a rappresentare una soluzione adeguata: sovraffollati, nascosti ai margini delle città, in condizioni igienico-sanitarie penose e con alti costi di gestione per le amministrazioni comunali hanno creato e creano più problemi che benefici. Sono spesso ghetti senza le minime infrastrutture necessarie all'abitare, sebbene predisposti dalle stesse amministrazioni pubbliche, che denotano un trattamento amministrativo che presume esista un gruppo sociale, degli esseri umani, per cui non valgono gli standard fissati per gli altri cittadini e che esprimono una intenzione di controllo della presenza dei Rom sul territorio⁸³.

La costante e ordinaria politica dei <campi nomadi> ha portato alcune leggi regionali e proposte di leggi statali alla previsione di un cosiddetto "*diritto al nomadismo*". Tutto ciò, però, appare contraddittorio: se nell'occuparsi di Rom e Sinti ci si occupa soprattutto di organizzare e finanziare i campi sosta per supposti nomadi e ben poco altro si fa a proposito di chi nomade non è – cioè oggi la grande maggioranza – si finisce per creare un alibi e per fingere che le politiche pubbliche si debbano occupare soltanto o soprattutto di persone in condizione di itineranza, quando invece si tratta di persone che sono soprattutto stanziali, che desiderano vivere nella società come gli altri, lavorare, anche se magari vorrebbero mantenere e studiare la loro lingua e abitare secondo modalità abitative tipiche della loro cultura.

Dall'altro lato si vorrebbe tutelare il nomadismo come aspetto dell'identità culturale dei Rom e dei Sinti, ma in realtà non si prevedono modi e strumenti con cui le persone possono spostarsi da un luogo all'altro, perché la maggior parte delle leggi regionali legano la tutela del nomadismo alla costruzione di campi sosta, che diventano il luogo dove Rom e Sinti hanno diritto, forse, ma soprattutto il dovere di vivere, seguendo precise regole di comportamento molto severe, pena l'espulsione, con un'indubbia discriminazione lesiva della vita privata e familiare. Così in realtà il nomadismo previsto dalle norme regionali o locali in pratica diventa uno stile di vita costruito dall'abitare in case prefabbricate o containers o roulotte in appositi campi sorvegliati, nei quali Rom e Sinti di fatto vivono in modo stanziale, separati dal resto della popolazione e in luoghi lontani e chiusi. Si tratta così di *nomadismo forzato* che consiste in una *mobilità indotta* slegata da ragioni di tipo economico, commerciale o culturale e strettamente dipendente

⁸³ Cfr. C. CORSI, *I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione*, Relazione al Convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Milano, Università Bicocca, 16 – 18 giugno 2010, pagg. 17/18.

dall'atteggiamento ostile e di chiusura delle amministrazioni locali verso altre forme di abitazione sociale adatta per i Rom e i Sinti.

Ecco, allora, che nuove soluzioni devono essere realizzate per rendere effettivo un diritto fondamentale di ogni individuo che è quello ad un'abitazione dignitosa. Il godimento di questo diritto, peraltro, non è collegato allo *status civitatis* e come emerge sia dalla normativa internazionale, sia dalla nostra Costituzione è collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo. Dal campo nomadi, dunque, si dovrebbe passare ad una gamma altamente differenziata di possibilità abitative: abitazioni ordinarie, di produzione pubblica; abitazioni ordinarie di produzione privata (con strumenti di sostegno per accesso al mutuo); autocostruzioni accompagnate e sostenute dal movimento cooperativo; aree attrezzate in funzione residenziale (di proprietà o in affitto) per gruppi familiari estesi; interventi a bassa soglia per l'emergenza abitativa, non rivolti unicamente a Rom o Sinti; aree di sosta per i gruppi che hanno uno stile di vita itinerante⁸⁴.

Nuove soluzioni abitative avrebbero come conseguenza l'interruzione del circolo vizioso di miseria ed emarginazione, in cui vivono molti Rom e Sinti, e darebbero il vantaggio di mantenere unite le famiglie allargate - espressione di un sistema sociale e culturale strutturato in modo diverso da quello prevalente nel mondo occidentale. Grazie alla realizzazione di programmi abitativi *ad hoc* si avvierebbe, invece, un circolo virtuoso che avrebbe come obiettivo finale l'accesso al mercato del lavoro, alla piccola impresa artigianale, alle professioni. Insomma la partecipazione piena alla vita della società in cui Rom e Sinti sono inseriti, pur mantenendo inalterata la propria identità culturale che anzi ne uscirebbe rafforzata⁸⁵.

3.4.2 Il diritto all'istruzione e l'integrazione scolastica

La scuola è un terreno ideale e particolarmente fertile in cui far crescere, fin dalla più tenera età, una coscienza aperta e disponibile a considerare il "diverso" – in quanto membro di comunità che si distinguono dalla popolazione maggioritaria per lingua, cultura, religione, etnia – non alla stregua di nemico o straniero, bensì come fonte di conoscenza e di reciproco arricchimento culturale.

La garanzia del diritto all'educazione e all'istruzione rappresenta il primo passo verso il graduale inserimento dei bambini Rom e Sinti nella società in cui vivono più o meno stabilmente, nonché l'indispensabile requisito per acquisire una formazione culturale adeguata a consentire il futuro ingresso nel mercato del lavoro su un piano di parità con gli altri individui.

La normativa internazionale obbliga o esorta i governi statali a riconoscere e attuare il diritto all'istruzione in quanto finalizzato al pieno sviluppo della personalità umana, sottolineando l'importanza della predisposizione di misure positive idonee a realizzare l'eguaglianza sostanziale dei Rom nel settore scolastico. Nel 2001, in occasione della Conferenza mondiale contro il razzismo,

⁸⁴ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pag. 234.

⁸⁵ Cfr. M. CERMEL, *Rom e Sinti: cittadini senza patria o popolo europeo transnazionale?*, Relazione al Convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Milano, Università Bicocca, 16 – 18 giugno 2010, pag. 7.

la discriminazione razziale, la xenofobia e l'intolleranza, un espresso invito veniva rivolto agli Stati per assicurare ai ragazzi Rom/*Gypsies*/Sinti/viaggianti, e soprattutto alle ragazze, pari accesso all'istruzione e per attivarsi affinché i curricula scolastici a tutti i livelli – che dovrebbero includere la possibilità di reclutare insegnanti e assistenti nelle stesse comunità Rom, nonché l'opportunità per i discendenti di apprendere le lingue ufficiali fin dalla scuola dell'infanzia e di imparare la lingua materna – siano formulati in modo consapevole e tale da rispondere ai bisogni di queste comunità⁸⁶.

Moltissimi documenti a livello internazionale, oltre a proclamare il divieto di discriminazioni, sanciscono il diritto di ogni individuo all'istruzione e impegnano gli Stati firmatari a garantire l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito, l'accesso all'insegnamento superiore in base alle attitudini e alle capacità di ciascuno, la regolarità della frequenza scolastica in modo da ridurre il tasso degli abbandoni, la libertà dei genitori di scegliere il genere di istruzione da impartire ai figli, conformemente alle proprie convinzioni (art. 26 Dichiarazione universale; art. 13 Patto sui diritti economici, sociali e culturali; principi primo, quinto e settimo Dichiarazione diritti del fanciullo; artt. 28-29 Convenzione diritti del fanciullo).

Le organizzazioni regionali che operano in Europa, e di cui l'Italia è parte, hanno elaborato, ciascuna nel proprio ambito e conformemente alle proprie finalità, documenti e strategie sempre più puntuali per esortare gli Stati a favorire la scolarizzazione dei bambini di origine Rom, senza trascurare l'obiettivo della salvaguardia e della promozione della loro specificità culturale. In linea con quanto sancito nei documenti internazionali, il nostro ordinamento costituzionale riconosce a tutti il diritto allo studio, dispone il carattere obbligatorio e gratuito dell'istruzione inferiore, assegna allo Stato il compito di renderlo effettivo (art. 34 Cost.) e di istituire scuole statali di ogni ordine e grado, nonché quello di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 33, 2° comma, e art. 117, 2° comma, lett. n) Cost.).

Il fatto che si tratti di un diritto sociale fondamentale riconosciuto a tutti va inteso nel senso che il suo esercizio deve essere garantito a ogni individuo in condizioni di eguaglianza, cioè su base paritaria e senza discriminazioni di sorta, e indipendentemente dal requisito della cittadinanza che non riveste alcun rilievo ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico, secondo quando risulta dalla interpretazione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale. Pertanto, ogni bambino a prescindere dal fatto che sia apolide, italiano o straniero, comunitario o extracomunitario, extracomunitario figlio di extracomunitari regolari, irregolari, senza cittadinanza, rifugiati o richiedenti asilo, dovrebbe poter fruire delle prestazioni scolastiche che la legge italiana, a partire dal dettato costituzionale, garantisce a “tutti” facendone addirittura oggetto di un obbligo per gli individui e per le istituzioni. La cautela sottesa all'impiego del modo condizionale nasce non soltanto dalle difficoltà di rendere effettive le prescrizioni del legislatore, specialmente quando destinatari sono i bambini di etnia Sinti e Rom per il perdurare dei pregiudizi e delle discriminazioni verso di loro e le loro famiglie, ma altresì dal carattere spesso frammentario della stessa normativa, sia statale che regionale, che non ne rende sempre agevole l'interpretazione e si rivolge solo

⁸⁶ Cfr. V. PIERGIGLI, *Op. cit.*, pag. 2.

sporadicamente agli appartenenti alle comunità Rom e Sinte, mentre più frequentemente è formulata in maniera da continuare ad alimentare lo stereotipo dello zingaro in quanto nomade o straniero⁸⁷.

Né il possesso della cittadinanza, né la regolarità dell'ingresso e del soggiorno sul territorio italiano possono influire, dunque, sull'accesso all'istruzione dato che il diritto allo studio deve essere riconosciuto – comunque e in ogni caso – a tutti, secondo quanto recita l'art. 34 Cost.

Pertanto, i minori Rom e Sinti anche se stranieri – comunitari, extracomunitari regolarmente soggiornanti oppure privi del permesso di soggiorno – hanno diritto, nelle forme e con le medesime modalità dei minori italiani, alla fruizione dell'offerta di istruzione e formazione che la Repubblica deve assicurare a ogni ragazzo fino al diciottesimo anno di età.

La regolarità in ordine alla presenza sul territorio italiano è invece richiesta per l'iscrizione ai corsi universitari (art. 39 TU) e per la frequenza da parte degli adulti stranieri di corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie, nonché per l'accesso a un'offerta formativa tale da permettere loro di conseguire il titolo di studio della scuola dell'obbligo (art. 38, 5° comma, lett. a) e b) TU)⁸⁸.

L'obiettivo della scolarizzazione di Rom, Sinti e Camminanti è ben presente sia al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che all'Opera Nomadi⁸⁹, i quali hanno sottoscritto un protocollo d'intesa e da diversi anni sono impegnati a contenere la dispersione e l'abbandono scolastico mediante interventi diretti all'inserimento di questi ragazzi e a consentire il raccordo tra le culture d'origine e la scuola, a promuovere la formazione degli insegnanti, a favorire la creazione presso gli uffici scolastici regionali di forme di coordinamento interistituzionale che valorizzino la sinergia delle competenze, a potenziare l'insegnamento dell'italiano come lingua seconda, a sensibilizzare le comunità di Rom, Sinti e Camminanti verso la scolarizzazione dei ragazzi, a organizzare iniziative per la formazione dei mediatori linguistici e culturali⁹⁰.

Tuttavia la promozione del diritto all'istruzione e alla formazione non è realmente garantita se ai servizi educativi in senso stretto non viene affiancata una serie di provvidenze che in concreto contribuiscono alla scolarizzazione dei minori. L'acquisto di libri, il servizio mensa e quello di trasporto scolastico, l'accesso a laboratori linguistici sono prestazioni collaterali che propriamente non rientrano nella categoria delle "prestazioni scolastiche obbligatorie", eppure sono condizione necessaria affinché il diritto all'istruzione venga garantito in modo sostanziale.

Nonostante l'assenza di previsioni puntualmente dedicate alla tutela dei diritti delle comunità Rom e Sinte, almeno in materia di diritto all'istruzione e

⁸⁷ Cfr. V. PIERGIGLI, *Op. cit.*, pag. 8.

⁸⁸ *Ibidem*, pag. 10.

⁸⁹ *Opera Nomadi* è un'associazione con finalità di solidarietà sociale e di tutela dei diritti. Nasce a Bolzano nel 1963 come associazione regionale del Trentino Alto Adige e diventa un'associazione di carattere nazionale nel 1965. Il 26/3/ 1970, con Decreto del Presidente della Repubblica n. 347, è elevata a Ente Morale Nazionale. L'Associazione è nata dalla consapevolezza che fosse necessario un movimento di volontari organizzato per promuovere interventi atti a togliere gli zingari ed altri nomadi, dalla situazione di emarginazione in cui sono relegati e per aprire la collettività nazionale alla comprensione e all'accoglienza dei diversi. (dal sito: <http://www.operanomadimilano.org/chi/chi.htm>)

⁹⁰ Cfr. V. PIERGIGLI, *Op. cit.*, pagg. 9/10.

promozione della cultura, il complesso delle previsioni legislative e amministrative ha sostanzialmente cambiato punto di vista rispetto al passato. Fino al 1986, infatti, il Ministero della Pubblica Istruzione prevedeva un sistema di classi speciali parallele riservate ad alunni Rom e Sinti che oggi appare impensabile e discriminatorio, poiché si rileva uno sforzo da parte del legislatore all'integrazione scolastica e alla realizzazione del dialogo interculturale⁹¹.

Attualmente, le istituzioni politiche sembrano avere ben presente, in linea teorica, che la presenza regolare dei bambini Rom e Sinti nella scuola dell'obbligo, presupposto per la piena integrazione sociale e per l'accesso al mondo del lavoro in condizioni di eguaglianza con gli altri individui, è un obiettivo che non deve essere perseguito al prezzo della rinuncia da parte loro alla propria specificità e alla identità culturale. L'inserimento sociale non può essere sinonimo di assimilazione ai modelli culturali e comportamentali proposti (o imposti) dal gruppo maggioritario. Al contrario, occorre agevolare l'insegnamento della lingua *romanés* ai bambini Rom e Sinti affinché non perdano le loro radici linguistiche e promuovere la diffusione della conoscenza della storia e della cultura zingana all'interno della intera comunità scolastica quale fattore di arricchimento per tutti, allo scopo di rendere effettive l'esistenza e l'interazione paritaria di diverse culture e la possibilità di generare espressioni culturali condivise mediante il dialogo e il rispetto reciproco.

Ciò risulta essere, tuttavia, soltanto un auspicio, poiché la condizione delle comunità Rom e Sinte continua ad essere penalizzata dalla permanenza del pregiudizio diffuso, oltre che dalla mancanza di una strategia globale di intervento che affronti i problemi legati alla scolarizzazione in un contesto più ampio e integrato tra i diversi livelli di governo e gli organismi variamente impegnati sul territorio, in modo da rimuovere gli ostacoli di natura sociale ed economica che tuttora resistono e impediscono agli appartenenti a queste comunità il godimento dei diritti fondamentali.

Una visione, dunque, parziale con elementi di ambiguità e contraddizione da parte delle istituzioni politiche che si riflette inevitabilmente sulla scarsa effettività del diritto allo studio per i minori e contribuisce al mantenimento del *gap* tra le buone intenzioni della normativa scolastica e la *bad practice* della sua implementazione pratica⁹².

Si possono citare due esempi a conferma di quanto detto.

Nel 2007, il Ministero della Solidarietà sociale ha stanziato 3,5 milioni di euro da destinare a progetti volti a favorire l'accoglienza di alunni immigrati e Rom. Non si sa quante di queste risorse fossero destinate a progetti specifici di inserimento scolastico dei minori Rom, che possiedono peculiarità proprie, ma non è tanto importante saperlo visto che la norma che assegnava tale finanziamento è stata dichiarata incostituzionale, a seguito di ricorso inoltrato da alcune Regioni, per violazione degli articoli 117, quarto comma e 119 della Costituzione⁹³.

Un'altra incongruenza tra buone intenzioni della normativa scolastica e implementazione pratica, riguarda la lotta all'evasione scolastica. Se è vero, infatti, che l'ordinamento sanziona i genitori che omettono, senza giusto motivo,

⁹¹ Cfr. P. BONETTI, *Op. cit.*, pag. 36.

⁹² Cfr. V. PIERGIGLI, *Op. cit.*, pagg. 13/14.

⁹³ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pag. 45.

di far impartire l'istruzione obbligatoria ai propri figli (art. 731 c.p.), analoghe previsioni astrattamente disposte a carico degli operatori scolastici e delle amministrazioni comunali risultano in realtà poco efficaci soprattutto per i bambini Rom e Sinti, poiché tale lotta è combattuta in Italia esclusivamente sulla base dei dati inseriti nell'anagrafe dei residenti alla quale le famiglie Rom che vivono nei campi di sosta non sono iscritte, con la conseguenza che la vigilanza sull'inserimento nella scuola resta per lo più affidata alla buona volontà degli operatori scolastici e alla autonomia didattica del singolo istituto⁹⁴.

La scolarizzazione può divenire uno strumento di riscatto morale all'interno della società maggioritaria poiché consente una miglior autorappresentazione e una maggior emancipazione, ma da sola non basta.

La scolarizzazione è sicuramente la chiave della futura emancipazione delle nuove generazioni Rom e Sinte: è risaputo che lo scarso livello di scolarizzazione di molti Rom e Sinti costituisce oggi il principale ostacolo nell'accesso al mondo del lavoro. Ma il diritto all'istruzione non si garantisce solo con i proclami: è necessario dar vita a condizioni sociali e misure politiche che lo rendano accessibile. Sarebbe importante garantire stabilmente ed efficacemente ai bambini e ai giovani Sinti e Rom un'istruzione non discriminatoria, cioè lo stesso diritto ad una istruzione di qualità indipendentemente dalla loro estrazione. Fondamentale è dunque sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi che i bambini Rom e Sinti devono affrontare e sulle possibili soluzioni, coinvolgendo quindi insegnanti, sindacati, autorità didattiche e gli stessi genitori. Per molti bambini che vivono quotidianamente tra sgomberi forzati, comportamenti discriminatori, insostenibilità dei costi e grandi distanze dall'istituto, la frequenza scolastica diventa impossibile. Piuttosto che essere un luogo dove costruire relazioni positive ed egualitarie tra alunni e tra alunni ed insegnanti, la scuola diventa purtroppo molto spesso un luogo dove si perpetua e rinforza l'emarginazione di Rom e Sinti⁹⁵.

3.4.3 Rappresentanza e partecipazione politica

La reale partecipazione delle minoranze Rom e Sinte ai processi decisionali e politici risulta molto limitata. Manca un approccio sostanziale che sia in grado di promuovere il pieno coinvolgimento di Rom e Sinti come soggetti attivi della società, affinché possano divenire promotori della loro autonomia sociale e culturale. Sarà difficile realizzare un'efficace strategia per i Rom e i Sinti senza che i diretti protagonisti entrino nella sua definizione, nell'implementazione e nella valutazione dei risultati.

Tutti gli organismi europei ed internazionali riconoscono nella partecipazione diretta dei gruppi poco rappresentati – come i Rom e i Sinti – il presupposto di base per la costruzione di politiche efficaci. Politiche che facciano emergere giovani Rom e Sinti, donne e uomini capaci di pensare; politiche volte all'attuazione di specifiche strategie per eleggere Rom e Sinti a tutti i livelli, dal Parlamento europeo al Parlamento nazionale, ai governi locali .

⁹⁴ Cfr. V. PIERGIGLI, *Op. cit.*, pagg. 13/14.

⁹⁵ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pag. 85.

Anche in Italia si avverte la necessità di garantire un'effettiva partecipazione alla vita politica dei Sinti e dei Rom.

La partecipazione, nel nostro Paese, è un fatto nuovo sorto con la *Federazione Rom e Sinti insieme*, nata come comitato nel marzo 2007 e divenuta Federazione il 18 maggio 2008. Questa è un'organizzazione democratica; con la sua costituzione per la prima volta in Italia si è cercato di avviare un articolato percorso di partecipazione attiva e propositiva, con il tentativo di costruire un meccanismo di rappresentatività di Sinti e Rom, italiani e immigrati. Fin dalla sua costituzione la Federazione si è proposta di costruire un dialogo diretto per la promozione di una società aperta e interculturale, l'affermazione della cultura della legalità, il contrasto agli abusi di potere; un ruolo attivo e propositivo di Rom e Sinti per collaborare a tutti i livelli in tutte le iniziative finalizzate a promuovere la cultura zigana e a migliorare le condizioni di vita delle famiglie Rom e Sinte.

Nel processo volto a garantire l'effettiva partecipazione politica e sociale dei Rom, i partiti politici nazionali giocherebbero un ruolo centrale: dovrebbero impegnarsi per riformare le proprie strutture interne al fine di rimuovere ogni ostacolo diretto o indiretto alla partecipazione dei Rom e dei Sinti; dovrebbero incorporare nella propria agenda politica e sociale programmi specifici finalizzati alla loro piena integrazione.

Ma ciò non basta. Sinti e Rom dovrebbero acquisire maggiormente consapevolezza circa le violazioni dei loro diritti in quanto cittadini di uno Stato, attraverso la formazione di attivisti / mediatori, quindi un ulteriore passo da fare sarebbe quello dell'informazione circa la protezione giuridica esistente e dei mezzi disponibili per combattere le discriminazioni.

Inoltre, diventa sempre più necessario garantire luoghi in cui Rom e Sinti possano prendere la parola e rappresentarsi. La possibilità di uno spazio di critica sulle misure che li riguardano è garanzia del successo di una politica e di coerenza fra gli obiettivi prefissati e i processi che si dispiegano quotidianamente⁹⁶.

Si tratta di riconoscere il ruolo essenziale che capacità e risorse degli interessati possono svolgere nell'affrontare le varie questioni. Ecco che possono svolgere un ruolo importante sia nell'individuazione di possibili soluzioni che nel creare i presupposti di convivenze pacifiche e di comprensione reciproca, l'utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa da attivare a livello locale (ad esempio tra gli abitanti di un quartiere) per discutere e magari condividere possibili decisioni su diversi interventi nei confronti di Rom e Sinti. Probabilmente una partecipazione ampia di tutti i soggetti in qualche modo coinvolti, oltre a rendere i diretti interessati attori nei procedimenti decisionali che li riguardano, potrebbe evitare l'insorgere di difficoltà di convivenza, di conflittualità, di pregiudizi⁹⁷.

Se così fosse le politiche pubbliche risulterebbero rinforzate e non indebolite dal confronto con i destinatari degli interventi, poiché Rom e Sinti non verrebbero infantilizzati ma riconosciuti come individui competenti e, in quanto tali, interlocutori autorevoli con i quali discutere finalità e mezzi degli strumenti da attuare e valutare.

⁹⁶ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 81 /83.

⁹⁷ Cfr. C. CORSI, *Op. cit.*, pagg. 21/22.

3.5 Cosa resta da fare...La plurarizzazione degli interventi messi in campo

La messa in atto quotidiana di pratiche discriminatorie nei confronti di Sinti e Rom motivate esclusivamente in ragione della loro appartenenza alla etnia zingara, l'identificazione dello zingaro con lo straniero, il nomade, colui che rifiuta l'integrazione ed è pericoloso per la collettività, e la giustificazione culturale – non soltanto nel sentire comune, ma altresì nelle aule giudiziarie – di comportamenti individuali come il furto o la richiesta di elemosina e la loro conseguente riconduzione allo stile di vita proprio degli appartenenti a questa etnia, sono manifestazioni che si traducono nella lesione del bene giuridico della dignità umana, nella vanificazione dell'eguaglianza – intesa come divieto di discriminazioni – e nel disconoscimento, di fatto, dei diritti fondamentali.

Ai diversi si rimprovera non il fatto di essere diversi, ma di esserlo in modo anomalo. Una sentenza del Tribunale di Verona, nel 2004, nel condannare il comportamento di alcuni esponenti politici locali per diffusione di idee razziste e incitamento a commettere atti di discriminazione nei confronti di una comunità di Sinti, così si esprimeva: *“Non si stigmatizza lo zingaro per essere zingaro, ma perché egli vive come uno zingaro, dunque come si ritiene che vivano tutti gli zingari, prediligendo il nomadismo, l'accattonaggio, la nullafacenza, la ruberia ... si ritiene che gli uomini anormalmente diversi siano anche pericolosi e inutili per il proprio gruppo di appartenenza. A coloro che si considerano anormalmente diversi spetta, per natura, il rifiuto sociale in modo incondizionato in quanto inassimilabili (...) o inadatti (...)”* (Sent. 2203/2004).

Finché permane l'approccio razzista e antizingaro in seno alla comunità maggioritaria, che non sempre trova l'efficace opposizione della magistratura, i diritti fondamentali riceveranno una applicazione selettiva, e pertanto discriminatoria, così trovando palese smentita i valori della tolleranza, della accoglienza, del rispetto delle differenze che in un tessuto sociale sempre più eterogeneo e composito dovrebbero guidare l'azione dei pubblici poteri ma, prima ancora, le coscienze e i comportamenti di ciascun individuo⁹⁸.

Approcciarsi e interagire con le società zingane non dovrebbe significare considerarle comunità di poveri bisognosi. Se certamente l'indigenza caratterizza in maniera marcata molti dei nuclei familiari, questa condizione non è generalizzabile all'insieme dei gruppi e delle famiglie. E anche nel caso di individui in condizioni di povertà, politiche integrate dovrebbero fare dei passi nella direzione di un'autonomia possibile, con gradi sempre maggiori di indipendenza economica.

A tal proposito diventa sempre più necessario studiare come e dove intervenire: occorre un approccio sinergico, non solo tra le varie amministrazioni, ciascuna per la propria competenza e portatrice della propria esperienza, ma anche tra queste, le comunità presenti in Italia e il mondo dell'associazionismo.

Tuttavia, le associazioni a favore dei gruppi zingani hanno giocato, negli ultimi quarant'anni, un ruolo ambivalente. Se da un lato hanno cercato di

⁹⁸ Cfr. V. PIERGIGLI, *Op. cit.*, pagg. 17/18.

promuovere interventi e servizi a difesa di alcuni diritti fondamentali, in primis quello all'istruzione e all'accesso all'acqua, dall'altro hanno in buona misura sottostimato l'importanza della partecipazione attiva dei Rom e dei Sinti, nonché il sostegno a forme di rappresentanza legittima.

Non si tratta, infatti, di adattare degli esclusi alle norme di una società ben regolata, ma di promuovere il riconoscimento reciproco. Il passaggio da un'ottica riparativa a un approccio di promozione della coesione sociale mette in luce la centralità della partecipazione sociale e culturale dei Rom e dei Sinti, così come di ogni altro gruppo sociale.

In quest'ottica sono state pensate le *misure indirizzate alla specifica situazione delle popolazioni nomadi quali i Rom*, descritte in un apposito paragrafo del primo rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008. Le misure indicate dal rapporto sono le seguenti:

- la costituzione di un tavolo che riunisca governo, associazioni Rom e associazioni del privato sociale che lavorano con i minori Rom, al fine di stilare un piano d'azione per la loro inclusione con particolare attenzione all'accesso all'istruzione e ai servizi sanitari;
- la diffusione delle buone pratiche relative a servizi e interventi realizzati a livello locale, quali ad esempio il Centro antimendicizia realizzato dal Comune di Roma;
- il rafforzamento dell'utilizzo di mediatori culturali, in particolare negli interventi rivolti ai minori Rom, Sinti e Camminanti.

Si tratta, come è evidente, di misure del tutto generiche, spesso programmatiche e prive di alcun riscontro. Ma è sorprendente, soprattutto, il fatto che gli unici due esempi di progetti concreti indicati nel rapporto rivelino la permanenza dello stereotipo negativo e favoriscano l'automatica associazione dell'appartenenza all'etnia Rom a fenomeni di devianza e delinquenziali. Oltre al <Centro antimendicizia>, che si qualifica da solo, vien citato un secondo progetto, denominato @URORA (AUsilio per il Recupero, l'Orientamento e il Reinserimento degli Adolescenti del penale), che ha l'obiettivo di facilitare il reinserimento sociale dei minori sottoposti a provvedimento penale offrendo loro percorsi formativi professionali affini alle discipline informatiche. Esso parte dichiaratamente dal presupposto che *tra i minori particolarmente svantaggiati sono da considerare anche i ragazzi ospitati negli Istituti penali per Minorenni e nelle Comunità ministeriali, molti dei quali appartengono alla minoranza nomade Rom*. Detto più esplicitamente: viene richiamata una misura destinata al reinserimento dei minori sottoposti a misure penali sulla base del presupposto che molti dei minori interessati appartenerebbero alla comunità Rom o nomade.

In definitiva, quasi nulla vien fatto nel campo delle politiche attive tanto che non vengono neppure utilizzati i finanziamenti messi a disposizione dall'Unione Europea per la realizzazione di progetti volti a migliorare le condizioni di vita di Rom e Sinti ed a favorire l'integrazione sociale di persone che possiedono, in larga parte, la cittadinanza italiana⁹⁹. Eppure sarebbe importante che ogni programma utile all'inclusione dei Rom avesse il sostegno del finanziamento dai Fondi strutturali. Attraverso questi fondi l'UE può facilitare l'accesso all'istruzione, alla formazione, ai lavori di qualità, e può migliorare le

⁹⁹ Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 44/45.

zone dove vivono le comunità marginalizzate. I Fondi strutturali europei cofinanziano già diversi progetti rivolti alle comunità Rom, ad esempio per quanto concerne l'istruzione nella prima infanzia, l'occupazione, le pari opportunità. Oltre ai finanziamenti disponibili tramite i programmi di politica regionale, il Parlamento europeo ha assegnato alla Commissione europea 5 milioni di euro per un progetto pilota sull'inclusione dei Rom nei settori dell'istruzione nella prima infanzia, del micro - finanziamento e della sensibilizzazione¹⁰⁰.

A livello nazionale sembrerebbe che, salvo poche eccezioni, di azioni positive a favore dell'integrazione degli zingari se ne siano fatte ben poche al punto che si potrebbe parlare, piuttosto, di azioni negative. Considerazione, questa, che sembrerebbe valere anche a livello locale. Eppure ci sono delle iniziative da intraprendere – molte delle quali già analizzate in precedenza – talmente ovvie da sembrare quasi banali.

Innanzitutto il riconoscimento della lingua *romanès* che – com'è stato già detto – è stata esclusa dalla legge del '99 sulle minoranze linguistiche.

Un'altra azione positiva potrebbe essere il riconoscimento del diritto al nomadismo e la costituzione di aree provvisorie di transito per quelli che sono gli *ultimi seminomadi*. Il fenomeno del seminomadismo in Italia è ancora praticato da una minoranza di circa 20.000 Rom Kalderasha, Sinti giostrai e Camminanti siciliani, tutti cittadini italiani.

Iniziative importanti, inoltre, dovrebbero essere:

- In primo luogo, un censimento serio degli zingari presenti in Italia. Censimento a cui dovrebbe seguire la regolarizzazione degli zingari presenti in Italia da più generazioni e che rispondono a precisi requisiti. Censimento e non schedatura. La differenza è sostanziale: il primo è finalizzato all'inclusione, la seconda ha a che fare con questioni di ordine pubblico e, in questi ambiti, prendere le impronte digitali è prassi. Prendere le impronte digitali su base etnica è discriminazione razziale che nulla ha a che fare né con il censimento, né con la schedatura. Prendere le impronte digitali ai bambini su base etnica è vergognoso e basta.

- In secondo luogo, dare cittadinanza ai bambini nati in Italia, una volta raggiunta la maggiore età;

- Infine, la chiusura graduale e programmata dei campi, offrendo alternative abitative adeguate e usufruendo dei fondi stanziati a tale scopo dalla Comunità Europea. I campi sono e sono stati un'invenzione delle istituzioni, sono stati dei ghetti e continuano ad esserlo per quante migliorie vi si possano fare. Sono delle zone franche di contagio sociale dove non vigono le regole della cultura zingana tradizionale, ma quelle delle subculture devianti¹⁰¹.

Tutte queste iniziative – che ci si aspetta siano attuate al più presto – confermano la necessità di lavorare su una gamma differenziata di proposte per giungere a soluzioni, sia sul piano normativo che amministrativo, che siano il frutto di procedure partecipate e non di decisioni imposte.

¹⁰⁰ Cfr. M. FORNARA, *I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei Rom e dei Sinti elaborati dagli organismi dell'Unione Europea*, Intervento al Convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Milano, Università Bicocca, 16 – 18 giugno 2010, pagg. 10/12.

¹⁰¹ Cfr. A. R. CALABRÒ, *Zingari. Storia di un'emergenza annunciata.*, Napoli, 2008, pagg. 263/265.

La pluralità di formule e alternative proposte serve a realizzare criteri di appropriatezza a misura della diversità delle situazioni, delle esigenze, dei progetti di vita degli interessati.

La pluralità di strumenti, infatti, ha permesso che le amministrazioni scoprissero la centralità della mediazione. In molti casi i poteri locali hanno iscritto gli interventi con i Rom e i Sinti in un orizzonte di integrazione fra le politiche, costruendo una pluralità di strumenti per facilitare l'accesso ai servizi sociali, alla formazione professionale, ai servizi scolastici, sanitari e di inserimento lavorativo. La plurarizzazione degli strumenti messi in campo rappresenta un motore di cambiamento molto forte per le politiche pubbliche locali. Quattro sono i tratti significativi che sembra importante sottolineare:

1) In primo luogo, la varietà di strumenti ha un valore in sé, e mostra la sua efficacia innanzitutto nel contrastare la reificazione di questa galassia di minoranze in un'unica categoria amministrativa assegnata a un solo strumento di politica abitativa (il campo nomadi);

2) In secondo luogo, la varietà di strumenti si accompagna a una riduzione del trattamento differenziale e della formulazione di politiche specialistiche, rivolte cioè solo ai nomadi. La varietà di strumenti implica mettere a disposizione strumenti ordinari di politica pubblica anche alle persone appartenenti ai gruppi zingari: ad esempio, non il servizio sanitario per gli zingari, ma misure di accesso anche per essi al servizio sanitario nazionale;

3) In terzo luogo, la varietà di strumenti pone ai poteri locali problemi di coordinamento fra i diversi settori dell'amministrazione implicati a diverso livello, e fra questi e gli attori della società civile coinvolti. Certamente l'analisi comparativa mette chiaramente in luce un deficit di integrazione: diffusi problemi di compartimentazione fra settori, attori e agenzie si riscontrano effettivamente in tutti i casi. Il modo ricorrente con cui il problema viene sollevato può essere interpretato come l'indicatore di una certa problematizzazione che il modello centrato su <campo nomadi e sgomberi> non permetteva nemmeno di teorizzare;

4) Infine, la varietà di strumenti favorisce i percorsi di individualizzazione e riconoscimento delle specificità di ciascuno dei destinatari. Questo processo di personalizzazione, pur non essendo avulso da elementi di ambivalenza a seconda delle modalità in cui si realizza, iscrive comunque anche gli interventi nei confronti di questi gruppi nella più complessiva spinta all'attivazione che caratterizza oggi le politiche sociali. Conseguente a un processo di personalizzazione e attivazione, vi è anche un passaggio da politiche <per> a politiche <con>: la varietà favorisce le spinte al coinvolgimento dei destinatari nella programmazione degli interventi stessi, gli stessi Rom e Sinti, riconosciuti come soggetti politici capaci di rappresentanza¹⁰².

Il *problema zingari* non si risolve né con la demagogia, né con l'intolleranza: si risolve con un programma serio di inserimento abitativo, lavorativo e scolastico. Occorre affrontare la *questione Rom* sulla base di un principio fondamentale: quello che sancisce i diritti della persona, definita in quanto tale e non come appartenente ad una comunità e ad un'etnia. L'unico modo per risolvere questa situazione è convincersi che non esistono gli zingari, ma esistono delle *persone* che non vengono riconosciute come tali, ma etichettate

¹⁰² Cfr. R. CHERCHI e G. LOY (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 235/236.

come zingare e, per tale ragione, ritenute tutte uguali. Dietro la parola *zingari* ci sono persone. Persone che hanno un nome e un cognome, sentimenti e parole. Forse non sono molti, ma ci sono. Ed è da loro che bisogna cominciare per risolvere la *questione zingari*¹⁰³.

O c'è uno sforzo, da parte di tutti i livelli di governo, di comprensione, di inclusione, senza assimilazione, e quindi uno sforzo anche di adeguamento del nostro diritto, oppure queste persone saranno sempre ai margini della legalità e conseguentemente in una condizione di estrema fragilità.

¹⁰³ Cfr. A. R. CALABRÒ, *Op. cit.*, pag. 268.

CONCLUSIONI

Non è stato facile scrivere degli *zingari*.

Non è stato facile prendere consapevolezza e scrivere dell'incolmabile distanza tra diritti inviolabili, leggi, direttive, raccomandazioni, norme – legiferate ad ogni livello (dall'Unione Europea agli enti locali) – e la mancata attuazione delle stesse, sostanzialmente e nello specifico *status* di Rom e Sinti.

Il tentativo di questo lavoro è stato quello di analizzare lo *status* giuridico di Sinti e Rom in Italia, le condizioni di effettivo (non) godimento dei diritti di cui sono titolari e le politiche (non) realizzate a loro favore. In altri termini, ciò che si è cercato di dimostrare in questo elaborato è la mancata attuazione di tutele e garanzie nei confronti di Rom e Sinti, nonostante lo *status* giuridico di cui godono – (come si è detto) più della metà di quelli presenti nel nostro Paese sono, infatti, cittadini italiani.

Non solo. Si è dimostrato, anche, come tutti i tentativi di riconoscimento delle minoranze zingane e di integrazione proposti dagli organismi dell'Unione Europea siano rimasti, di fatto, lettera morta per l'Italia – nonostante i molti richiami da parte dei diversi organi di controllo dell'UE – e come i tentativi di politica messi in atto, sia a livello nazionale che locale, si siano dimostrati fallimentari.

Come già si è affermato nei precedenti capitoli, la maggior parte dei Rom e dei Sinti è presente nel nostro Paese ormai da molti anni, da generazioni: tanti sono nati in Italia, anche i loro padri sono nati qui, e sono figli di chi, molti anni orsono, migrò e si stabilì nel territorio italiano.

Ma chi sono i Rom e i Sinti oggi? Innanzitutto delle persone.

Dal loro stile di vita, dal loro senso di identità culturale e linguistico, dai nomi con i quali si riconoscono, dalle tradizioni perdute del passato si ricostruisce un'umanità immersa nel presente, ma dal futuro fragile e incerto.

Un futuro che stenta ancora a riconoscerli come “portatori di alterità”.

Le differenze, infatti, infastidiscono sempre di più e i comportamenti poco rassicuranti vengono rifiutati senza possibilità di mediazioni. Si preferisce coltivare l'ossessione di una società sicura, anche se ciò comporta l'introduzione di leggi inique e trattamenti differenziali, esasperando una ricerca di legalità fittizia che alle volte ha poco o nulla a che fare con la giustizia.

E non importa se il risultato di tutto ciò è il mantenere prudentemente distanti gli *altri*, a cominciare dagli *zingari* confinati nei campi nomadi, basta che siano resi innocui e non disturbino più di tanto.

Troppo spesso, negli anni, si è tentato di “nascondere” gli *zingari*, di delimitarli in un preciso spazio ai fini del controllo e dell'ordine pubblico. Troppo spesso le rivendicazioni di chi <voleva di più> sono state messe a tacere, non sono state ascoltate, o hanno condotto al mero assistenzialismo.

A domande specifiche di riconoscimento sono state date, nella maggior parte dei casi, risposte inadeguate che hanno fatto sì che Rom e Sinti scivolassero sempre di più ai margini di una società che si definisce *democratica e multiculturale*. Si avverte una certa difficoltà nell'accettare che persone con cultura e tradizioni diverse possano essere cittadini alla pari di uno stesso Stato. E così Sinti e Rom, in virtù di un patrimonio culturale differente, dovrebbero restare

ad un gradino inferiore della scala dei *privilegi civili, politici e sociali* che la nostra bella Italia assicurerebbe solo a cittadini di *tipo A*. Privilegi appunto, poiché risulta davvero difficile – nel caso di Sinti e Rom – parlare di diritti. Ed è proprio qui, infatti, che sorge il problema: anche se cittadini italiani e cittadini Rom e Sinti italiani giuridicamente godono dello stesso *status*, quindi formalmente eguali nel godimento dei medesimi diritti, in sostanza a questi ultimi vengono negati, riducendosi a *privilegi* a cui aspirare e non a diritti che per *status* spettano loro.

Il diritto alla libera circolazione, il diritto all'assistenza sanitaria, il diritto ad un'abitazione, il diritto all'istruzione, il diritto di voto attivo e passivo non possono diventare diritti da *elemosinare* – come l'opinione pubblica persiste nel sostenere sappiano ben fare gli *zingari* – ma garanzie che innanzitutto il legislatore dovrebbe assicurare a tutti, a prescindere da etnie e culture specifiche. Se, infatti, ci fosse una presa di posizione netta da parte di chi si trova ai vertici del potere, forse qualcosa cambierebbe. Se, finalmente, Parlamento e Governo decidessero di attuare azioni specifiche volte a favorire il riconoscimento e l'integrazione di queste minoranze, forse Rom e Sinti uscirebbero dai *ghetti* nei quali da troppo tempo ormai vivono.

È questione di prendere una posizione, senza temere di risultare impopolari.

E come si potrebbe non parlare degli *operatori del sociale* in questo elaborato? Dove si situano nel processo di *dis*-conoscimento di Rom e Sinti e nei tentativi di integrazione?

In questi anni, sono state perseguite – a parer mio – due strade: una è stata quella del dare attuazione ad ordinanze statali e a leggi regionali, che hanno limitato il lavoro sociale al controllo dei campi e all'ordine pubblico; l'altra strada – perseguita, a mio avviso, dai più coraggiosi – ha portato all'interazione e alla condivisione di due culture, diverse ma alla pari.

Condivisione, appunto, non assimilazione.

E molte associazioni del privato sociale sembrano imbattersi in questa direzione. La Federazione Rom e Sinti insieme, così come Opera Nomadi, da anni lavorano per dar voce e tutelare le comunità zigane. Ma anche molte altre associazioni lavorano, nel silenzio delle città italiane, al fianco di Sinti e Rom nella difficile “combinazione” di culture, usi e costumi.

Perché anche questo è un fatto da non sottovalutare, anzi meritevole di una considerazione. I cittadini italiani di origine Rom e Sinti – specie le giovani generazioni – vivono (e probabilmente soffrono) la dicotomia tra le tradizioni zigane di un tempo lontano, nostalgia di anziani nomadi, e il voler adattarsi ad un mondo occidentale che non permette, di fatto, la coesistenza del combinarsi di due culture: decidere di essere fino in fondo italiani, ma *rinnegare* le proprie origini.

Gli operatori sociali, dunque, dovrebbero intervenire proprio a tal proposito: non soltanto nel caso di *emergenze* sociali, abitative, scolastiche, sanitarie, ma creando una vera e propria rete di promozione e valorizzazione della cultura zigana, affinché nessun Rom e Sinto sia costretto a rinunciare alla sua storia. Una rete di promozione che non diventi filantropia o pura demagogia: per far ciò è di fondamentale importanza che Sinti e Rom siano i protagonisti del loro stesso processo di emancipazione, protagonisti della rivendicazione dei diritti, protagonisti del riscatto sociale.

Solo così si potrebbe uscire dall'ottica assistenziale che troppo spesso invade lo stato sociale, riducendolo a *distributore* di beni e servizi che nulla ha a che fare con la responsabilizzazione e l'autonomia che conducono all'autodeterminazione di Rom e Sinti.

Tuttavia, gli interventi sociali non possono colmare il vuoto legislativo che continua ad immobilizzare la *questione zingari*.

Pur restando di fondamentale importanza l'impegno e l'attivarsi di quanti lavorano per queste minoranze, resta comunque insostituibile il ruolo che l'ordinamento italiano ha (o avrebbe) nel processo di riconoscimento. Un riconoscimento legislativo che se ci fosse legittimerebbe il lavoro dello stesso Terzo settore, oltre ad agire sulle pratiche discriminatorie e sul senso comune dell'opinione pubblica. Infatti, se l'ordinamento, *in primis*, riconoscesse sostanzialmente la specificità delle minoranze Rom e Sinte con una legge *ad hoc*, verrebbe delegittimato (e magari sanzionato) il comportamento discriminatorio di chi si ritiene, ancora oggi, un *cittadino prediletto*.

Nel corso di questo lavoro e nella ricerca di materiale bibliografico, di atti dei convegni e di normative, diverse volte si è percepito chiaramente che Rom e Sinti sono sempre stati il *capro espiatorio* di crisi e malcontento delle società. Sono sempre stati (e sono tuttora) le persone verso la quale indirizzare pensieri e sensazioni sgradevoli e marginalizzanti. Diventano la parte avversaria della cosiddetta "guerra tra poveri": finché continua ad esserci chi vive ghettizzato nei campi nomadi, i cittadini di *tipo A*, seppur in condizioni economico-sociali non adeguate, possono ancora esser convinti di godere di uno *status* superiore.

Combattere pregiudizi e atti discriminatori, dunque, resta la prima cosa da fare. Ma ciò non può essere affidato solo al buon senso dei cittadini; deve piuttosto far parte di un intervento serio messo in atto dal legislatore, che sia completo e diretto ad ogni ambito della vita civile, politica e sociale. Un intervento che *in primis* dovrebbe riconoscere Rom e Sinti in quanto cittadini dello Stato italiano, e poi certamente riconoscere loro lo specifico *status* di minoranza. Successivamente, si dovrebbero pensare e progettare politiche che non siano più esclusive, ma che puntino sempre di più all'inclusione, intesa come processo bidirezionale nel quale tutti – Rom, Sinti e non – siano i protagonisti di uno scambio che arricchisce gli uni gli altri e garantisce una pacifica (e non indifferente) convivenza.

C'è inoltre da considerare quella parte di Sinti e Rom che non possiedono la cittadinanza italiana. A tal proposito, questo elaborato ha anche provato a dimostrare come in molte situazioni l'ordinamento statale non garantisce agli *zingari* i diritti fondamentali della persona umana.

Ci sono diritti che il legislatore riserva ai soli cittadini, ma ci sono *diritti* (cosiddetti) *universali* che non possono non essere riconosciuti a tutti – Rom e Sinti compresi. Eppure, spesso in Italia sono stati lesi molti dei diritti fondamentali che la stessa Carta costituzionale garantisce a tutti, indipendentemente dallo *status* giuridico in cui si trovano.

Basti pensare che, nel 2008, moltissimi *zingari* sono stati destinatari di ordinanze di sgombero dai campi sosta, e sottoposti a censimento con tanto di impronte digitali al seguito, in virtù di una percepita *emergenza zingari*.

È recentissima, tuttavia, la richiesta di Amnesty International alle autorità italiane di porre fine alle misure discriminatorie contro le persone Rom. Proprio lo

scorso 18 novembre il più alto organo giurisdizionale amministrativo del Paese ha dichiarato illegittimi i decreti del 2008, e ha decretato la fine dell'*emergenza nomadi*, che ha esposto le comunità Rom e Sinte a gravi violazioni dei diritti umani.

Le richieste di non discriminazione nei confronti delle comunità zingane, in questi ultimi anni, non sono state inviate all'Italia solo dalle organizzazioni internazionali, ma anche (e soprattutto) dagli organismi dell'Unione Europea. Considerando la ratifica da parte dello Stato di molte Convenzioni e Direttive UE, ci si aspetterebbe una concreta messa in pratica delle stesse. Ma raramente la strada percorsa è stata in questa direzione, mettendo in discussione le stesse finalità dell'Unione Europea che fa dell'uguaglianza e del riconoscimento delle diversità i capisaldi sui quali basare la crescita dell'Unione stessa.

L'auspicio, dunque, è quello di non sottovalutare l'integrazione e l'intercultura, limitandosi ad offrire risposte di tipo assistenziale, ma anzi proporre e promuovere progetti di integrazione che non siano basati solo su parole affascinanti ma ingannevoli, quanto piuttosto su azioni positive e concrete da mettere in campo collaborando insieme a Rom e Sinti.

Non lavorare per loro, ma costruire con loro.

Un punto d'incontro ci può essere, si può costruire un dialogo che sia scambio reciproco e non solo imposizione di una cultura, anche perché Rom e Sinti non si arrendono e non cedono ai tentativi di assimilazione. Non si nascondono. Non vogliono più farlo. E non vogliono andar via dal loro Paese, l'Italia.

Gli *zingari* continueranno a ricercare legittimità e riusciranno a rinascere dalle proprie ceneri poiché credono all'avvento di una società rispettosa delle differenze e di una comunità consapevole dei propri diritti.

BIBLIOGRAFIA

P. BONETTI, “I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia”, Convegno Internazionale La Condizione Giuridica Di Rom E Sinti In Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

A.R. CALABRÒ, *Zingari. Storia di un'emergenza annunciata*. Liguore Editore, Napoli, 2008.

A.R. CALABRÒ, “I Rom e i Sinti in Italia: Segregazione urbana e debolezza delle politiche sociali”, Conferenza Internazionale sulla Condizione Giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

M. CERMEL, “Rom e Sinti: cittadini senza patria o popolo europeo transnazionale?”, Conferenza Internazionale sulla Condizione Giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

R. CHERCHI - G. LOY a cura di, *Rom e Sinti in Italia*, Editore Ediesse, Roma, 2009.

E. CIMOLI, “Gli interventi di volontariato a sostegno scolastico a favore dei Rom e Sinti”, Conferenza Internazionale sulla Condizione Giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

C. CORSI, “I diritti delle persone Rom e Sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione”, Conferenza Internazionale sulla Condizione Giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

M. FORNARA, “I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei Rom e dei Sinti elaborati dagli organismi dell'Unione europea”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

F. FURLAN, “Rom e Sinti nelle legislazioni regionali”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

E. LAMARQUE, “La tutela legale della famiglia”, Convegno Internazionale La Condizione Giuridica Di Rom E Sinti In Italia, Milano 16-18 Giugno 2010 Università degli Studi Milano-Bicocca.

A. MAIORCA, “Il quadro degli strumenti di tutela giuridica in Italia contro le discriminazioni nei confronti delle persone Rom e Sinti”, Convegno Internazionale La Condizione Giuridica Di Rom E Sinti In Italia, Milano 16-18 Giugno 2010 Università degli Studi Milano-Bicocca.

O. MAROTTI, “Verso una legge italiana per il riconoscimento delle minoranze Rom e Sinte?”, Convegno Internazionale la Condizione Giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano, 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

L. MASERA, “Il diritto penale di fronte a Rom e Sinti”, Convegno Internazionale La Condizione Giuridica Di Rom E Sinti In Italia, Milano, 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

L. MONASTA, “La condizione di salute delle persone Rom e Sinti nei campi nomadi”, Convegno Internazionale La Condizione Giuridica Di Rom E Sinti In Italia, Milano, 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

P. MOROZZO DELLA ROCCA, “Il diritto alla vita privata e familiare, i diritti dei bambini Rom e Sinti e la loro tutela”, Convegno Internazionale La Condizione Giuridica Di Rom E Sinti In Italia, Milano, 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

L. NERI, “I profili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

F. PALERMO, “Rom e Sinti come minoranza. profili di diritto italiano e comparato e di diritto internazionale”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

G. PERIN, “L’applicazione ai Rom e a Sinti non cittadini delle norme sull’apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

L. PIASERE, *I Rom d’Europa. Una storia moderna*, Editori Laterza, Bari, 2009.

V. PIERGIGLI, “I diritti culturali e dell’istruzione delle persone Rom e Sinte”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

G. POGGESCHI, “I diritti linguistici dei Rom e dei Sinti: una nuova sfida per la tutela giuridica della diversità”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

E. ROZZI, “Discriminazioni dei minori Rom e Sinti rispetto al diritto istruzione: uno sguardo socio-giuridico”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

A. TOSI, “Le politiche abitative per i Rom e i Sinti”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

S. TOSI CAMBINI, “Chi ruba i bambini? I risultati di uno studio sui casi di presunto tentato rapimento di minori gagé da parte di Rom riferiti in Italia dal 1986 al 2007”, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

T. VITALE – F. SCARPELLI – E. ROSSI, “Un popolo senza requisiti. La condizione dei Rom e dei Sinti nell’Italia di oggi”, in *Il Porrajmos dimenticato. Le persecuzioni dei rom e dei sinti in Europa*, Edizioni Opera Nomadi, Milano, 2004, pp. 90-101.

T. VITALE, *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma, 2009.

G. E. VIGEVANI, Obblighi dei mezzi di comunicazione e prevenzione della stigmatizzazione, Convegno Internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

SITOGRAFIA

<http://www.operanomadimilano.org/chi/chi.htm>

<http://www.osservazione.org/documenti/ministeronternosuirom.pdf>

<http://www.juragentium.unifi.it/forum/rom/it/pdl.pdf>

http://www.osservazione.org/documenti/OSCE_ITALYv1.pdf

www.everyonegroup.com

http://www.isfol.it/Dettaglio_Focus/index.scm?codi_focus=331&codi_percorso=50&num_pag=3

<http://comitoromsinti.blogspot.com/>

Ringraziamenti

Al termine di questo lavoro, voglio ringraziare quanti hanno condiviso con me questo percorso. E non è semplice; soprattutto non è facile farlo senza dimenticare qualcuno. Di solito evito le formalità, ma i miei grazie non saranno formali, solo poche righe per ricordare l'importanza di tante persone in questi anni e, in generale, nella mia vita.

Grazie nonna Emilia, che più di altri saresti voluta esserci oggi. Grazie perché mi hai sostenuta in questi anni di università, insegnandomi determinazione e impegno, come solo una donna che ha vissuto fatiche e difficoltà sa fare.

Grazie papà e mamma. Grazie per esserci sempre stati, nelle scelte condivise e anche in quelle non capite, contestate ma accettate. Grazie per questo traguardo, è mio ma anche vostro. Grazie per i sacrifici, ma soprattutto per l'amore.

Grazie Dalila, che in silenzio sai quanto sei importante. Grazie perché, anche se non te ne accorgi, mi regali piccole perle e mi sei compagna. Grazie per i pomeriggi che mi hai aiutata a scrivere questo lavoro.

Grazie a voi nonni e alla mia famiglia, per l'amore e l'incoraggiamento. Grazie perché avete sempre fatto il tifo per me.

Grazie a te, Fabrizio per la tua presenza silenziosa e discreta. Grazie perché se oggi si è realizzata una parte della promessa di quei due bambini, è anche merito tuo. Grazie perché continui ad essere mio Amico e confidente.

Grazie a tutti i miei amici, a chi c'è da sempre, a chi c'è stato e a chi è arrivato. Grazie per le cose che viviamo insieme e perché so di poter contare su ciascuno di voi. Grazie perché colorate le mie giornate.

Grazie alla prof.ssa Loprieno che già scelsi come relatrice, tra me, in "tempi non sospetti". Grazie non solo per il suo lavoro e per l'attenzione riservatami, ma soprattutto per aver potenziato il mio schierarmi dalla parte delle "cose giuste". Grazie per la pazienza e la disponibilità.

Grazie alle colleghe e ai colleghi, a quelle più vicine con le quali ho condiviso gli studi, a chi – da lontano – mi ha spinto ad andare avanti, e grazie soprattutto a chi c'è stato nei momenti più difficili.

Grazie ai Missionari Omi e al Movimento Giovanile Costruire. Grazie per essere la mia famiglia, grazie per aver dato senso allo studio e per la nostra vita condivisa.

Grazie Alessia che hai raccolto e accolto tutte le mie ansie e le arrabbature. Grazie perché tante volte hai messo da parte te stessa per sostenermi e per risolvere le mie preoccupazioni. Grazie per la "parte tecnica" di questo lavoro.

Grazie, infine, a tutti coloro che non ho citato ma che ci sono, che fanno parte della mia vita: grazie a chi accoglie le mie paure, a chi mi chiede aiuto o silenzio, a chi è lontano, a chi rende la mia vita piena.