

**Paolo Bonetti**

Professore associato di diritto costituzionale  
nell'Università degli studi di Milano-Bicocca

---

## **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)**

Sommario: 1. La persona al centro del sistema giuridico-costituzionale. Il principio personalista – 2. La complessità della condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia – 2.1. Rom e sinti come persone: diritti da tutelare, egualanza formale e sostanziale, pari dignità sociale. – 2.2. Rom e Sinti come appartenenti ad una minoranza linguistico-culturale e la fruizione volontaria da parte di ogni persona delle misure di tutela quale appartenente alle minoranze. – 3. Le cinque caratteristiche specifiche proprie della sola minoranza dei Rom e dei Sinti - 3.1. Una minoranza diffusa su tutto il territorio italiano - 3.2. Una minoranza a cui appartiene una maggioranza di sedentari e una minoranza di itineranti (e l'ambiguo “diritto al nomadismo”). - 3.3. Modi e forme particolari dell'abitare insieme. - 3.4. Eterogeneità interna dei gruppi Rom e Sinti. - 3.5. Una minoranza composta di persone aventi una condizione giuridica eterogenea (italiani, comunitari, extracomunitari, rifugiati, apolidi). – 3. Trattamento equalitario nei diritti fondamentali e trattamento differenziato a tutela delle specificità della minoranza – 4. Una minoranza discriminata. Il nodo della disciplina dell'abitare e della residenza. Gli ostacoli legali all'egualanza - 5. La mancata rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini Rom e Sinti ne impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. – 6. Rom e Sinti come minoranza poco tutelata: la mancanza di una legge statale e la (inadeguata) supplenza delle leggi regionali. - 7. L'emergenza alloggiativa dei Rom e dei Sinti e i riflessi della tutela internazionale del diritto all'abitazione sulle politiche abitative italiane per le famiglie Rom. - 8. Verso una legge statale di riconoscimento e tutela dei Rom e dei Sinti: dare sicurezza a tutti

## **1. La persona al centro del sistema giuridico-costituzionale. Il principio personalista**

Nella cultura giuridica italiana è finora mancato un tentativo di approfondire tutti gli aspetti della condizione giuridica delle persone che si richiamano alla cultura dei Rom e dei Sinti, anche se si tratta di persone presenti in Italia fin dal XIV secolo. Forse è stata anche la mancanza di una adeguata riflessione giuridica, anche tra gli studiosi del diritto delle minoranze, che ha finora supportato politiche pubbliche carenti o addirittura discriminatorie nei confronti di tale popolazione.

Per soppiare a questa lacuna gli approfondimenti che saranno svolti riguarderanno singoli aspetti giuridici e sociali della condizione giuridica dei Rom e dei Sinti in Italia, che però devono essere preceduti da un'introduzione complessiva che torni alla radice della funzione del diritto e alle fondamenta dei sistemi costituzionali democratici.

Infatti 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 (anche perciò nel tempo è divenuto uno strumento del potere)<sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Sull'umanità del diritto e su tali aspetti elementari si veda P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, pp. 11 ss.

Invece in una forma di stato democratico-sociale 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. 2: 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.

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, la sua creatività, la sua laboriosità, è la prima, imprescindibile “risorsa” cui il sistema costituzionale e l'organizzazione comunitaria è chiamato ad attingere. L'ordinamento giuridico, salvo che vi ostino ragioni relative alle condizioni, costituzionalmente previste, di un'ordinata convivenza, intende edificarsi in forza del libero e creativo apporto di ogni appartenente alla comunità e si impegna a rispettare e a far rispettare il peculiare progetto di vita di ogni persona, le particolari forme di realizzazione e il soddisfacimento delle proprie esigenze vitali, insomma “il diritto alla vita, alla libertà e alla ricerca della felicità” (come si esprimeva la Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti d'America del 1776).

In tal senso 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 di altri 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, sicchè è inscindibile il legame tra il principio personalista (art. 2 Cost.), principio di egualanza formale e azioni positive dei pubblici poteri finalizzate a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che di fatto impediscono l'egualanza, il pieno sviluppo della persona e la sua partecipazione alla vita sociale, politica ed economica del Paese (art. 3 Cost.).

Si torna dunque ai fondamenti dell'ordinamento per ragionare intorno ai nodi giuridici che riguardano la condizione delle popolazioni rom e sinte presenti in Italia e preferendo così omettere ogni premessa storica, antropologica e sociologica circa popolazioni nei confronti delle quali per secoli in molti paesi d'Europa ha operato lo stigma della discriminazione giuridica e addirittura un'opera di persecuzione, di assimilazione forzata e di annientamento.

Nell'imminenza del 150<sup>^</sup> dell'unità d'Italia occorre però ricordare che fanno parte del popolo italiano anche le migliaia di Rom e Sinti cittadini italiani, i cui antenati furono discriminati dal regime fascista, che poi dal 1940 li internò in una decina di campi di concentramento sul territorio italiano: da questi alcuni, dopo l'8 settembre 1943, furono poi trasferiti per essere sterminati a centinaia di migliaia nei campi nazisti e altri riuscirono a fuggire e parteciparono anche al movimento di resistenza antifascista.

Tuttavia mentre quasi tutti conoscono la parola Shoah, che designa lo sterminio del popolo ebraico, pochi conoscono la parola Porrajmos (divoramento) che designa le persecuzioni, su base razziale, subite dalle popolazioni sinte e rom e la stessa legge n. 211/2000 (Istituzione del "Giorno della Memoria" in ricordo dello sterminio e delle

persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti) non menziona il Porrajmos, lo sterminio dei rom e dei sinti, le cui vittime sono state per la prima volta ricordate alla Camera dei deputati soltanto nel dicembre 2009. Eppure nel periodo fascista il Ministero dell'Interno, dapprima nel 1926 con una circolare ordinò il respingimento generalizzato alla frontiera di tutti gli zingari stranieri ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica per le loro “caratteristiche abitudini di vita”, poi chiese vigilanza su di loro in tutto il territorio nazionale e dispose rastrellamenti nel 1938 deportandoli verso l’Abruzzo, la Sardegna o la Calabria e infine, dopo che alcuni studiosi delle università italiane avevano elaborato giustificazioni razziali per la più drastica discriminazione, con la circolare n. 63462/10 dell’11 settembre 1940 ordinò a tutte le Prefetture l’internamento forzato di tutti i Sinti e i Rom italiani in appositi campi di concentramento costituiti in tutta Italia sotto il controllo delle forze di polizia<sup>2</sup>.

Il fatto che tuttora manchino adeguati spazi per il racconto dei sopravvissuti, appartenenti ad una cultura orale, fa comprendere come in Italia tuttora occorra seriamente approfondire la storia e la condizione di Rom e Sinti.

Si può ora tornare alla loro condizione giuridica.

## 2. La complessità della condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia

Per iniziare a comprendere in modo razionale 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.

---

<sup>2</sup> Per un approfondimento cfr. da ultimo, per tutti, (anche per ulteriori riferimenti bibliografici) L. Bravi, *Dalla persecuzione allo sterminio dei rom e dei sinti*, in *Il crimine dei crimini. Stermini di massa nel Novecento*, a cura di F. Berti e F. Cortese, Milano, 2008, pp. 117 ss. e G. Bezzecchi, *Sterminio nazista e persecuzione fascista degli zingari*, ivi, pp. 131 ss.

## **2.1. Rom e sinti come persone: diritti da tutelare, egualanza formale e sostanziale, pari dignità sociale**

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.

In tal senso ogni cittadino italiano rom o sinto in base all'art. 3 Cost. 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.

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, alla quale la dignità è riconoscibile soltanto se e nella misura in cui l'umanità della persona stessa non è soggetta a qualsiasi forma di degradazione ed è dunque quello stato complessivo in cui si trova chi gode del rispetto e della stima altrui e propria<sup>3</sup>. 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 qualsiasi rapporto sociale, con i soli limiti delle proprie attitudini e del possesso della capacità giuridica<sup>4</sup>.

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

---

<sup>3</sup> Cfr. A. Ruggeri e A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1993, p. 223.

<sup>4</sup> Cfr. A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*. III<sup>^</sup> ed., Padova, 2003, p. 114.

vita di ogni persona o anche dei suoi comportamenti sociali, anche di quelli illegali, discriminano anche involontariamente una persona e così le provochino sensazioni di umiliazione o di avvilimento e facciano venire meno la stima che ogni persona merita come essere umano<sup>5</sup>.

Sotto tale profilo la violazione della dignità mediante pratiche anche indirettamente discriminatorie autorizza il singolo a richiedere anche all'autorità giudiziaria la tutela del principio lesato mediante una delle diverse forme di azioni antidiscriminatorie previste dall'ordinamento giuridico italiano anche in attuazione delle norme comunitarie. Le azioni discriminatorie infatti sono previste sia negli artt. 43 e 44 del t.u. delle leggi sull'immigrazione (d. lgs. n. 286/1998), sia nel d.lgs. n. 215/2003, che recepisce la direttiva 2000/43 del 29 giugno 2000, la quale attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, sia nel d.lgs. n. 216/2003, che recepisce la direttiva 2000/78 del 27 novembre 2000, la quale stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni del lavoro; l'art. 7 del d.lgs. n. 215/2003 ha istituito 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 opportunità nel dicembre 2003, ora organizzato con d.p.c.m. 11 dicembre 2003, il che però lo rende privo della indipendenza dal Governo necessaria ad intervenire in modo efficace e tempestivo nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

La pari dignità sociale comporta anche un limite all'esercizio dei diritti individuali o collettivi o dei poteri pubblici allorché menomino la dignità umana (nell'esecuzione delle pene e delle misure privative della libertà personale – artt. 13 e 27 Cost. - nella misura della retribuzione del lavoratore – art. 36 Cost. -, nell'esercizio dell'iniziativa economica – art. 41 - nelle cure sanitarie obbligatorie- art. 32).

---

<sup>5</sup> Cfr. G. Rolla, *Profili costituzionali della dignità umana*, in *La tutela della dignità dell'uomo*, a cura di E. Ceccherini, Napoli, 2008, pp. 68 e 70.

Essa comporta anche il divieto che la società e ciascun membro di essa esprima giudizi di indegnità su altre persone<sup>6</sup> e dunque presuppone anche l'esistenza o il formarsi di una coscienza sociale orientata al rispetto reciproco tra ogni persona e a non trasformare le differenziazioni sociali in fattori di esclusione e, in base al principio di egualanza sostanziale previsto dall'art. 3, comma 2 Cost., esige che tutti i pubblici poteri si adoperino per rimuovere quegli ostacoli economici e sociali che si frappongono alla effettiva egualanza e alla partecipazione della persona alla vita economica, sociale e politica.

Come confermano le ripetute segnalazioni all'Italia da parte degli organi internazionali è proprio questa la situazione italiana dei Rom e dei Sinti: anche nelle ipotesi in cui si tratti di cittadini italiani essi sono uguali di diritto, ma spesso sono diseguali 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 o fastidiosi o pericolosi.

Sono dunque giuste le azioni antidiscriminatorie, ma non bastano, perché occorrono ben precise azioni positive in ogni campo.

## **2.2. Rom e Sinti come appartenenti ad una minoranza linguistico-culturale e la volontarietà individuale nella fruizione delle misure di tutela quale appartenente alle minoranze**

Le persone Rom e Sinti costituiscono anche una minoranza etnico-linguistica che ha determinate caratteristiche specifiche analogamente ad ogni altra minoranza (l'uso di una determinata lingua – il Romanes seppur in varie varietà e sfumature - una lunga storia

---

<sup>6</sup> Cfr. C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 44.

comune o analoga tra i vari gruppi, una cultura, una letteratura, una musica ed un'arte comuni).

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<sup>7</sup>.

In ogni caso la protezione della diversità arricchisce il principio di egualianza 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 1º 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 come aggiuntive alle altre garanzie dei diritti fondamentali riconosciuti a tutte le persone in quanto tali.

### **3. Le cinque caratteristiche specifiche proprie della sola minoranza dei Rom e dei Sinti**

---

<sup>7</sup> Cfr. A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, p. 53.

Rom e Sinti costituiscono però anche una minoranza etnico-linguistica, la quale ha almeno cinque caratteristiche specifiche che la differenziano da ogni altra minoranza e che fanno sorgere complicate esigenze di regolazione giuridica:

- 1) diffusione su tutto il territorio nazionale;
- 2) presenza di persone che vivono una vita stanziale e di persone che vivono una condizione itinerante;
- 3) desiderio diffuso tra gli appartenenti di vita ravvicinata dei componenti della famiglia allargata;
- 4) spiccate varietà interne tra i diversi gruppi linguistici e culturali.
- 5) Presenza di appartenenti ognuno dei quali si trova in una condizione giuridica diversa (cittadini italiani, cittadini di altri stati membri dell'Unione europea, cittadini di Stati extracomunitari, titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, apolidi)

### **3.1. Una minoranza diffusa su tutto il territorio italiano**

La prima caratteristica specifica della sola minoranza dei Rom e dei Sinti è quella che le persone appartengono alla minoranza non vivono concentrate in un determinato territorio, ma sono diffuse su tutto il territorio dello Stato.

Sorge perciò il problema di riuscire a dare tutela efficace alla specificità della minoranza, perché invece 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; il *modello territoriale* di tutela degli appartenenti alle minoranze appare perciò generalizzato nell'ordinamento giuridico italiano, anche perché l'individuazione di un legame con il territorio 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<sup>8</sup> e anche perché, per motivi pratici ed organizzativi<sup>9</sup>, soltanto all'interno di un territorio determinato le amministrazioni pubbliche riescono a predisporre apposite misure di tutela, come l'istruzione in una lingua diversa da quella della maggioranza, l'uso abituale di tale lingua con tutte le pubbliche autorità, la toponomastica, il bilinguismo. Così la legge n. 482/1999 sulle minoranze linguistiche storiche prevede misure di tutela soltanto nei riguardi delle minoranze linguistiche territorialmente insediate, tra cui non vi sono i Rom e i Sinti.

Invece finora nell'ordinamento giuridico italiano il *modello di tutela personale*, applicando il quale l'appartenente ad una minoranza linguistica gode dei diritti previsti a tutela della minoranza in qualsiasi parte del territorio nazionale, pare ristretto al solo diritto all'uso della lingua nel procedimenti giudiziari (art. 111 Cost.). In realtà il criterio personale è astrattamente applicabile per il resto soltanto per minoranze di una certa consistenza dislocate su tutto il territorio nazionale<sup>10</sup> e i Rom e i Sinti sono senz'altro una minoranza storica tra le più consistenti tra quelle diffuse sull'intero territorio italiano, anche se la legislazione statale dovrà adottare forme e strumenti di tutela specificamente connessi alle specificità della minoranza.

### **3.2. Una minoranza a cui appartiene una maggioranza di sedentari e una minoranza di itineranti (e l'ambiguo “diritto al nomadismo”)**

La seconda caratteristica culturale specifica della minoranza dei Rom e dei Sinti allude alla circostanza che 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.

---

<sup>8</sup> Cfr. V. Piergigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001, p. 454.

<sup>9</sup> Cfr. S. Bartole, voce *Minoranze linguistiche*, in *Novissimo digesto italiano, Appendice*, vol. V, Torino, 1984, p. 45.

<sup>10</sup> Cfr. E. Palici di Suni, *Unitarietà della Repubblica e gruppi identitari: il caso delle minoranze linguistiche*, in *Valori e principi del regime repubblicano, II Sovranità e democrazia*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari, 2006, p. 654.

Non è dunque più vera l'equazione tra nomadi e Rom e Sinti ed anzi considerare itineranti, ma qualificandoli come "nomadi" coloro che ormai in grande maggioranza oggi sono stanziali 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 – che oggi -si ripete- è assai minoritaria – rispetto alla loro identità linguistico-culturale e ai problemi di inclusione sociale.

Perciò la ripetuta previsione in alcune leggi regionali<sup>11</sup> e in proposte di leggi statali di un c.d. "diritto al nomadismo" appare contraddittoria: se nell'occuparsi di Rom e Sinti ci si occupa soprattutto di organizzare e finanziare 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, ma che desiderano vivere nella società come gli altri, lavorare, anche se magari vorrebbero mantenere e studiare la loro lingua e abitare secondo modalità abitative diverse da quelle della maggioranza, ma tipiche della loro cultura, p.es. in un'unità abitativa mobile dentro terreni di proprietà propria, che non necessariamente è utilizzata per fare una vita itinerante ma come casa mobile che non si muove (il che dovrebbe indurre a modificare anche qualche disposizione del codice della strada).

Così se le politiche abitative pubbliche in favore di Rom e sinti consistono soltanto nella gestione di campi nomadi o di campi sosta si finisce anche per creare i presupposti per indurre contro la sua volontà a diventare itinerante (o a rinomadizzarsi) chi nomade non lo era più o non lo era mai stato e per convogliar in tali campi altri Rom o Sinti provenienti da Stati diversi in cui abitavano in immobili e conducevano vita sedentaria,

---

<sup>11</sup> L.R. Lombardia 22 dicembre 1989, n. 77 "riconosce il diritto al nomadismo e tutela il patrimonio culturale e l'identità delle 'etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi"'; L.R. Friuli-Venezia Giulia 14 marzo 1988, n. 11 "tutela, nell'ambito del proprio territorio, il patrimonio culturale e l'identità dei Rom, giusta la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo stato di apolide (28 settembre 1954) che nel termine comprende e considera anche i Sinti ed ogni altro gruppo zingaro nomade"; L.R. Lazio 25 maggio 1985, n. 82 indica tra le sue finalità quella di "salvaguardare l'identità dei rom ed evitare impedimenti al diritto al nomadismo"; L.R. Umbria 27 aprile 1990, n. 32 "intende favorire l'insediamento dei nomadi di cittadinanza italiana nel contesto sociale, garantendo la salvaguardia dell'identità e della cultura nomade, riconoscendo il diritto al nomadismo".

ma dai quali magari fuggivano soltanto perché perseguitati, stigmatizzati o emarginati per la loro appartenenza etnico-culturale.

Così da un lato si finisce a definire nomadismo ciò che in realtà è soltanto la necessità 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 (si pensi all'immigrazione in Italia dai territori della ex-Jugoslavia a partire dal 1991, a seguito della guerra, o all'arrivo di rom rumeni dal 2002) che, nella maggior parte dei casi, non erano nomadi nel Paese di provenienza e che, come tanti altri stranieri immigrati, arrivano nel territorio italiano e qui si fermano.

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, sicché il campo sosta diventa il luogo dove il Rom e il Sinto ha diritto, forse, ma soprattutto ha il dovere di vivere, seguendo precise regole di comportamento assai più severe di quelle che regolano gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pena l'espulsione, con un'indubbia discriminazione lesiva della vita privata e familiare previsto dall'art. 8 CEDU. Così in realtà il nomadismo previsto dalle norme regionali o locali in pratica diventa uno stile di vita costituito dall'abitare in case prefabbricate o containers o roulettes in appositi campi sorvegliati e di gestione pubblica o affidata in concessione ad enti privati o a cooperative di solidarietà sociale o degli stessi Rom o Sinti, nel quale però Rom e Sinti di fatto vivono in modo stanziale, ma stabilmente 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

dall'atteggiamento ostile e di chiusura delle amministrazioni locali e delle città<sup>12</sup> verso altre forme di abitazione sociale adatta per i Rom e i Sinti.

Tale sistema viola i principi costituzionali degli artt. 2 e 3 cost., in base ai quali anche ogni Rom o Sinto che vive in Italia ha il diritto di determinare in modo autonomo la propria vita nel rispetto della legge e di sviluppare pienamente la propria personalità nei rapporti con le altre persone e con le formazioni sociali.

In proposito si devono fare almeno due riflessioni generali.

In primo luogo occorre ricordare che gli ordinamenti giuridici, soprattutto quelli democratici, da un lato prevedono e tutelano la libertà di circolazione e soggiorno in qualsiasi parte del territorio nazionale dei propri cittadini (come prevede l'art. 16 Cost.), ma dall'altro lato essa è sempre limitabile dalla legge per motivi di sicurezza ed incolumità pubblica.

Tali leggi però sono elaborate da e preparate per le relazioni di persone stanziali, le quali perciò talvolta omettono di prevedere particolari modalità di esercizio di diritti fondamentali, inclusa la libertà di circolazione e soggiorno, di persone che liberamente vivono in condizione itinerante, e addirittura sviluppano forme di ostilità o di applicazione discriminatoria delle norme in vigore o comunque di un'applicazione che dimentica completamente le esigenze tipiche della cultura della popolazione appartenente alla minoranza dei Rom e dei Sinti o addirittura in quanto itineranti o nomadi li considera di per sé un pericolo per la sicurezza pubblica di una comunità statale organizzata di cittadini che vivono quasi tutti una vita sedentaria<sup>13</sup>, Viceversa gli itineranti hanno spesso

---

<sup>12</sup> Così, L. Bravi e N. Sigona, *Educazione e rieducazione nei campi per "nomadi"*, in *Studi emigrazione*, n. 164, dicembre 2006, p. 873.

<sup>13</sup> L. Piasere, “Stranieri” e “nomadi”, in *L’urbanistica del disprezzo. Campi rom e società italiana*, a cura di P. Brunello, Roma, 1996 pp. 25-26 giunge ad affermare che “se uno dei fondamenti su cui sono costruiti gli Stati moderni è la contrapposizione con gli altri Stati (i cui membri sono gli “stranieri”), un altro fondamento è allora costituito, né più né meno, che dall’antiziganismo/antinomadismo. Una volta che la stragrande maggioranza dei “vagabondi” prodotta dalla società europea dell’era moderna viene costretta a proletarizzarsi, gli zingari restano l’ultima di quelle che venivano considerate le “classi pericolose”, perché, come ha scritto Miriam Kaprov, costituiscono gli “ultimi

difficoltà a comprendere o ad applicare un diritto tipico di popolazioni stanziali, prodotto dai gagé.

In secondo luogo l'eventuale condizione itinerante di alcuni appartenenti alla minoranza di per sé non impedisce il mantenimento di legami culturali e di solidarietà tra tutti gli appartenenti ad essa e dunque non costituisce certo un impedimento a prevedere forme di tutela della minoranza<sup>14</sup>.

### **3.3. Modi e forme particolari dell'abitare insieme**

La terza particolarità di carattere culturale che caratterizza la minoranza si riferisce alle particolari modalità dell'abitare insieme, talvolta anche con la famiglia allargata, in luoghi particolari o con unità abitative mobili.

In proposito le specifiche forme dell'abitare e la tutela delle relazioni all'interno della famiglia allargata appaiono due aree strettamente collegate con le specificità culturali della minoranza rom e sinti e perciò meritevoli di una specifica disciplina e tutela, nei limiti previsti dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali e comunitari.

### **3.4. Eterogeneità interna dei gruppi Rom e Sinti**

La quarta peculiarità culturale tipica si riferisce alla circostanza che tra i Rom e i Sinti alcuni dei quali hanno ascendenti che hanno transitato per molti Paesi sussistono gruppi eterogenei per varietà linguistiche-dialettali e tradizioni, che richiedono tutte una qualche forma di tutela specifica, quasi si tratti di minoranze nella minoranza.

---

anarchici". Nel momento in cui la "statizzazione" del nostro pianeta è pressoché completata, gli zingari restano, all'interno degli Stati, fra i pochi che ne mettono in discussione i grandi principi su cui si reggono".

<sup>14</sup> Cfr. V. Pierigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 454.

In proposito occorre comunque affermare che eventuali dissidi interni a Rom e Sinti circa l'esistenza di uno o più gruppi o di una o più lingue sono questioni linguistiche, sociologiche ed antropologiche che in qualche modo precedono l'intervento del diritto in uno Stato democratico, che riconosce una minoranza che c'è, ma non può giungere ad indicare quale sia l'identità linguistico-culturale di un gruppo minoritario che richiede una specifica tutela.

### **3.5. Una minoranza composta di persone aventi una condizione giuridica eterogenea (italiani, comunitari, extracomunitari, rifugiati, apolidi)**

Il quinto elemento che in ogni caso tra le minoranze linguistiche presenti in Italia caratterizza quasi soltanto la minoranza dei Rom e dei Sinti è la circostanza che essa è composta in parte notevole anche di non italiani.

In generale 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 perché si trovano in una delle seguenti condizioni: a) cittadini italiani, b) stranieri cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea; c) stranieri cittadini di Stati extracomunitari; d) stranieri titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria; d) apolidi.

a) Vi sono cittadini italiani (circa 6 secoli fa i Rom e i Sinti si stanziarono in Italia) e secondo molte stime si tratta della maggioranza degli appartenenti alla minoranza.

Perciò si può affermare che almeno per questa parte 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<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, cit., p. 63 ss.

In ogni caso la circostanza che si tratti di cittadini italiani diffusi sul territorio dello Stato, cioè 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 abbia le caratteristiche di una minoranza nazionale autoctona, cioè risultante da un insediamento umano tradizionale permanente sul medesimo territorio in cui si esercita la sovranità della Repubblica<sup>16</sup>;

- b) Vi sono cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea (non soltanto Romania o Bulgaria, ma anche Grecia, Spagna, Francia, Germania, Irlanda, Ungheria, Slovacchia);
- c) Vi sono cittadini di Stati extracomunitari;
- d) Vi sono cittadini di Stati extracomunitari a cui è stato anche riconosciuto lo status di rifugiato o lo status di beneficiario della protezione sussidiaria,
- e) Vi sono apolidi

Occorre infatti ricordare che molti Rom e Sinti hanno perduto la cittadinanza dopo l'estinzione di alcuni Stati plurinazionali, come l'ex Jugoslavia, senza acquistare la cittadinanza di altro Stato, oppure hanno dovuto lasciare il territorio del loro Stato a causa di persecuzioni per motivi etnici o di conflitti interni o internazionali.

E' vero che l'art 6 Cost. e le norme comunitarie ed internazionali che si riferiscono alla tutela delle minoranze sono applicabili agli appartenenti alla stessa minoranza, sia che siano cittadini, sia che siano stranieri o apolidi<sup>17</sup>.

Tuttavia la presenza consistente in Italia di non italiani tra i Rom e i Sinti 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.

---

<sup>16</sup> In tal senso non appaiono applicabili ai Rom e ai Sinti cittadini italiani le catalogazioni, pur nell'ambito dell'affermata relatività del concetto di minoranza, avanzate in generale da R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in *Cittadinanze e diritti nelle società multiculturali*, a cura di T. Bonazzi e M. Dunne, Bologna, 1994, p. 280.

<sup>17</sup> Cfr. V. Pierigigli, *Lingue minoritarie e identità culturali*, cit., p. 454

In primo luogo 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 (come 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 posseduto.

In secondo luogo occorre ricordare che uno degli elementi anche culturali che caratterizzano una parte delle persone rom e sinte è proprio la modalità dell'abitare, del circolare e del soggiornare ed è proprio su tali aspetti che la disciplina giuridica dei non cittadini si connota di elementi di tipicità perché prevede limiti e condizioni all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato degli stranieri, sicché gli ampi spazi di discrezionalità dati all'autorità di pubblica sicurezza dalle norme vigenti in materia di ingresso, soggiorno ed espulsione dei cittadini extracomunitari possono fornire strumenti utili a chi voglia usarli in modo discriminatorio ed illegittimo per impedire a costoro di entrare o di radicarsi in un determinato territorio o per allontanarli dal territorio dello Stato soltanto in ragione della loro presunta pericolosità sociale.

Si tratta dunque di trovare modalità in cui la particolare situazione di vita si concili con le esigenze di sicurezza e di controllo delle frontiere dello Stato che tuttora sono considerate irrinunciabili in virtù della sovranità dello Stato o che sono imposte dalle norme comunitarie che hanno creato modalità uniformi di controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea e di circolazione soggiorno delle persone.

In realtà la presenza di Rom e Sinti non italiani è collegata ai recenti movimenti di cittadini europei di etnia rom che hanno massicciamente lasciato il territorio di altri Stati nei quali ritenevano di non avere serie possibilità di sopravvivenza.

a) 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, cioè la protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria) o il permesso di soggiorno per motivi umanitari, secondo ciò che prevedono le norme comunitarie ed internazionali e le norme statali (D. lgs. n. 251/1997 e d. lgs. n. 25/2008).

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 (cfr. d. lgs. n. 165/2005) 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) istituito dall'art. 1-bis della legge n. 39/1990, come modificato dalla legge n. 189/2002.

b) qualora invece si tratti di Rom o Sinti *cittadini di Stati membri dell'Unione europea*, che hanno lasciato a causa di forme di marginalizzazione o di mancanza di possibilità di sviluppo specificamente 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 dell'Unione europea, ma l'esercizio di tale diritto 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 pubbliche autorità e per la mancata predisposizione di programmi di inclusione sociale degli appartenenti alla minoranza rom e sinti che vivono 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 e di trovare un lavoro ed un inserimento dignitoso per sé e per la propria famiglia in virtù della cittadinanza dell'Unione appena 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 altro Stato membro. Occorrerebbe approfondire se dal punto di vista del diritto comunitario una simile situazione non comporti anche una violazione della tutela delle minoranze nazionali, principio che vincolava e vincola ogni Stato membro dell'unione europea (oggi in base all'art. 2 del trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona)

In ogni caso occorre ricordare che in base al d. lgs. n. 30/2007, attuativo della direttiva comunitaria del 2004, i Rom e i Sinti comunitari che entrino in Italia e che cerchino un alloggio o un lavoro e/o che si trovino ad avere una vita itinerante hanno soltanto 3 mesi per trovarsi un lavoro, prorogabili di altri 3 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 – dopo i primi 3 mesi dall'ingresso - e lo stesso 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. E' 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 (di cui si tratterà più oltre) ovvero che sia o sia diventato un "un onere eccessivo" (non un mero onere) 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 irrogati 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 secondo lo stesso d. lgs. n. 30/2007 prima dell'adozione dei provvedimenti di allontanamento.

c) ancora più complessa è la situazione dei Rom e Sinti che sono apolidi. In realtà ai rom e ai sinti che siano privi della cittadinanza di alcuno Stato la condizione di *apolidi* può essere riconosciuta soltanto se ne hanno perduta una quando erano già regolarmente residenti in Italia (art. 17 d.p.r. d.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572), mentre negli altri casi si dovrà adire un'azione civile di fronte al giudice ordinario per far dichiarare lo status di apolide. In ogni caso le lentezze e 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, come prevede l'art. 1 della legge n. 91/1992, né apolidi e così l'apolidia di fatto si trasmette di genitore in figlio, in un'area di limbo giuridico che può solo preoccupare.

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.).

d) 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, più volte modificato e integrato) con tutte le loro contraddizioni, i notevoli margini di discrezionalità conferiti all'autorità di pubblica sicurezza e i loro 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 in base all'art. 19 dello

stesso testo unico hanno comunque titolo al soggiorno perché in espellibili (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 (art. 18 dello stesso t.u.). 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 (istituto di dubbia costituzionalità rispetto alla parità di trattamento tra lavoratori prevista dalla conv. n. 143 O.I.L.) che garantisca anche un alloggio; in tal caso il permesso è rinnovabile per almeno sei mesi dalla scadenza (art. 22 dello stesso t.u.), periodo troppo esiguo rispetto ad un mercato del lavoro che appare poco recettivo a manodopera extracomunitaria di etnia rom e sinta.

#### **4. Trattamento egualitario nei diritti fondamentali e trattamento differenziato a tutela delle specificità della minoranza**

La condizione giuridica dei Rom e dei Sinti è dunque assai complessa

A) ogni persona Rom o Sinta gode di un trattamento diverso a seconda del tipo di cittadinanza che ha, sicché anche i diritti e i doveri possono essere goduti od esercitati con forme o modalità differenti in ragione della sua diversa appartenenza nazionale o del suo status; se è vero che cittadini e stranieri anche secondo la giurisprudenza costituzionale sono uguali nella titolarità di diritti fondamentali garantiti anche dalle norme internazionali, è vero anche la stessa giurisprudenza ripete che uguale titolarità non significa uguale godimento, sicché il legislatore può prevedere forme e modi diversi nel godimento dei diritti fondamentali da parte degli stranieri che non hanno un diritto permanente di entrare e soggiornare nel territorio dello Stato, ma vi possono entrare a

determinate condizioni e ne possono essere allontanati nei casi previsti dalla legge, salvo che abbiano un diritto soggettivo all'ingresso e al soggiorno (stranieri titolari di diritto d'asilo o del diritto all'unità familiare o del diritto di difesa).

B) in ogni caso la sola appartenenza etnico-linguistica alla minoranza Rom o Sinta non può essere il motivo di discriminazioni del trattamento previsto per le altre persone, come prevede l'art. 3, comma 1 Cost., l'art. 14, comma 1 della CEDU, l'art. 1, comma 1, del Protocollo XII aggiuntivo alla CEDU e l'art. 4 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali.

In tal senso il divieto di discriminazioni per l'uso della lingua romanes e il diritto di comprendere il processo giudiziario in una lingua comprensibile e, in mancanza all'uso di un interprete, sono diritti di prima generazione, diritti fondamentali, che devono essere previsti per chiunque<sup>18</sup>.

Occorre inoltre ricordare che il divieto di discriminazioni fondate sulla razza è ritenuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina inderogabile, mentre il divieto di discriminazioni fondate su condizioni personali o sociali ben può riferirsi anche alla condizione di vita itinerante.

C) peraltro ogni persona Rom o Sinta in quanto tale è anche appartenente ad una minoranza linguistica e se le norme statali e regionali prevedono specifiche forme di tutela di quella minoranza – il che finora in Italia non è - l'area dei diritti di cui può godere l'appartenente alla minoranza può essere più ampia o differenziata rispetto ai non appartenenti alla stessa minoranza. Infatti l'art. 6 Cost. prevede che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche e la giurisprudenza costituzionale ha affermato che deve trattarsi di un trattamento specificamente differenziato<sup>19</sup> che non

---

<sup>18</sup> Cfr. G. Poggeschi, *I diritti linguistici*, Roma, 2010, pp. 32 ss.

<sup>19</sup> Corte cost. sentt. nn. 86/1975, 233/1994, 261/1995.

riguarda la tutela antidiscriminatoria, ma che si ricollega alle esigenze di tutela riconosciute in favore del patrimonio culturale di ogni ben determinata minoranza<sup>20</sup>.

#### La tutela minoritaria comporta

- a) dal lato degli appartenenti alla minoranza una serie di diritti linguistici e culturali che devono essere previsti dalla legge e che comportano anche una deroga di favore rispetto al trattamento previsto per gli altri cittadini;
- b) dal lato dei pubblici poteri e degli altri consociati la creazione di obblighi di rispettare i diritti degli appartenenti alla minoranza e di implementarli con apposite prestazioni.

In ogni caso occorre che la legge statale dia attuazione anche nei confronti di Rom e Sinti degli obblighi internazionali assuntisi dall'Italia con la ratifica della Convenzione quadro sui diritti delle minoranze nazionali.

### **5. Una minoranza discriminata. Il nodo della disciplina dell'abitare e della residenza. Gli ostacoli di diritto all'eguaglianza**

Nel territorio italiano le persone rom e sinte hanno sempre cercato come ogni persona di integrarsi in tutto o in parte nella società italiana, ma al di là delle apparenze, sembra tuttora che ne siano sostanzialmente estranei e respinti da essa.

Al di là di alcuni sforzi, limitati nel tempo e nello spazio, per molti aspetti della vita concreta ogni persona rom e sinta, malgrado i tentativi di inserimento nella società e la parità di trattamento prevista dalla legge, di fatto ha incontrato tali e tanti ostacoli di ordine economico e sociale che si è spesso vista rifiutata, segregata o comunque

---

<sup>20</sup> Corte cost. sentt. nn. 271/1994, 62/1992, 15/1996.

mantenuta in una condizione economica e sociale svantaggiosa. In tal senso Rom e Sinti si possono definire una minoranza discriminata<sup>21</sup>.

Come si è prima ricordato si tratta comunque di una minoranza tuttora priva di un'apposita normativa statale di riconoscimento a 62 anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

Si sono invece verificati casi – spesso poco studiati - di applicazione delle norme penali e processuali nei quali si è fatto un trattamento di fatto deteriore di coloro che appartengono alla minoranza. Talvolta si è avuto persino un trattamento più favorevole rispetto agli altri cittadini circa l'applicabilità di sanzioni previste per chiunque, magari fondate sull'approccio “culturalista”, quasi che non si debbano punire comportamenti lesivi di diritti e beni costituzionalmente garantiti soltanto perché vi si opponga una supposta cultura rom e sinti assunta genericamente e a priori come incapace di rispettare le elementari norme di convivenza e di tutela dei diritti fondamentali degli altri, inclusi i minori di età.

Si pensi in materia penale all'applicazione delle norme che fondano l'aggravamento delle pene sulla valutazione della personalità del reo o alla valutazione della pericolosità sociale ai fini dell'applicazione di misure di sicurezza o di misure di prevenzione.

Si pensi in materia civile alla vaga nozione di stato di abbandono materiale o morale quale presupposto per la dichiarazione di adottabilità dei minori.

Si pensi in materia amministrativa alle norme del testo unico sull'edilizia che dal 2001 esigono il permesso di costruire anche per ogni roulotte o unità abitativa mobile infissa anche su terreno di propria proprietà o legittimamente locato, il che può trasformare in abusivismo l'abitare in tale unità abitativa, o anche alle norme che da un lato consentono a emigrati ed immigrati l'iscrizione alle scuole in qualsiasi momento dell'anno ai fini di

---

<sup>21</sup> Si accede alla definizione di minoranza discriminata fatta da A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, cit., pp. 53-54.

adempiere l'obbligo scolastico e dall'altro però per programmare le necessità del personale della scuola esigono la prescrizione ad una scuola entro un determinato termine.

Si pensi ai requisiti di idoneità igienico-sanitaria e di idoneità abitativa dell'alloggio – che devono essere accertati dai competenti uffici comunali - di cui, insieme col reddito minimo, deve disporre lo straniero extracomunitario al fine di mantenere o riacquistare l'unità familiare o di ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo in favore dei propri familiari conviventi (artt. 9 e 29 t.u. delle leggi sull'immigrazione approvato con d. lgs. n. 286/1998, come modificati dalla legge n. 94/2009). E' evidente che può beneficiare in misura minore un Rom o un Sinto cittadino extracomunitario che abbia una famiglia numerosa (più la famiglia è numerosa e meno è possibile ricongiungerla) o che non disponga di un lavoro regolare, il che, anche a causa della stigmatizzazione sociale, è più frequente, o che viva in un alloggio non stabile o in un immobile inabitabile.

Si pensi soprattutto al concetto di iscrizione anagrafica e di residenza, la cui disciplina, modificata dalla legge n. 94/2009, costituisce un vero snodo problematico della condizione giuridica dei Rom e dei Sinti presenti in Italia che siano privi di un alloggio in un immobile o addirittura una discriminazione indiretta per razza nei confronti di costoro<sup>22</sup>.

Occorre ricordare che nell'ordinamento giuridico italiano la residenza o, meglio, l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente in un Comune, è decisiva per l'effettivo accesso delle persone ad essenziali diritti civili, sociali e politici:

a) è uno dei presupposti per l'iscrizione nei registri degli elettori (automatica se si è cittadini italiani o su richiesta se si è cittadini comunitari) e quindi per l'esercizio

---

<sup>22</sup> Analogamente si pronuncia R. Cherchi, *I diritti dello straniero*, in *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, a cura di R. Cherchi e G. Loy, Roma, 2009, pp. 155-156.

dell'elettorato attivo e passivo (anche alle elezioni comunali e del Parlamento europeo se si è cittadini comunitari);

b) è uno dei presupposti previsti da norme statali, regionali, provinciali e comunali per l'accesso ai servizi sociali e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per tutta una serie di prestazioni delle pubbliche amministrazioni, soprattutto quelle comunali;

c) per i cittadini italiani e comunitari è il presupposto per l'iscrizione ad una determinata Azienda sanitaria locale e dunque per accedere ai servizi di base del Servizio sanitario nazionale;

d) è uno dei presupposti per l'ottenimento della cittadinanza italiana su istanza di naturalizzazione da parte dello straniero comunitario o extracomunitario o dell'apolide, sia nell'ipotesi di chi sia nato e rimasto ininterrottamente nel territorio italiano fino ai 18 anni ed entro il compimento dei 19 ne faccia richiesta, sia nell'ipotesi della richiesta presentata dal coniuge di cittadino italiano, sia nell'ipotesi del lungo residente (si vedano gli artt. 4, comma 2, 5 e 9, comma 1, lett. c), d), e), f) della legge 5 febbraio 1992, n. 91);

e) è uno dei presupposti per ottenere e mantenere il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea che deve essere attestato dai Comuni (si veda l'art. 9 d. lgs. 6 febbraio 2007, n. 30);

f) è uno dei presupposti per ottenere il riconoscimento dello status di apolide da parte del Ministero dell'Interno (si veda l'art. 17 d.p.r. 12 ottobre 1993, n. 572).

In base al regolamento anagrafico della popolazione residente (art. 1 d.p.r. n. 223/1989) l'anagrafe della popolazione residente è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio.

Ebbene il concetto di dimora abituale, presupposto della iscrizione anagrafica nei registri della popolazione residente in un Comune, era già assai discusso e applicato in modo omogeneo, anche se la Cassazione<sup>23</sup> aveva precisato che l'iscrizione anagrafica non è un provvedimento concessorio, ma è un diritto per il cittadino e un obbligo per l'ufficiale d'anagrafe. Tuttavia i requisiti per l'iscrizione anagrafica dei residenti sono sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, in quanto la residenza è nel luogo di dimora abituale e nello stesso luogo è obbligatoria l'iscrizione anagrafica, per le persone senza fissa dimora, vale il solo criterio soggettivo che si concretizza in una scelta discrezionale dell'interessato.

Nel caso in cui un Rom o un Sinto che sia cittadino italiano o comunitario o extracomunitario o apolide regolarmente soggiornante che abbia una dimora stabile e a tempo indeterminato, anche un campo nomadi sarà idoneo all'iscrizione anagrafica delle persone che vi stabiliscono la residenza, indipendentemente dalle condizioni sanitarie o, più in generale, abitative, dell'area riservata a tale categoria di persone. Questo caso esula dalla normativa vigente per l'iscrizione delle persone senza fissa dimora e rientra nelle ipotesi di iscrizione anagrafica "per residenza".

Invece i Rom o i Sinti che vivano in situazione itinerante nel territorio italiano e che, pertanto, si spostino più o meno frequentemente da un luogo all'altro, sfruttando anche la possibilità di sostare per periodi anche prolungati, ma sempre a carattere temporaneo, nelle aree appositamente attrezzate (campi nomadi) rientrano nella categoria delle persone senza fissa dimora, i quali, al momento della richiesta di iscrizione anagrafica, devono fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio (concetto diverso dalla residenza e che in base all'art. 43 cod. civ. consiste nella sede principale dei propri affari ed interessi). Elementi probatori circa l'esistenza di un domicilio possono essere forniti da ogni Rom o Sinto che viva presso un campo nomadi in cui si trovi temporaneamente

---

<sup>23</sup> Cfr. Cass., Sez. Un. Civ., sent. n. 449, del 19 giugno 2000.

e vi mantenga il suo recapito, oppure avendo qualche altro recapito o luogo sede di propri affari economici o interessi di altra natura, purché lecita). Qualora, tuttavia, l'interessato non sia in grado di fornire alcun elemento utile ad accertare il domicilio, il comune competente all'iscrizione anagrafica sarà quello di nascita. Qualora, infine, la persona sia nata all'estero, si applica il comma 4 dell'art. 2 della legge n. 1228/1954<sup>24</sup>.

In ogni caso se senza fissa dimora la loro iscrizione anagrafica non sarebbe utile ed anzi confluirebbe nel nuovo registro nazionale tenuto dal Ministero dell'Interno, peraltro non ancora istituito.

A tutto ciò si aggiunga però che la stessa legge n. 94/2009 ha modificato l'art. 1 della legge anagrafica del 1954 stabilendo che “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”. La norma appare di dubbia costituzionalità perché in base all'art. 16 Cost. gli eventuali limiti per motivi di sanità alla libertà di circolazione e soggiorno devono essere posti dalla legge in via generale e non dando la facoltà ai singoli ufficiali di anagrafe comunali, i quali potranno così fare quegli accertamenti nei confronti di chi – come accade spesso a persone Rom o Sinte – vivano in alloggi inidonei.

Infine dal 2008 l'art. 54 del t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali è stato modificato dando al sindaco, quale ufficiale del Governo e in collegamento col Prefetto, la facoltà di disporre provvedimenti in materia di sicurezza urbana. Tali provvedimenti, come specificati dal decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, possono vietare e sanzionare, cioè limitare caso per caso (e non in via generale come prescrive l'art. 16 Cost.) il soggiorno delle persone che compiano determinati atti non penalmente rilevanti ma pericolosi per la sicurezza urbana, come il campeggio o l'accattonaggio molesto, il che

---

<sup>24</sup> Cfr. R. Mainardi, *Le modifiche alla normativa anagrafica introdotte dal “decreto sicurezza”. L’iscrizione delle persone senza fissa dimora*, in *I Servizi Demografici*, n 10/2009.

ha affidato ad ogni sindaco il potere di adottare provvedimenti assai eterogenei, spesso contestati e alla fine annullati in sede giurisdizionale, ma che hanno contribuito a impedire o sgomberare persone rom o sinte da alloggi di fortuna o ad impedire loro di stazionare<sup>25</sup> in assenza di alternative abitative offerte o segnalate dal Comune, con grande eterogeneità nel comportamento dei Comuni.

## **5. Rom e Sinti come minoranza poco tutelata: la mancanza di una legge statale e la (inadeguata) supplenza delle leggi regionali**

Tuttora in Italia manca una legge statale che tuteli con apposite norme la minoranza linguistica dei Rom e dei Sinti.

Come è noto infatti la legge n. 482/1999 sulle minoranze linguistiche storiche non ha menzionato tale minoranza tra quelle riconosciute e tutelate: essa infatti 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 legislatore statale con la legge n. 482 ha disposto principi generali di tutela per tutte le minoranze linguistiche storiche, comprese quelle già destinatarie, secondo gli statuti speciali delle Regioni ad autonomia differenziata, di specifiche misure di protezione che vengono espressamente mantenute, e fatta salva la possibilità di estendere alle Regioni a Statuto speciale le disposizioni eventualmente più favorevoli contenute nella legge stessa mediante decreti di attuazione statutaria (art. 18). Nelle regioni a statuto speciale

---

<sup>25</sup> Cfr. A. Lorenzetti, *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, a cura di A. Lorenzetti e S. Rossi, Napoli, 2009, pp. 191 ss.; A. Pajno, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in ASTRID, *La sicurezza urbana*, a cura di A. Pajno, Santarcangelo di Romagna, 2010, pp. 51- 54; F. Palazzi, *Il potere di ordinanza "contingibile e urgente" del sindaco. Rassegna di giurisprudenza coordinata con la dottrina*, ivi, pp. 238-239.

l'applicazione delle disposizioni più favorevoli alla legge statale di tutela delle minoranze linguistiche può realizzarsi attraverso norme di attuazione dei rispettivi statuti.

Chiunque legga gli atti parlamentari capisce che, dopo alcune prese di posizioni ostili, in realtà alla fine maggioranza ed opposizione concordarono di stralciare dal testo della legge n. 482/1999 la menzione della minoranza rom e sinti raccomandando al Governo di adottare non meglio precise “misure di particolare tutela delle comunità Rom e Sinti adeguate alle loro peculiari caratteristiche linguistiche storico-culturali”<sup>26</sup>, anche perché si comprese che gli istituti di tutela previsti da quella legge sono ispirati alla tecnica della tutela territoriale, cioè sono applicabili soprattutto e soltanto a minoranze insediate in ben precisi territori e non prevedono tutele di carattere personale tipiche di minoranze sprovviste di un apposito territorio, come i Rom e i Sinti.

Ciò significa che anche una eventuale modifica legislativa dell'art. 2 della stessa legge n. 482/1999 che preveda la sola estensione delle misure previste da quella legge anche a Rom e Sinti lascerebbe pressoché inapplicabile la legge a tale minoranza e non comporterebbe alcun concreto cambiamento rispetto alla loro attuale deplorevole situazione (in ciò si dà per scontato che non interassi a nessuno ottenere l'approvazione soltanto di una “legge-messaggio”, cioè di una modifica meramente simbolica da introdurre nel testo della legge del 1999 che però nella pratica non garantisca effettivamente le persone rom e sinte). Peraltro nulla impedisce di riprendere in altro testo normativo alcune tutele previste dalla legge del 1999 adattandole alle specificità delle esigenze concrete dei Rom e dei Sinti e ad una tutela minoritaria non territoriale.

In ogni caso l'esistenza della legge n. 482/1999 non impedisce che il legislatore statale in applicazione dell'art. 6 Cost. approvi una diversa legge statale che miri a tutelare gli

---

<sup>26</sup> Il Governo di allora si limitò ad accogliere nella seduta del 17 giugno 1998 un ordine del giorno (di per sé non giuridicamente vincolante), presentato dai deputati Boato, Brunetti, Di Risceglie, Russo Jervolino e Maselli, in cui la Camera dei deputati “considerato che i Rom ed i Sinti sono presenti in Italia fin dal secolo XIV e costituiscono quindi una minoranza linguistica storica di grande rilevanza e che è in corso un processo di stanzialità di tali minoranze” impegnava il Governo ad adottare misure di particolare tutela delle comunità Rom e Sinti adeguate alle loro peculiari caratteristiche linguistiche storico-culturali”.

aspetti e le necessità specifici di una determinata minoranza linguistica, come peraltro già è avvenuto con la una legge statale n. 38/2001 sulla tutela specifica del gruppo linguistico sloveno, al di là e oltre le tutele generali della legge del 1999.

Del resto si è fin qui ricordato che sussistono specifiche esigenze di regolazione giuridica che oggettivamente riguardano soltanto gli appartenenti ai gruppi rom e sinti che vivono in Italia, nei quali si intrecciano più condizioni di vita (stanziali e itineranti) e più condizioni giuridiche (cittadini italiani, stranieri comunitari, stranieri extracomunitari, rifugiati, apolidi), ciascuna delle quali ha una disciplina nelle norme costituzionali, internazionali e comunitari, che il legislatore ha l'obbligo costituzionale di rispettare.

In ogni caso – anche se , come si approfondirà meglio più oltre – il riconoscimento e la tutela delle minoranze linguistiche spetta alla sola legge statale - alla lacuna della legislazione statale circa Rom e Sinti si era creduto utile soppiere mediante l'approvazione di apposite leggi regionali approvate da soltanto 11 Regioni del centro-nord (Lazio, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto, Marche, Emilia-Romagna, Sardegna, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Liguria) e dalla Provincia autonoma di Trento, nonché mediante la previsione della tutela per la minoranza rom menzionata dal nuovo Statuto della regione Calabria (art. 2, comma 2, lett. p) L.R. statutaria 19 ottobre 2004, n. 25), peraltro non attuata da alcuna legge regionale calabria.

L'approvazione di tali leggi regionali fece affermare ad alcuni che si era trattato di una specie di piccola rivoluzione nella tradizione giuridica e nell'atteggiamento delle istituzioni nel considerare Rom e Sinti non come un affare di polizia, ma come un gruppo etnico-culturale da riconoscere e tutelare<sup>27</sup> e che si era di fronte al riconoscimento seppur debole di una minoranza<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Per tali affermazioni cfr. C. M;arcetti e N. Solimano, “Allontanate le vostre tende, avvicinate i vostri cuori”, in *L'urbanistica del disprezzo. Campi rom e società italiana*, a cura di P. Brunello, Roma, 1996, pp. 65.-66.

<sup>28</sup> Per tale tesi si veda L. Mancini, *Il debole riconoscimento giuridico di una minoranza: il caso degli zingari*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3/2001, pp. 65 ss.

In realtà in 8 regioni ed una provincia autonoma nessuna disciplina tuttora sussiste e nelle altre regioni le leggi regionali e provinciali hanno previsto discipline disomogenee, che riguardano soprattutto la gestione dei campi sosta e varie iniziative culturali a sostegno dei gruppi lì definiti come nomadi, che sono poi rimaste largamente inattuate anche per esaurimento delle risorse finanziarie necessarie.

In ogni caso oggi occorre tenere conto del recente orientamento della giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale con la sentenza 22 maggio 2009, n. 159 dopo aver riaffermato l'importanza della convenzione-quadro sulla tutela delle minoranze promossa dal Consiglio d'Europa afferma che l'attuazione con legge ordinaria dell'art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni: da un lato “il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti (si pensi a coloro che non parlano o non comprendono la lingua protetta o a coloro che devono subire gli oneri organizzativi conseguenti alle speciali tutele). E ciò al di là della ineludibile tutela della lingua italiana”, dall'altro lato però la legge statale non ha competenza esclusiva perché “alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria”.

Dunque poiché nessuna legge statale tutela con apposite norme la minoranza rom e sinti ai sensi dell'art. 6 Cost. le Regioni sembrano prive del titolo di legittimazione per disciplinare con apposite norme la condizione giuridica dei Rom e dei Sinti che si trovano sul loro territorio. Così le vigenti leggi regionali e provinciali in materia di rom e sinti potrebbero ritenersi incostituzionali sia perché manca una legge statale che preveda anche la tutela di tale minoranza, sia perché gli strumenti previsti dalle leggi regionali dovrebbero essere comunque conformi a quelli previsti dall'inesistente legge statale in materia. Peraltro di per sé la maggioranza degli strumenti previsti dalla legislazione regionale in materia di Rom e Sinti appare comunque conforme agli strumenti di tutela

previsti dalla legge statale del 1999 sulle minoranze e forse essendo attinenti soprattutto alla gestione dei campi sosta e ad aspetti di promozione culturale sociale e lavorativa e di sostegno scolastico potrebbero anche rientrare tra le materie che l'art. 117 Cost. assegna alla competenza concorrente (gestione del territorio, tutela del lavoro, valorizzazione dei beni e promozione delle attività culturali, istruzione).

In ogni caso occorre ricordare che in materia di Rom e di Sinti la primazia della legislazione statale deriva dalla presenza tra di loro di stranieri, rifugiati e apolidi, poiché dopo la riforma costituzionale del 2001 la competenza legislativa in materia di Rom e Sinti in base all'art. 117 comma 2 Cost. è esclusivamente statale allorché si tratti di disciplinare la condizione di Rom e Sinti che usufruiscono del diritto d'asilo o siano cittadini extracomunitari.

## **6. La mancata rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini Rom e Sinti ne impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese**

Al di là delle discriminazioni dirette ed indirette i cittadini Rom e Sinti soprattutto se vivono in condizione itinerante si trovano in condizioni di oggettivo svantaggio rispetto agli altri.

E' però mancata in questi anni una seria azione dei pubblici poteri volta alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini Rom e Sinti ne impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, come invece prescrive l'art. 3, comma 2 Cost.

Azioni promozionali e responsabilizzanti che consentano a ciascuno di “svolgere la sua personalità” e non misure assistenziali paiono indispensabili per far uscire molte appartenenti ai gruppi dei Rom e dei Sinti presenti in Italia da uno stato di segregazione e di ghettizzazione.

Invece finora scarse sono state le azioni specifiche di promozione dell’inserimento lavorativo, cioè quelle azioni mirate alla promozione della piena occupazione dei Rom e dei Sinti, come invece prescrive l’art. 4 Cost.

1) poiché la disoccupazione tra i Rom e i Sinti è assai maggiore rispetto al resto della popolazione, sarebbe opportuno includere anche loro tra i soggetti destinatari delle assunzioni agevolate da parte delle cooperative sociali e delle imprese sociali;

2) le leggi statali e regionali in materia di commercio e di artigianato si rivelano indirettamente discriminatorie allorché esigono per l’esercizio di attività commerciali o artigianali, il possesso di titoli di studio o di titoli professionali a cui gran parte dei Rom e dei Sinti non hanno avuto accesso; occorrerebbe in tal senso incentivare la formazione professionale;

3) anche la legge 18 marzo 1968, n. 337 sullo spettacolo viaggiante non tiene conto delle esigenze di completamento dell’anno scolastico da parte dei figli degli artisti nella stessa classe in cui l’hanno iniziato e impone agli occupanti di lasciare l’area alla fine del periodo complessivo di durata degli spettacoli. Anche il recente tentativo del progetto di legge sullo spettacolo dal vivo<sup>29</sup> non sembra tenere conto di tali esigenze.

In materia scolastica malgrado l’art. 34 Cost. preveda che la scuola è aperta a tutti e preveda anche borse di studio e altre provvidenze anche economiche agli studenti e alle famiglie per rendere effettivo il diritto per i capaci e meritevoli di accedere ai gradi più alti degli studi fino al 1986 il Ministero della Pubblica istruzione aveva istituito un sistema di

---

<sup>29</sup> Cfr. i testi dei pdl sullo spettacolo dal vivo all’esame della Commissione cultura della Camera dei deputati dal febbraio 2010.

classi speciali parallele riservate ad alunni Rom e Sinti che oggi sarebbe comunque discriminatorio anche in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo; intanto le esperienze del sostegno scolastico restano sottoposte all'incertezza delle risorse finanziarie e della volatilità degli sgomberi di campi nomadi in cui abitano i bambini che frequentano le scuole.

In materia di accesso all'abitazione manca la previsione di una serie di misure: a) alloggi di edilizia residenziale pubblica, b) alloggi su microaree di proprietà privata.

Raccomandazioni sull'inserimento scolastico, sociale e lavorativo di Rom e Sinti sono giunti dagli organismi internazionali (Consiglio d'Europa e OSCE) e dalla Commissione europea che però fa solo raccomandazioni senza scegliere un modello di inclusione sociale.

Numerose sono state le violazioni rilevate a carico dell'Italia sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sia dal Comitato per l'applicazione della Carta sociale europea, soprattutto per le carenze in materia di istruzione e di accesso ad abitazioni idonee.

Tuttavia occorre riconoscere che numerose sono state le iniziative poste in essere sul territorio da parte delle Amministrazioni dello Stato e degli enti locali per favorire l'integrazione di Rom, Sinti e camminanti, ma sempre in modo disomogeneo sul territorio. Le iniziative infatti sono state adottate da alcuni Comuni e non da altri e non tutte le iniziative sono state effettivamente praticate in tutti i Comuni: a) assegnazione di alloggi popolari di proprietà degli Enti locali a nuclei familiari rom; b) interventi per la ristrutturazione di aree di sosta o per la realizzazione di nuove aree e per il sostegno a progetti di autorecupero o autocostruzione di immobili; c) aiuto all'inserimento scolastico dei minori rom e alla formazione professionale (servizi di trasporto dei bambini rom delle scuole elementari e medie e di assistenza educativa attraverso la presenza di educatori professionali con compiti di mediazione culturale, borse di studio finalizzate, progetti di sostegno scolastico e formativo degli studenti di scuola secondaria di primo grado e di

secondo grado); d) sostegno al credito e all'accesso ai mutui per acquistare microaree di proprietà privata; e) ricorso all'attività di mediatori culturali e realizzazione di progetti di borse lavoro e tirocini formativi in aziende per l'inserimento lavorativo; f) percorsi individualizzati di tirocinio formativo tramite mediatori culturali di etnia rom o sinta, in varie mansioni (addetto alla contabilità, produzione video, estetista, cuoco); g) aiuto alla costituzione di cooperative gestite da Rom (tra cui quelle per la raccolta differenziata di rifiuti, per il recupero di rottami ferrosi e per servizi di lavanderia e stireria).

Tuttavia questi progetti restano disorganici e incidono poco sull'intera popolazione rom e sinta.

## **7. L'emergenza alloggiativa dei Rom e dei Sinti e i riflessi della tutela internazionale del diritto all'abitazione sulle politiche abitative italiane per le famiglie Rom**

Infatti è ancora “l'emergenza dei campi nomadi” a prevalere.

Perciò con l'intento formalmente enunciato di rimediare alla situazione di degrado socio-ambientale particolarmente evidente nelle aree metropolitane di Roma, Napoli e Milano, sono state emanate il 30 maggio 2008 le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri nn. 3676, 3677 e 3678 per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nei territori delle Regioni Lazio, Lombardia e Campania.

Il ricorso allo strumento delle ordinanze di protezione civile è stato determinato dalla necessità di rendere più veloci le procedure amministrative sia per la creazione di nuovi campi che per la sistemazione di quelli esistenti e per un rapido utilizzo delle risorse finanziarie necessarie.

Con D.P.C.M. 28 maggio 2009 è stato poi prorogato fino al 31 dicembre 2010 lo stato di emergenza nelle regioni Lazio, Lombardia e Campania e lo stato di emergenza è

stato esteso anche ai territori delle regioni Piemonte e Veneto. Con ordinanze n.ri 3776 e 3777 del 1° giugno 2009 sono stati nominati commissari delegati i prefetti di Torino e Venezia.

Con l'intento – almeno formalmente dichiarato – di provvedere alla necessità di maggior sicurezza per gli abitanti degli insediamenti dei campi nomadi e della popolazione circostante e per consentire di migliorare le loro condizioni di vita, il Governo Berlusconi ha ritenuto prioritario effettuare un censimento che ha comportato l'identificazione di tutte le persone presenti nei campi e l'allontanamento delle persone in situazione abusiva e l'espulsione o l'allontanamento dal territorio dello Stato delle persone di cittadinanza extracomunitaria o comunitaria.

Nel corso della rilevazione sono stati formalmente rispettati i diritti fondamentali e la dignità delle persone: il censimento è stato svolto in collaborazione con la Croce Rossa Italiana ed il riconoscimento delle persone è stato effettuato su base volontaria, con esclusione di qualsiasi informazione sulla religione professata e sull'etnia di appartenenza, in conformità alle Linee Guida adottate dal Ministero dell'interno il 17 luglio 2008 ed alle disposizioni emanate in proposito dal Garante per la protezione dei dati personali. I dati raccolti non sono usati per creare *data base* o archivi separati, ma vengono utilizzati, in conformità alla legge sulla protezione dei dati personali, soltanto per scopi amministrativi.

Peraltro il censimento a Napoli è avvenuto sulla base di una scheda di cui esistono varie fotografie, in cui si chiedeva anche la religione. Pratiche di schedature simili appaiono incostituzionali perché l'appartenenza minoritaria o religiosa non può legittimare alcuna distinzione deteriore di trattamento.

In realtà gravi dubbi di carattere giuridico sono sorti circa la correttezza delle ordinanze governative e della loro attuazione e i relativi ricorsi giurisdizionali sono ancora pendenti.

Allo scopo di definire linee d'azione condivise volte al superamento dell'emergenza nomadi in attuazione delle citate ordinanze del 30 maggio 2008, è stato istituito presso il Gabinetto del Ministro dell'Interno un Gruppo tecnico interministeriale, di cui fanno parte anche i Commissari delegati.

L'ulteriore ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 aprile 2009 n. 3751 autorizza i Commissari ad individuare un contingente specifico di personale da destinare allo svolgimento di attività di carattere straordinario per fronteggiare l'emergenza e ad avvalersi di soggetti pubblici cui affidare settori di intervento nonché degli uffici tecnici degli Enti territoriali interessati.

Nelle ordinanze vengono inoltre previste procedure semplificate per la gestione e l'utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione.

A seguito dell'impegno assunto dal Governo, sono stati, infatti, previsti finanziamenti a favore dei Commissari delegati per le misure da adottare per complessivi euro 1.500.000 nel 2008 ed uno stanziamento totale di 30 milioni di euro per le progettualità da attuare nell'ambito dei territori inclusi nelle citate ordinanze per l'anno 2009.

Nell'ambito della gestione della emergenza, si sono già avviate iniziative in sinergia con le istituzioni pubbliche operanti sul territorio, anche con il coinvolgimento delle stesse comunità che hanno offerto la loro collaborazione al piano d'azione portato avanti dai Commissari, alle intese sviluppate a livello locale ed alla collaborazione con l'UNICEF per quanto concerne la tutela dei minori.

Tuttavia le iniziative sopra attuate sono state contestate sotto il profilo della legittimità e non hanno attenuato la profonda marginalizzazione o ghettizzazione in cui di fatto si trovano Rom, Sinti e caminanti nella società italiana, anzi forse l'hanno accentuata.

Occorre infatti ricordare che è soprattutto l'accesso ad una abitazione la questione cruciale irrisolta, come confermano anche le decine di sgomberi forzati di insediamenti abusivi di persone Rom e Sinte effettuati ogni settimana dalle amministrazioni comunali.

In ogni caso si deve ricordare che l'abitazione, insieme con l'alimentazione e il vestiario, sono essenziali per la vita di ogni famiglia e per la crescita dei bambini, come emerge anche dagli obblighi internazionali in vigore per l'Italia.

In primo luogo che il diritto all'abitazione sia un diritto soprattutto della famiglia è previsto dall'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che dispone che ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il

benessere proprio e della propria famiglia con particolare riguardo al diritto all'abitazione<sup>(30)</sup>

In secondo luogo l'art. 11, comma 1, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, firmato a New York il 16 dicembre 1966 (ratificato e reso esecutivo a seguito della legge 25 ottobre 1977, n. 881) impegna gli Stati a riconoscere e attuare il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita.

In terzo luogo l'art. 27, comma 3, della convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva a seguito della legge 27 maggio 1991, n. ), impone agli Stati di adottare adeguati provvedimenti per aiutare i genitori o altri che hanno la responsabilità del fanciullo ad attuare il diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale e ad offrire, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

Il bisogno di un alloggio adeguato è previsto anche dalla Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (art. 5), dalla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (art. 14) e dalla Dichiarazione sul diritto allo sviluppo (art. 8).

Nel commento generale n. 4 sul Diritto ad un'abitazione adeguata, rilasciato dal Comitato per i Diritti economici, sociali e culturali si ricorda la mancanza di una definizione largamente accettata e riconosciuta dell'insieme dei diritti che attualmente comprende i diritti abitativi e si rileva come, nel diritto internazionale, i seguenti diritti vengano riconosciuti ad ogni persona.

1) *Sicurezza legale del possesso*. A tutte le persone deve essere garantita protezione legale contro sfratti illeciti, molestie ed altri pericoli. Agli Stati partecipanti è richiesto di

---

<sup>30</sup> Cfr. P. Perlinger *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972, p. 50; Corte Cost., sent. 20 dicembre 1989 n. 559, in *Giur. Cost.*, 1989, p. 2567.

prendere misure immediate per assicurare sicurezza legale del possesso a quanti non godono di tale garanzia, dopo una approfondita consultazione con la persona danneggiata.;

- 2) *Disponibilità di servizi, materiali ed infrastrutture*;
- 3) *Ognuno ha diritto ad un accesso sostenibile alle risorse comuni*, acqua potabile, energia per cucinare, riscaldare ed illuminare, servizi sanitari e di lavanderia, immagazzinamento del cibo, raccolta dei rifiuti, fognature e servizi di emergenza.;
- 4) *Offerta di abitazioni*. Tutti i costi associati con l'abitazione dovrebbero essere ad un livello tale da assicurare che il raggiungimento e la soddisfazione di altri bisogni essenziali non vengano posti a rischio, o compromessi. Sussidi per l'abitazione dovrebbero essere a disposizione di quanti non siano in condizione di ottenere un'abitazione e gli inquilini dovrebbero esser protetti da livelli degli affitti che siano irragionevoli.
- 5) *Case abitabili*. Abitazioni adeguate implicano che agli abitanti vengano assicurati spazi adeguati, che siano protetti dagli elementi e da altri pericoli per la salute quali rischi strutturali ed agenti infettivi. La sicurezza fisica degli occupanti deve esser garantita.
- 6) *Case accessibili*. Quanti hanno diritto ad una casa adeguata debbono anche esser capaci di ottenere accesso ad essa. Gruppi svantaggiati (quali anziani, bambini, persone con handicap fisici, persone che abbiano problemi medici cronici, malati mentali, vittime di disastri naturali, persone che risiedano in aree a rischio di disastri ed altri gruppi) debbono aver garantito un qualche grado di considerazione prioritaria nella sfera abitativa.
- 7) *Località adeguate*. Le abitazioni debbono trovarsi in località che permettano di usufruire di possibilità lavorative, servizi sanitari, scuole, centri per la cura dei bambini ed altre strutture sociali. Le abitazioni non debbono essere situate in aree nelle quali l'inquinamento ponga a rischio il diritto alla salute.

8) *Abitazioni culturalmente adeguate.* Case adeguate debbono consentire l'espressione di identità e diversità culturali. Lo sviluppo della modernizzazione nella sfera abitativa non deve sacrificare la dimensione culturale della casa.

In proposito in Italia è in vigore anche la disciplina del diritto all'abitazione nella Carta sociale europea revisionata, promossa dal Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996.

L'art. 30 della Carta afferma il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, per rendere effettivo il quale gli Stati si impegnano sia "a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie" sia "a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso".

L'art. 31 della Carta in particolare per garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione impegna gli Stati a prendere misure destinate:

1. a favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente;
2. a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente;
3. a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

Sul punto l'Italia è stata condannata con la decisione adottata il 7 dicembre 2005 dal Comitato europeo dei Diritti sociali (Centro Europeo per i Diritti dei Rom (ERRC), reclamo n. 27/2004) per ciò che riguarda l'accesso alla casa per i Rom a seguito di un reclamo presentato da associazioni di Rom.

In proposito il Comitato ricorda che l'art. 31 mira alla prevenzione dello stato di senza casa e delle sue conseguenze avverse sulla sicurezza personale e la salute dell'individuo: il diritto all'abitazione assicura l'inclusione sociale e l'integrazione degli individui nella società e contribuisce all'abolizione di disuguaglianze socio-economiche.

Perciò il Comitato ha affermato che la previsione dell'art. 35§1 che garantisce l'accesso ad abitazioni adeguate significa abitazioni strutturalmente sicure; sicure dal

punto di vista igienico e della salute, cioè in possesso di tutto il necessario come acqua, riscaldamento, raccolta rifiuti, strutture igieniche, elettricità; non affollate ed a norma di sicurezza. Perciò il Comitato afferma che l'assegnazione temporanea di un rifugio non può essere considerata una misura adeguata, e ciascun individuo deve esser provvisto di abitazione adeguata entro un ragionevole periodo di tempo.

Il Comitato ricorda che l'art. 31§1 E proibisce ogni discriminazione e stabilisce l'obbligo di assicurarsi che, in assenza di giustificazioni obiettive e ragionevoli ogni gruppo con caratteristiche particolari, inclusi i Rom e Sinti, benefici nella pratica dei diritti contenuti nella Carta. Al contrario il Comitato afferma che, persistendo nella sua pratica di mettere i Rom e i Sinti nei campi, il Governo italiano ha fallito nel prendere in considerazione tutte le differenze rilevanti o di prendere misure adeguate per assicurarsi che essi abbiano accesso ai diritti e ai benefici collettivi che devono essere disponibili a tutti.

Il Comitato, perciò, rileva che l'Italia non ha dimostrato di prendere misure adeguate per assicurarsi che ai Rom e ai Sinti vengano offerte abitazioni in quantità e di qualità sufficiente ai loro bisogni particolari, né di assicurarsi, o di aver preso misure per assicurarsi che le autorità locali stiano adempiendo le loro responsabilità a questo riguardo.

Per questa ragione, il Comitato giudica che la situazione costituisca una violazione dell'art. 31§1 visto congiuntamente all'art. E della Convenzione che prevede che i diritti previstiti dalla Carta devono essere garantiti senza qualsiasi distinzione basata in particolare sulla razza, sul colore della pelle, sul sesso, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o su ogni altra opinione, sull'ascendenza nazionale o sull'origine sociale, sulla salute, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, sulla nascita o su ogni altra situazione.

Il Comitato ritiene anche illegittima la pratica degli sgomberi forzati, delle minacce di allontanamento, la distruzione sistematica di proprietà e l'invasione delle abitazioni dei Rom e dei Sinti da parte delle autorità italiane Il Comitato rammenta che l'art. 31§1 garantisce l'accesso ad abitazioni adeguate e afferma che nell'ambito dell'art. 31§3 è

obbligo degli Stati Parte adottare misure appropriate per la costruzione di abitazioni, in particolare alloggi sociali e che, inoltre, gli Stati devono assicurare l'accesso ad abitazioni di edilizia pubblica a gruppi svantaggiati, incluso un accesso equo a nazionali di altre Parti della Carta che risiedano legalmente o che lavorino regolarmente sul proprio territorio.

Il Comitato perciò ritiene che l'Italia, come ogni Stato parte della Carta, sia vincolato al principio di eguale trattamento per i Rom e i Sinti per quanto riguarda l'accesso ad abitazioni pubbliche, ma il Governo italiano non ha fornito informazioni per provare che tale diritto d'accesso sia effettivamente posto in pratica o che i criteri che regolano l'accesso ad abitazioni di edilizia pubblica non siano discriminatori. Il Comitato ricorda che il principio di non discriminazione nell'Art. E include anche la discriminazione indiretta. La mancata presa in considerazione della differente situazione di Rom e Sinti o la mancata introduzione di misure volte specificamente al miglioramento delle loro condizioni abitative, includendo la possibilità di un effettivo accesso ad abitazioni pubbliche, indica che l'Italia sta violando l'art. 31§§1 e 3 considerati congiuntamente con l'art. E.

Per queste ragioni, il Comitato conclude unanimemente che la scarsità e l'inadeguatezza dei campi sosta per Rom e Sinti nomadi costituisce una violazione dell'art. 31§1 della Carta, letto congiuntamente all'art. E, che gli sgomberi forzati e le altre sanzioni ad essi associati costituiscono una violazione dell'art. 31§2 letto congiuntamente all'Art. E, che la mancanza di soluzioni abitative stabili per Rom e Sinti costituisce una violazione dell'art. 31§1 e dell'art. 31§3 della Carta, letti congiuntamente all'art. E.

Sulla base di questa condanna il Consiglio d'Europa chiede al Governo italiano 1) di conoscere i progressi realizzati al fine di garantire un'offerta quantitativa e qualitativa di alloggi idonei a soddisfare i bisogni dei Rom e come le autorità locali si siano impegnate ad adempiere gli obblighi loro incombenti a questo riguardo; 2) di indicare le misure adottate per garantire che le procedure di sfratto (o espulsione) siano svolte nel rispetto della dignità delle persone coinvolte e che siano garantite soluzioni alternative di rialloggio; 3) di conoscere le misure prese per migliorare le condizioni abitative dei Rom al fine di garantire soluzioni abitative permanenti, inclusa la possibilità di accedere

concretamente agli alloggi popolari, tenendo in considerazione la loro particolare situazione; 4) di indicare, ove possibile, i dati statistici diretti a consentire una valutazione concreta dei progressi realizzati al riguardo.

Finora però è mancata da parte dello Stato un'adeguata risposta.

## **8. Verso una legge statale di riconoscimento e tutela di Rom e Sinti: dare sicurezza a tutti**

Nell'attuale pubblicistica la presenza di Rom e Sinti è spesso accostata al tema della sicurezza, cioè dei pericoli per la sicurezza di tutti derivanti da fenomeni di illegalità diffusa o di microcriminalità o di occupazione abusiva di immobili.

La sicurezza però è nozione ambigua che dovrebbe essere declinata in tutte le sue dimensioni.

C'è la sicurezza di tutti, quella situazione psicologica in cui si trova chiunque nel godimento dei suoi diritti costituzionalmente garantiti e nei rapporti con i pubblici poteri.

Quando invece una persona non è certa del proprio status giuridico, della propria cittadinanza, della propria abitazione, dell'accesso ai diritti sociali, quando invece è oggetto di discriminazioni, di emarginazione lavorativa, di marginalizzazione da parte degli interventi dei pubblici poteri e di stigmatizzazione da parte dei mezzi di comunicazione di massa, allora nessuno di coloro che vivono in una società può sentirsi sicuro, perché quella società non è ben organizzata, contraddicendo i principi fondamentali personalisti che caratterizzano la sua forma di Stato, perché nessuno può più essere ragionevolmente sicuro del futuro proprio e della propria famiglia e può essere indotto a sopravvivere anche con mezzi illegali.

Una delle principali vie d'uscita sicure da questa situazione criminogena è quella di giungere al più presto all'approvazione di una legge statale che in attuazione dell'art. 6

Cost. preveda norme specifiche di riconoscimento, di tutela della minoranza dei Rom e dei Sinti presenti in Italia e azioni positive di inclusione sociale ai sensi dell'art. 3 Cost..

In primo luogo questa legge statale dovrebbe prevedere 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 romanes, 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 romanes 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.

Vi è poi l'esigenza di incentivare e tutelare in modo specifico le associazioni composte di Rom e Sinti, ma senza prevedere forme pubblicistiche di rappresentanza che non sembrano conformi alla libertà di associazione prevista dall'art. 18 Cost. Deve applicarsi anche a Rom e Sinti il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118 Cost.

Occorre inoltre tutelare il diritto di ogni appartenente alla minoranza di vivere nella condizione liberamente scelta da lui o, se minorenne, 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. .

Tutte queste norme dovrebbero essere formulate in modo da attuare in modo preciso le norme della Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali.

Questa stessa legge dovrebbe dare specifica applicazione alla popolazione rom e sinta delle 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, 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.

In secondo luogo questa legge statale dovrà prevedere norme di promozione sociale degli appartenenti dalla minoranza che, senza alcun assistenzialismo deresponsabilizzante, attuino sia la citata 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.

In base alla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni prevista negli artt. 6, 117 e 120 Cost. la legge statale conterrà, anche in attuazione di norme internazionali e comunitarie,

- a) disposizioni di dettaglio sui diritti linguistici e culturali specifici della minoranza, sui nomi, sui rapporti con le pubbliche amministrazioni, sulle norme generali in materia di istruzione, sulle norme in materia di stranieri e di cittadinanza, sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sanitaria, di assistenza sociale e di accesso all'edilizia residenziale pubblica, sui rapporti di diritto privato, sull'applicazione delle norme penali e processuali e sulla sicurezza stradale, sulle questioni di sicurezza concernenti la circolazione e il soggiorno delle persone sul territorio nazionale, sui rapporti con le organizzazioni internazionali;
- b) disposizioni di principio, che dovranno essere poi attuate dalle leggi regionali e provinciali, per le parti concernenti la promozione dell'inserimento lavorativo e delle attività produttive dei Rom e dei Sinti, la valorizzazione dei beni culturali e la promozione di attività culturali rom e sinte, la gestione del territorio (inclusa l'edilizia, gli alloggi di edilizia residenziale pubblica e la gestione di eventuali campi sosta), l'organizzazione dell'istruzione e la promozione del diritto allo studio.

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 dell'abitazione delle categorie svantaggiate.

Una nuova legge statale per assicurare 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.