

Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, Tommaso Vitale ()*

UN'IPOTESI DI PROPOSTA DI LEGGE:
NORME PER LA TUTELA E LE PARI OPPORTUNITÀ
DELLA MINORANZA DEI ROM E DEI SINTI

Relazione generale

1. Gli obiettivi del presente progetto di legge sono due:

a) Il riconoscimento e la tutela della minoranza linguistica dei Rom e dei Sinti (presente in Italia dal XV secolo e formata ora da circa 180.000 persone, di cui circa metà cittadini italiani e i restanti cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea, cittadini extracomunitari, rifugiati ed apolidi) e dei suoi diritti culturali e linguistici, in conformità con l'art. 6 della Costituzione italiana, che prevede che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche, e con i vigenti obblighi internazionali e comunitari dell'Italia;

b) la previsione di azioni positive volte ad assicurare ad ogni appartenente alla minoranza pari opportunità per rimuovere quegli ostacoli che di fatto impediscono agli appartenenti alla minoranza l'eguaglianza e la partecipazione alla vita sociale, economica e politica del Paese ai sensi dell'art. 3 Cost.

(*) Paolo Bonetti è professore associato confermato di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Milano-Bicocca e membro del consiglio direttivo dell'ASGI. Alessandro Simoni è professore associato di sistemi giuridici comparati nell'Università degli studi di Firenze. Tommaso Vitale è stato ricercatore di sociologia generale nell'Università degli studi di Milano-Bicocca e oggi è professore associato di sociologia a Sciences Po (Parigi), ricercatore al Centre d'études européennes e direttore scientifico del Master "*Governing the Large Metropolis*".

2. Circa il metodo da seguire per scrivere una legge in quest'ambito occorre tenere costantemente conto che:

1) come accade per ogni legge a tutela di una minoranza linguistica anche una legge a tutela della minoranza dei Rom e dei Sinti deve essere largamente accettabile da tutte le forze politiche e sociali. Ciò però comporta che essa deve essere accettabile non soltanto dalla minoranza che vuole essere tutelata ai sensi dell'art. 6 Cost., ma anche dalla maggioranza (che deve approvarla) e dalle altre minoranze linguistiche;

2) se si ritiene che per tutelare la minoranza dei Rom e dei Sinti in Italia sia comunque indispensabile modificare la l. n. 482/1999 che tutela le minoranze linguistiche storiche (dalla quale la minoranza dei Rom e dei Sinti fu scusa), questa modifica deve essere accettabile sia da ognuna delle altre minoranze linguistiche tutelate da quella legge, sia dalla maggioranza anche per ciò che riguarda i rapporti con ognuna di quelle minoranze e con eventuali altre minoranze che chiedano di essere tutelate. Un intervento a tutela della minoranza dei Rom e dei Sinti che includa anche anzitutto la modifica della l. n. 482/1999 è dunque possibile, ma potrebbe rendere molto più difficile e faticosa l'approvazione di una legge in favore di Rom e Sinti, anche perché è comunque necessaria una legislazione *ad hoc* per disciplinare le specifiche esigenze di tutela necessarie ad una determinata minoranza linguistica, così come è accaduto con la legge a tutela degli sloveni, cioè la l. n. 38/2001, che costituisce un esempio positivo per tutti. Si è ritenuto, comunque, opportuno aprire il testo della proposta con un articolo che preveda modifiche alla l. 15 dicembre 1999, n. 482, per l'estensione delle disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche storiche alla minoranza dei Rom e dei Sinti, misure di prevenzione e contrasto delle discriminazioni nei confronti degli appartenenti alle minoranze e disposizioni specificamente mirate a favorire l'applicazione agli appartenenti alle minoranze linguistiche delle norme in materia di apolidia e di cittadinanza;

3) resta fermo che gli istituti previsti dalla l. n. 482/1999 non sono quasi mai applicabili ad una minoranza priva di territorio, sicché occorre, ad ogni modo, che la legge di tutela di Rom e Sinti, oltre a quelle poche norme di modifica della legge del 1999, preveda molte altre norme specificamente dedicate a Rom o Sinti, soprattutto in considerazione dell'esigenza di adottare in favore degli appartenenti alla minoranza rom e sinta una tecnica di tutela di tipo personale e non territoriale (come accade per le altre minoranze tutelate e territorialmente insediate) e pre-

vedendo anche che a tale tecnica si adattino alcune norme di tutela già previste nella stessa l. n. 482/1999;

4) occorre evitare di creare una contraddizione tra l'esigere il riconoscimento di Rom e Sinti come minoranza linguistica, che comporta una tutela aggiuntiva rispetto ai diritti fondamentali altrui ed un trattamento differenziato e più favorevole, e l'esigere un trattamento identico ad ogni altro cittadino per aspetti che in realtà interessano soltanto gli appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti oppure sono misure di reazione precisa per impedire il riformarsi di quelle prassi amministrative che li hanno discriminati.

3. Circa le osservazioni avanzate sul merito della proposta di legge nel corso del dibattito avuto dagli estensori con i rappresentanti delle organizzazioni di Rom e Sinti si osserva che:

1) l'unitarietà delle popolazioni di lingua romani è confermata dai linguisti, i quali però rilevano anche la grandissima varietà dei dialetti che dovrà essere rispettata, fermo restando che in Italia sono presenti non tutti i gruppi, ma soltanto i due grandi gruppi Rom e Sinti. In altri Paesi la denominazione prevista dalla legge è diversa a seconda del gruppo presente, tanto che in alcuni non si parla nemmeno di Rom. Perciò se in Italia la legge di tutela della minoranza prevista ai sensi dell'art. 6 Cost. indicasse soltanto i Rom e non i Sinti, quando spesso i secondi si sentono in parte diversi e culturalmente distinti dai primi, i secondi si sentirebbero discriminati e ciò non favorirebbe certo né l'approvazione, né l'attuazione della legge;

2) è centrale l'esigenza che la legge preveda una robusta serie di norme di tutela linguistico-culturale e di partecipazione attiva e propositiva degli appartenenti alla minoranza alla vita sociale, culturale e politica del Paese, anche per dare concreta attuazione alle misure specifiche riguardanti proprio tali aspetti delle questioni concernenti Rom e Sinti previste nelle norme internazionali e dalle raccomandazioni che le riguardano adottate dagli organismi internazionali;

3) alla norma antidiscriminatoria prevista dall'art. 18-*bis* della l. n. 482/1999 (introdotto dalla legge del 2001 sulla minoranza slovena), che inserisce l'appartenenza ad una minoranza nella circostanza aggravante prevista dalla legge che punisce come reato la violenza o l'istigazione a delinquere o qualsiasi reato, è ragionevole aggiungere altre norme antidiscriminatorie che sanzionino le discriminazioni fondate anche sull'appartenenza ad una minoranza linguistica e norme che disciplinano il ri-

conoscimento dell'apolidia e l'acquisto della cittadinanza da parte delle minoranze, completando così sia l'attuazione del principio costituzionale di eguaglianza formale senza distinzione di lingua e di razza, sia la tutela di tutte le minoranze linguistiche, anche se abusi e discriminazioni nell'applicazione delle leggi sono avvenute quasi soltanto nei confronti di Rom e Sinti.

4) alcune norme che mirano ad assicurare un'effettiva eguaglianza di trattamento tra gli appartenenti alla minoranza e gli altri cittadini o stranieri devono essere espressamente previste soltanto in favore degli appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti, perché, pur apparendo ovvie concretizzazioni del principio di eguaglianza senza distinzioni derivanti dall'appartenenza ad una minoranza linguistica, in realtà sono norme non previste dalle norme vigenti a tutela delle altre minoranze perché non sono necessarie o richieste dai loro rappresentanti o perché sono rigettate da alcune di loro, che al contrario esigono norme specifiche di differenziazione del trattamento sulla base della diversa appartenenza al fine di tutelare la rispettiva minoranza: si pensi al divieto di censimento e di schedatura etnico-linguistica e di classi separate per gli appartenenti alla minoranza, che sono da sempre aborriti da Rom e Sinti, ma che entrambi sono istituti tipici della tutela giuridica delle minoranze tedesca e ladina del Trentino-Alto Adige e della minoranza slovena che vive nel Friuli-Venezia Giulia, tuttora rivendicati dai loro rappresentanti;

5) la promozione di misure volte a risolvere le questioni sociali riguardanti i Rom e i Sinti presenti in Italia potrebbe teoricamente non esigere alcuna disciplina specifica ed essere perciò lasciata all'applicazione delle misure normali previste dalla legislazione ordinaria in materia lavorativa, sociale ed assistenziale. Tuttavia le persone rom e sinte presenti in Italia già oggi sono destinatari di tali norme in quanto cittadini o stranieri e dunque non vi sarebbe alcun bisogno di norme specifiche se non vi fossero gravi e precisi problemi di applicazione di tali norme che hanno creato situazioni di oggettivo svantaggio alle persone rom e sinte. Perciò su tali problemi occorre intervenire sia con norme puntuali per evitare il ripetersi di specifiche prassi amministrative o di interpretazioni sfavorevoli delle norme vigenti che creino problemi soltanto agli appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti, sia per alleviare quelle situazioni di oggettivo svantaggio che meritano una politica di interventi specifici del legislatore volti alle pari opportunità, come prescrive l'art. 3, comma 2 Cost. Le politiche delle pari opportu-

nità sono ormai da anni presenti nella normativa italiana e comunitaria (e sono d'altronde specificamente indicate in favore della minoranza dei Rom e Sinti dalle molte norme internazionali e da raccomandazioni di organismi internazionali, come il Consiglio d'Europa, l'OSCE e la Commissione europea) e riguardano categorie che pur formalmente trattate in modo uguale spesso ricevono trattamenti deteriori di fatto: donne, invalidi, giovani, ecc., sicché si tratta di non essere ideologici, ma molto pragmatici;

6) le particolari modalità dell'abitare in forme plurali riguardano senz'altro soltanto alcuni degli appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti; e perciò occorre prevedere una modifica del t.u. dell'edilizia del 2001 soltanto in favore degli appartenenti alla minoranza che vogliono abitare in unità abitative mobili sul suo terreno senza la necessità di richiedere un apposito permesso di costruire, bensì una più agile autorizzazione. Invece prevedere una simile modifica in favore di chiunque sarebbe difficilmente approvabile, sia perché provocherebbe l'opposizione di tutti i Comuni italiani e di tutte le Regioni che hanno competenza costituzionale concorrente in materia di gestione del territorio, anche perché priverebbe i Comuni dei proventi necessari a provvedere agli oneri di urbanizzazione, sia perché potrebbe favorire l'abusivismo edilizio soprattutto in località turistiche; giacché oggi chiunque voglia vivere così può farlo a condizione che ottenga dal Comune il permesso di costruire poiché la legge li considera interventi di nuova costruzione. Si tratta, invece, di stabilire una modalità differenziata e più favorevole (anche economicamente) soltanto per gli appartenenti alla minoranza, poiché si tratta di tutelare una particolarità modalità di abitare tipica della cultura di alcune comunità rom e sinte. Non si tratterebbe peraltro del solo caso di misura speciale in materia civile ed edilizia in favore degli appartenenti ad una minoranza linguistica, perché già in virtù dell'autonomia speciale di cui gode il Trentino Alto-Adige è disciplinato con legge provinciale "l'ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini" (art. 8, n. 8, st. sp. Trentino Alto-Adige), quale modalità abitativa delle famiglie contadine, tipica della tradizione giuridica del Sud-Tirolo e degli appartenenti al gruppo linguistico tedesco.

4. Circa il primo obiettivo della legge le norme proposte prevedono misure articolate:

1) anzitutto la legge statale dovrebbe prevedere una specifica tutela degli aspetti tipici del patrimonio linguistico-culturale della minoranza, prevedendo istituti analoghi a quelli previsti dalla l. n. 482/1999 per tutte le altre minoranze, come il diritto allo studio e all'uso e all'insegnamento della lingua romani, anche nei rapporti con le pubbliche amministrazioni - seppur con modalità leggere e flessibili a seconda della consistenza delle locali comunità rom e sinte - e nei rapporti con i mezzi di comunicazione di massa, con previsione di specifici obblighi di diffusione di programmi in lingua romani da parte della società concessionaria 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;

2) 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.;

3) occorre inoltre tutelare il diritto di ogni appartenente alla minoranza di vivere nella condizione liberamente scelta da lui o, se minorene, dai suoi genitori di sedentarietà o di itineranza e il diritto di abitare in alloggi tipici della storia e della cultura di alcune comunità rom e sinte, 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.;

4) tutte queste norme dovrebbero essere formulate in modo da attuare in modo preciso le norme della Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, dell'OCSE e della Commissione europea; la formulazione delle disposizioni dovrebbe il più possibile precisa e tassativa per la disciplina degli aspetti inderogabili che devono essere sottratti ad eventuali attuazioni

disomogenee o discrezionali sul territorio nazionale, il che priverebbe di tutela effettiva la minoranza, mentre può essere più flessibile per la disciplina degli aspetti soggetti a differenti situazioni locali;

5) questa stessa legge dovrebbe dare specifica applicazione rispetto alla popolazione rom e sinta alle inderogabili norme dell'Unione europea sulla circolazione e sul soggiorno dei cittadini comunitari, e potrebbe anche modificare le norme sulle modalità e le procedure per il riconoscimento dell'apolidia e della cittadinanza italiana ai figli degli apolidi di fatto nati in Italia;

6) occorre infine rafforzare le norme antidiscriminatorie e prevedere misure che prevengano e contrastino discriminazioni, segregazioni, istigazione all'odio razziale (anche sui media), 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.

5. Circa il secondo obiettivo della legge statale essa 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 della 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 favoriti anche da norme costituzionali, cioè quelli 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.), dell'accesso alla tutela della salute e alle cure gratuite agli indigenti (art. 32 Cost.), dell'agevolazione del risparmio popolare alla proprietà privata dell'abitazione (art. 47 Cost.), del favore per la cooperazione e per l'artigianato (artt. 44 e 45 Cost.) 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 (artt. 9, 33, 117 e 118 Cost.).

6. In base alla ripartizione della potestà legislativa in materia di minoranze linguistiche tra Stato e Regioni prevista negli artt. 6, 117 e 120 Cost., come risulta dall'interpretazione data dalla Corte costituzionale

dal 2009, 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; tali disposizioni statali potranno essere poi attuate e integrate dalle leggi regionali adottate nelle materie di competenza concorrente o esclusiva delle regioni;

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.

7. Proprio perché la minoranza dei Rom e dei Sinti in Italia è 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 sinte, dovrà promuovere e sostenere 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 i fondi per gli investimenti regionali destinati a favorire l'abitazione delle categorie svantaggiate.

8. Il presente progetto prescinde da considerazioni di fattibilità politica e intende essere soltanto un supporto tecnico.

Partendo dalla nostra percezione dei problemi che si sono presentati nel quotidiano negli ultimi decenni, abbiamo cercato di verificare quali strumenti l'ordinamento giuridico può attivare per tutelare alcuni suoi principi base, primo fra tutti l'uguaglianza di fronte alla legge, e l'idea stessa di Stato di diritto.

È un disegno di legge che, quindi, tocca ambiti molto differenti perché assai differenti sono i problemi che le persone che si riconoscono come Rom, Sinti o «Zingari» – o che sono percepite come tali – si trovano a vivere.

In questa prospettiva occorre ricordare che all'interno di questo variegato mondo si ravvisano situazioni giuridiche molto diverse, poiché in questi gruppi di persone vi sono cittadini italiani, cittadini dell'Unione europea, cittadini di Paesi terzi, ma anche soggetti che a seguito dell'evolversi di vicende geopolitiche hanno perso la loro cittadinanza d'origine. Ognuno di questi insiemi, nell'ambito di una lettura giuridica, costituisce una storia a sé.

Questo progetto di legge è sicuramente un *unicum* nella sua articolazione e vastità, volto a creare un serbatoio di soluzioni tecniche, idoneo a far fronte a problemi che si rivelano estremamente vari.

Così come è variegato il mondo dei Rom e dei Sinti lo è naturalmente anche quello delle organizzazioni che li rappresentano, ognuna delle quali tende a manifestare delle esigenze ed a sottolineare degli interessi, corrispondenti a quelli del proprio gruppo di riferimento.

Da parte di alcuni, ad esempio, si sostiene che la legge debba occuparsi soltanto di promozione dell'identità linguistica, per altri, invece, la normativa dovrebbe riguardare anche certe forme di mobilità, o politiche sociali attive.

Nella nostra proposta abbiamo cercato di individuare una soluzione per tutti i problemi e siamo convinti che sia necessario che si affrontino in un unico testo normativo il complesso dei problemi. Tuttavia qualora si volesse affrontare una specifica priorità politica, anche una sola parte di questa proposta potrebbe essere estrapolata anche soltanto come punto di partenza.

9. È chiaro che ogni norma, per fare parte di una buona legge, deve partire da un certo bilanciamento di valori.

La proposta elaborata non intende, di nuovo, creare uno *status* giuridico particolare per le minoranze rom e sinte, né essere "etnicizzante". È vero che nel progetto una parte, in attuazione dell'art. 6 Cost., inseri-

sce nella legge del 1999 sulle minoranze storiche il riconoscimento della minoranza dei Rom e dei Sinti quale minoranza linguistica e questo è un elemento che può avere un elevato valore simbolico e come tale essere percepito da molte organizzazioni di Rom e Sinti. Tuttavia sarebbe fuorviante affermare che l'identità linguistica sia il principale problema nell'ambito del dialogo fra le istituzioni e queste comunità.

La forza dell'immagine – o, se vogliamo, dello stereotipo – dello «zingaro», rom, sinto, o «nomade» è così forte da creare talvolta una sorta di inceppamento del funzionamento dello Stato di diritto. In un mondo in cui l'identità rom non creasse certi effetti reattivi nel tessuto sociale e nelle strutture politiche non vi sarebbe bisogno di norme *ad hoc*, che in ogni caso non attribuiscono nuovi diritti ma aiutano nell'esercizio concreto di diritti che per tutta una serie di interazioni fra cultura, società ed istituzioni diventano difficili da esercitare quando si è percepiti come appartenenti ad un certo gruppo.

Per fare un esempio concreto nella nostra bozza di legge non si usa mai il termine «nomade», o «nomadismo», o meglio, esso è menzionato soltanto in un contesto specifico e cioè come fattispecie particolare di divieto di discriminazione, nel senso che si afferma che nessuno può essere discriminato, oltre che per la sua appartenenza ad un certo gruppo razziale, ad un certo gruppo etnico, anche per il suo praticare, reale o presunto, quanto viene avvertito come nomadismo o itineranza.

Siamo partiti dal presupposto secondo il quale il termine «nomade» in Italia ha una storia ambigua: è previsto sia in alcune delle vigenti leggi regionali, nelle quali si parla di cultura nomade; è previsto anche nelle famose ordinanze in materia di «emergenza nomadi» che, come è noto, facevano riferimento a chi viveva in «insediamenti di comunità nomadi». Rimane oscuro dal punto di vista giuridico se questa fosse una classificazione etnica o se si trattasse semplicemente di una categoria di fatto. Non è comunque questo il punto essenziale, né questa la sede per sciogliere il dubbio. Né il progetto prevede alcun «diritto al nomadismo», che invece in questi termini è presente in altri disegni di legge presentati al Parlamento.

Infatti nel mondo del diritto le parole hanno un peso e, soprattutto, una storia. Dal 1912 al 1969 fu in vigore ed effettivamente applicata in Francia una legge che faceva riferimento ai *nomades* e chi era "nomade" era obbligato a portare con sé un cosiddetto «libretto antropometrico». Quando in Francia, nel 1969, questa legge fu abrogata, sparì dal vocabolario del legislatore il termine nomade e venne introdotta

l'espressione *gens du voyage* con un altro complesso di regole. Queste ultime pongono anch'esse alcuni problemi, ma nascono in una prospettiva completamente diversa.

Il progetto ipotizzato non omette di considerare il fatto che alcuni gruppi rom praticino certe forme di mobilità territoriale (peraltro, meno di quanto si creda e spesso in forme che non sono quelle immaginate), ma non abbiamo voluto inserire un diritto astratto al nomadismo. Abbiamo cercato di individuare, nel complesso articolarsi delle regole amministrative – che sono quelle di tutti i giorni e che vanno conosciute in tutte le sfumature tecniche – strumenti che permettessero la pratica di certe forme di mobilità territoriale, tentando di rendere difficile un potere di blocco basato su opzioni politiche derivanti dalla ricerca nell'ambito del diritto amministrativo di ostacoli minuti in virtù dei quali, senza l'assunzione di responsabilità dirette, rifiutare, ad esempio, certe autorizzazioni solo perché le persone che le richiedono appartengono ad un certo gruppo.

Fra l'altro, si tratta di storie non solo italiane. Al riguardo occorre ricordare uno dei tanti paradossi del rapporto tra «zingari, rom, nomadi (così come li si vuole definire) e Stati: fino a pochi anni fa, il Paese che aveva subito il maggior numero di condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo in questa materia era la Gran Bretagna la cui tradizione in termini di Stato di diritto è certo generalmente rispettabile. Il problema, in tal caso è rappresentato dal fatto che i gruppi corrispondenti nel contesto inglese a quelli che in Italia sono classificati come Rom e Sinti, al contrario di quanto avviene nel nostro Paese, tendono ad affermare la propria identità attraverso la mobilità territoriale, qualificandosi come «travellers». A ciò si era adeguato il legislatore inglese, considerando *gypsy* (zingara) una persona «con uno stile di vita nomade qualunque sia la sua razza ed origine». Quindi, il legislatore inglese ha deciso di regolare un aspetto di questa immanente identità etnica, cioè la mobilità territoriale, in quanto tale; nello specifico si è, però, determinato il paradosso per cui di certi strumenti hanno inteso avvalersi anche persone, come i cosiddetti *new age traveller*, che rifiutano però di riconoscersi nelle altre componenti identitarie.

Le vicende inglesi e quindi la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo rappresentano una storia di bilanciamento di valori. Infatti, non basta dichiarare che una certa prassi corrisponde ad una propria identità etnica per essere svincolati dalla regola ordinaria, ma occorre creare un bilanciamento dei valori, dal momento che vi sono al-

cuni principi dello Stato di diritto che sono inderogabili sulla base di qualunque identità personale.

In realtà si tratta di problemi di carattere generale che interessano tutte le identità minoritarie. Si pensi, ad esempio, ad alcuni gruppi religiosi che chiedono un giorno festivo differente da quello ordinario, in tal caso, come si può constatare, le soluzioni individuate sono sempre tese ad un bilanciamento di valori. Una persona può, dunque, chiedere ed ottenere un giorno festivo diverso, sempre che ciò non abbia un impatto eccessivo per il suo datore di lavoro.

La Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa in questi termini a proposito dell'esercizio di forme di mobilità territoriali con l'utilizzo di determinate strutture abitative. Peraltro, il paradosso inglese era dato dal fatto che il *traveller* spesso non fosse tanto una persona che si «muoveva», quanto una che voleva vivere in una casa mobile, magari sempre fermo nello stesso posto.

Noi abbiamo cercato di trapiantare la giurisprudenza e la visione di fondo della Corte europea dei diritti dell'uomo nel contesto normativo italiano per quegli specifici gruppi rom e soprattutto sinti che, per la loro attività economica ed altro, praticano certe forme di mobilità territoriale.

10. È importante anche la concezione di fondo che sta dietro le proposte relative alla tutela antidiscriminatoria. Il diritto antidiscriminatorio italiano, dopo il recepimento delle direttive (e forse anche prima) dell'Unione europea, è di massima in linea con gli *standard* europei per quanto riguarda le formule legislative.

Tutti i Paesi europei mostrano tuttavia, nella loro esperienza quotidiana, che la tutela antidiscriminatoria non è fatta soltanto di *law in the books* (come si direbbe in inglese), ma anche di *law in action*. Le norme antidiscriminatorie devono essere azionate e, per superare problemi di accesso alla giustizia, di costi e a volte anche semplicemente ostacoli culturali, necessitano di una spinta in più. La stessa direttiva dell'Unione europea del 29 giugno 2000, n. 43, che prevede l'istituzione di organismi per la promozione della parità di trattamento tra le persone, si basa proprio sull'assunto che le norme di eguaglianza non vivono da sole, ma hanno bisogno di un «motore».

Ci addentriamo, così, su un terreno abbastanza delicato. Ad esempio, se osserviamo l'attività dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o

sull'origine etnica (UNAR), l'organismo italiano, e quella del suo corrispondente francese, cioè l'*Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité* (HALDE), in ordine a questo ambito di problemi, potremo constatare che ad oggi il bilancio è decisamente sfavorevole per l'Italia. L'UNAR ha in cantiere riforme e nuove iniziative, ma al momento dell'emanazione delle ordinanze sull'«emergenza nomadi» lo stesso ufficio non ha preso alcuna presa di posizione netta.

11. Nel redigere la bozza di progetto di legge ci siamo astratti completamente da ogni considerazione perché ritenevamo che quello fosse il modo per renderci utili all'attore politico-istituzionale.

Abbiamo pertanto cercato di distaccarci dalle prospettive di quest'ultimo così come da quelle delle organizzazioni rom e sinte.

Le prime versioni stilate di questo testo sono state oggetto di confronto nell'ambito di incontri preparatori del convegno i cui atti sono pubblicati nel presente volume e quindi su questa problematica vi è stato un dialogo continuo, fermo restando che la nostra prospettiva è stata comunque costantemente centrata sul richiamo al diritto e al sistema costituzionale vigente.

Il messaggio che con ciò abbiamo inteso dare è l'importanza di pervenire ad una proposta condivisa non solo dagli appartenenti alle minoranze in questione ma da tutti, proprio in quanto espressione di valori comuni.

Decidere se poi sia meglio approvare la proposta di disegno di legge nel suo intero, come sarebbe più opportuno per completezza e lungimiranza, oppure per tappe, compete alla politica, dal momento che la nostra bozza intende essere solo una sorta di serbatoio tecnico da utilizzare in varie opzioni. Al riguardo le organizzazioni che abbiamo ascoltato spesso forniscono valutazioni diversificate, ma emerge un comune senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni e nel valore del diritto quale strumento di promozione della dignità perché – occorre riconoscerlo – qualunque sia la prospettiva politica, la sensibilità mostrata dallo Stato nel trattamento di chi è percepito come rom e sinte non è stata finora particolarmente lodevole.

Forse quando le popolazioni rom o sinte operano delle scelte politiche tendono a privilegiare l'«incasso» simbolico immediato, rispetto a strumenti che determinano cambiamenti di sistema ma nel lungo periodo. Non è detto che al loro posto non avvertiremmo la stessa tentazione. Nella nostra prospettiva di giuristi e scienziati sociali, vogliamo in-

vece mettere a disposizione di tutti questo testo, con la speranza che serva a rinnovare il dibattito sulla condizione di Rom e Sinti, mantenendolo all'interno dei valori propri dello Stato democratico, che mette sempre ogni persona al centro.

Hanno partecipato agli incontri in cui è stato anche esaminato il testo Andrea Anzaldi (European Roma Rights Center, Roma), Carla Osella (Associazione Italiana Zingari Oggi – AIZO Rom e Sinti ONLUS), Carlo Berini (Istituto di cultura sinta – U Velto), Davide Casadio (Associazione Sinti Italiani e Missione Evangelica Zigana - MEZ), Dijana Pavlovic (vice presidente Federazione Rom e Sinti Insieme), Dimitrios Argiropoulos (Federazione Romani), Giorgio Bezzechi (Cooperativa Romano Drom e Federazione Rom e Sinti Insieme), Loris Levak (Associazione Rom Kalderash di Marghera - Venezia e Federazione Romani), Maurizio Pagani (Opera Nomadi di Milano), Paolo Cagna Ninchi (Upre Roma), Radames Gabrielli (Associazione Nevo Drom e presidente della Federazione Rom e Sinti Insieme), Renato Henich (Federazione Rom e Sinti Insieme), Robert Gabrielli (Federazione Rom e Sinti Insieme), Sergio Suffer (Associazione Nevo Gipen e Federazione Romani), Yuri del Bar (Sucar Drom e Federazione Rom e Sinti Insieme). Ha interloquito a distanza sul testo anche Nazzareno Guarnieri, presidente della Federazione Romani.

La responsabilità del testo è, ovviamente, dei soli estensori.

Il testo dell'articolo elaborato dagli estensori, dopo un'ultima revisione successiva al convegno e comunicata a tutti i partecipanti ai precedenti incontri, è stata diffusa sul sito della rivista *Jura Gentium* nell'ambito del forum *La minoranza insicura. I rom e i sinti in Europa* a cura di N. Fiorita, O. Giolo e L. Re (www.juragentium.unifi.it/it/forum/rom/pdl.pdf).

L'articolo è stato illustrato e consegnato da Alessandro Simoni alla Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato della Repubblica in occasione di un'audizione sulla condizione dei Rom e dei Sinti in Italia svoltasi il 15 luglio 2010.

L'articolo così elaborato è stato fatto proprio di sua iniziativa dal sen. Marco Perduca nel disegno di legge A.S. 2552 presentato al Senato della Repubblica il 9 febbraio 2011.