

# Presentazione. La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: dall'ascolto e confronto alla proposta

Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, Tommaso Vitale

▶ **To cite this version:**

Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, Tommaso Vitale. Presentazione. La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: dall'ascolto e confronto alla proposta. La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Giuffrè, pp.1-9, 2011, 9788814156762. hal-01054019

**HAL Id: hal-01054019**

**https://sciencespo.hal.science/hal-01054019**

Submitted on 4 Aug 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Paolo Bonetti* (*), *Alessandro Simoni* (**), *Tommaso Vitale* (***)

# PRESENTAZIONE. LA CONDIZIONE GIURIDICA DI ROM E SINTI IN ITALIA: DALL'ASCOLTO E CONFRONTO ALLA PROPOSTA

Il volume raccoglie principalmente contributi basati sulle relazioni e le comunicazioni tenute nel convegno internazionale su "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia" svolto dal 16 al 18 giugno 2010 nell'aula magna dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, con l'integrazione di alcuni contributi preparati *ex novo* e con un'appendice in cui si pubblica una bozza di proposta di legge di tutela e di pari opportunità per la minoranza dei Rom e Sinti in Italia predisposta dai curatori, che componevano anche il comitato scientifico organizzatore del convegno.

Si tratta soprattutto di analisi concernenti l'ordinamento giuridico vigente in Italia, anche con riguardo alla giurisprudenza costituzionale ed ordinaria, all'ordinamento dell'Unione europea e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Esse esaminano aspetti attinenti a molte discipline (dal diritto costituzionale e pubblico, al diritto amministrativo e urbanistico, al diritto penale e processuale, al diritto civile, al diritto del lavoro, al diritto internazionale e dell'Unione europea). Sono presenti altresì riflessioni di diritto comparato e analisi del diritto vigente in alcuni Paesi europei (Francia, Spagna, Ungheria, Romania, Stati dell'ex Jugoslavia), importanti analisi di carattere sociolo-

---

(*) Professore associato confermato di diritto costituzionale nell'università degli studi di Milano-Bicocca.

(**) Professore associato confermato di diritto privato comparato nell'Università degli studi di Firenze.

(***) Professore associato di sociologia a Sciences Po, Paris, ricercatore nel Centre d'études européennes, direttore scientifico del *Master "Governing large metropolis"*.

gico e contributi di carattere linguistico, politico e medico, nonché alcune analisi sulle prassi amministrative e giudiziarie svolte da magistrati, avvocati e antropologi. Ad essi si aggiungono riflessioni di rappresentanti di istituzioni statali italiane, della Commissione europea, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE, nonché comunicazioni e testimonianze di rappresentanti del privato sociale, dell'associazionismo e dei gruppi rom e sinti presenti in Italia. Nell'appendice finale del volume si pubblica la bozza di un progetto di legge elaborata dai curatori.

Il livello di approfondimento scientifico delle analisi è dunque assai variegato da capitolo a capitolo.

In ogni caso nel volume, per la prima volta in Italia, si cerca di inquadrare tutti i principali risvolti giuridici di un dilemma politico e sociale non più aggirabile, avvalendosi anche degli apporti di altre discipline e delle testimonianze di appartenenti alle comunità rom e sinte.

* * *

Il convegno era stato promosso da alcuni Dipartimenti dell'Università degli studi di Milano-Bicocca (Dipartimento giuridico delle istituzioni nazionali ed europee, Dipartimento di Sociologia e di Ricerca sociale, Dipartimento dei sistemi giuridici ed economici), dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e dall'ufficio di Milano della Rappresentanza in Italia della Commissione europea.

La realizzazione del convegno era stata possibile anche grazie al contributo e al sostegno di istituzioni europee ed italiane (il Consiglio d'Europa, l'ufficio per i diritti umani e le minoranze dell'OSCE-ODIHR, l'UNAR - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica istituito presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri), di fondazioni private (Fondazione Cariplo, *Open Society-Justice Initiative*, Unidea - UniCredit Foundation), del Rettorato e del Comitato Pari Opportunità dell'Università di Milano-Bicocca e del Centro di eccellenza Jean Monnet dell'Università degli Studi di Milano.

Si è trattato del primo – e finora unico – convegno del genere svoltosi in Italia e ha ottenuto uno straordinario successo di pubblico: in ciascuno dei tre giorni di lavori si sono registrati quotidianamente non meno di 750 partecipanti, con un totale di 920 iscritti provenienti dall'I-

talia e dall'estero. Complessivamente fra relatori e moderatori si sono alternate 87 persone, provenienti da 22 università diverse, da 29 associazioni diverse, da 15 differenti Paesi. Dall'estero hanno assistito al convegno attivisti e dirigenti di importanti ONG europee (tra cui *Amnesty International*, *European Roma Information Office*, *European Roma Rights Center*, *Open Society Foundations*, *Romani Criss*). La partecipazione al convegno aveva ottenuto l'accredito ai fini formativi anche da parte dei Consigli degli ordini degli avvocati e degli assistenti sociali

Evento più unico che raro nella cultura giuridica italiana, che sino ad oggi sul punto aveva evidenziato gravi limiti (aprendo così la strada a politiche pubbliche carenti), il convegno si è concluso anche con una tavola rotonda sulle prospettive legislative, le cui basi erano state gettate attraverso una serie di incontri preliminari svolti dai componenti del comitato scientifico con rappresentanti delle comunità rom e sinte e che potrebbe avere un seguito anche dopo il convegno.

Questo aspetto non è secondario e merita di essere segnalato con precisione attribuendogli la giusta centralità.

Non si è trattato infatti di una iniziativa scientifica "sui" Rom e i Sinti.

Il percorso svolto dal comitato scientifico insieme alle organizzazioni di Rom e Sinti che ha portato ai tre giorni di convegno è stato curato e altrettanto importante quanto la Conferenza stessa: i contenuti, i temi e le modalità della stessa sono state discusse e approntate nel corso di sette incontri organizzati con organizzazioni di diretta espressione di Rom e di Sinti provenienti da tutta Italia. Il dialogo è stato acceso, continuo e attento anche con le organizzazioni che non hanno voluto o non hanno potuto partecipare al percorso preparatorio.

Il percorso congiunto ha permesso di definire i punti di principale interesse per i Rom e i Sinti, su cui il Comitato scientifico ha "commissionato" a colleghi esperti appositi approfondimenti giuridici e studi per giungere alle relazioni presentate in questo volume. Ha permesso anche di rivedere preventivamente alcuni dei punti giuridici più delicati da discutere nel convegno e di raccogliere il punto di vista dei diretti interessati, che invece troppo spesso sono ignorati come interlocutori autorevoli per la progettazione delle politiche pubbliche che li riguardano.

In collaborazione con ASGI è inoltre stato predisposto un apposito sito internet (http://rom.asgi.it) con una raccolta ragionata e indicizzata di norme, raccomandazioni, circolari e giurisprudenza italiana ed euro-

pea in materia: la più completa finora realizzata in lingua italiana e a libero accesso.

Il convegno e il presente volume hanno dunque raccolto relatori selezionati tra i massimi esperti giuridici in materia, tra cui molti docenti stranieri ed esponenti delle istituzioni italiane, comunitarie e internazionali.

La scelta di concentrarsi sulla comprensione degli aspetti di diritto positivo della situazione italiana, inquadrandola tuttavia in una prospettiva internazionale, ma trascurando aspetti di carattere storico, sociologico ed antropologico, che sono stati già oggetto di recenti riflessioni scientifiche, si è rivelata ricca di benefici in termini di qualità dell'analisi per gli studiosi italiani interessati, ma anche in termini di visibilità presso i *media*. In Italia gli operatori dell'informazione hanno potuto per una volta accedere a dati e notizie "competenti" su un tema normalmente trattato in maniera assai stereotipata, con bassissima conoscenza delle questioni giuridiche e della molteplicità di condizioni sociali. All'estero, stampa e televisione hanno potuto meglio comprendere il contesto derivante dalle peculiarità del sistema costituzionale italiano di tutela delle minoranze.

Gli scopi del convegno erano certamente scientifici e formativi (non solo per i numerosi studenti presenti, ma pure per i tanti partecipanti che erano avvocati, magistrati, assistenti sociali ed operatori e dirigenti della pubblica amministrazione e del terzo settore), ma erano anche propositivi, se si considera che nella tavola rotonda finale con associazioni, rappresentanti ministeriali, parlamentari e degli enti locali si è più volte evocata l'esigenza di elaborare un progetto di legge statale di tutela e pari opportunità per la minoranza dei Rom e Sinti ai sensi dell'art. 6 della Costituzione.

Vista la pluralità dei saperi e delle prospettive e la natura del tema, inevitabilmente il contenuto di alcune relazioni è stato contestato da parte di alcuni partecipanti che assistevano al convegno e anche da altri relatori, ma ciò non ha mai pregiudicato la qualità complessiva dei lavori e il clima di dialogo, di ascolto attento e di discussione approfondita sull'urgenza e la rilevanza dei problemi. Molte suscettibilità esistenti (molte ampiamente comprensibili) sono state messe alla prova, in un tentativo – che crediamo riuscito - di costringere ognuno a confrontarsi con prospettive diverse dalle sue, che può anche percepire come scomode o imbarazzanti, ma che rappresentano comunque una delle possibili letture della realtà, una volta depurato il dibattito dalle voci ispirate

a puri e semplice stereotipi o calcoli politici. Vi era un'evidente necessità di ascoltarsi e di ascoltare e di immedesimarsi nelle visioni proprie ai Rom e ai Sinti, anche perché tra i diversi attori e i diversi saperi non vi è mai stato un serio dialogo a livello nazionale, in particolare nella prospettiva del diritto.

L'obiettivo del convegno era, quindi, duplice: formativo, sugli strumenti di protezione e tutela dei diritti delle persone appartenenti alla minoranza dei rom e dei sinti, ma anche di riflessione e di proposta sui problemi e modelli legislativi di tutela e promozione delle pari opportunità.

La dimensione europea è stata arricchita dalla presenza di rappresentanti della Commissione europea, dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE e si è allargata all'approfondimento della legislazione di alcuni Stati europei (Francia, Spagna, Ungheria, ex Jugoslavia, Romania). Si sono anche approfonditi i principi per l'inclusione sociale dei Rom e dei Sinti elaborati dall'Unione europea, l'applicazione dei principi e limiti alla libertà di circolazione alla popolazione rom e sinta di altri Paesi membri dell'Unione europea che migra in Italia e le molteplici esigenze flessibili di integrazione e tutela abitativa, sociale e familiare.

Quindici persone appartenenti ai gruppi rom e sinti sono state tra i relatori, anche dall'estero, e alcuni hanno svolto testimonianze, comunicazioni e qualche relazione non giuridica. Le associazioni italiane dei Rom e dei Sinti erano presenti durante il convegno e i loro rappresentanti hanno svolto alcune comunicazioni e hanno partecipato alla tavola rotonda finale con i rappresentanti del Ministero dell'interno, degli enti locali e con un parlamentare (molti altri avevano declinato l'invito per vari motivi) circa l'ipotesi di nuova legge statale.

Il convegno si è infatti concluso con una tavola rotonda di confronto pubblico tra rappresentanti delle associazioni dei Rom e Sinti presenti in Italia, del ministero dell'Interno, dell'ANCI e alcuni deputati, nel tentativo di ipotizzare i contenuti e i tempi di approvazione di una legge statale di tutela della minoranza rom e sinta, alla cui elaborazione hanno contribuito senz'altro gli esiti dei lavori. Di tale ipotesi elaborata dal comitato scientifico si dà conto nell'appendice del volume.

* * *

Nel 2011 l'Italia celebra i 150 anni della creazione dello Stato unitario.

Dell'Italia unita fanno parte anche le decine di migliaia di Rom e Sinti cittadini italiani, i cui antenati furono oggetto di pratiche discriminatorie da parte del regime fascista, coronate dal 1940 con l'internamento in una decina di campi di concentramento sul territorio italiano, e per molti con la deportazione nei campi di sterminio nazisti,

Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana la situazione delle persone che in Italia si riconoscono, dal punto di vista linguistico o culturale, come Rom o Sinti appare precaria sotto molti punti di vista.

La loro condizione giuridica è assai eterogenea (cittadini italiani, cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, cittadini di Paesi extracomunitari, rifugiati, apolidi) e le loro pratiche ed esperienze di vita sono molto varie. Ai gruppi rom e sinti di antico radicamento in Italia si sono affiancati gruppi giunti in differenti momenti dall'Europa centro-orientale, spesso a seguito di discriminazioni, persecuzioni, apolidia sopravvenuta, espulsioni di fatto, creando un insieme *altamente variegato* quanto a retroterra sociale, pratiche di mobilità territoriale, inserimento economico e sociale.

Il confronto con i gruppi rom e sinti e con la loro storia di ricorrente discriminazione, di fatto o di diritto, costituisce una sfida per l'ordinamento giuridico italiano che, secondo le norme costituzionali, comunitarie ed internazionali in vigore, deve prevedere apposite misure di tutela e deve promuovere in modo attivo politiche e azioni di inserimento sociale e di non discriminazione di tali gruppi.

Anche il Presidente della Repubblica, con il suo messaggio di saluto indirizzato al convegno, ha visto con favore l'analisi di una simile complessa condizione di tale minoranza, su cui il legislatore statale ritenne opportuno non intervenire con la legge 15 dicembre 1999, n. 482 sulle minoranze linguistiche storiche insediate territorialmente, ma che merita una disciplina di tutela specifica da parte della legge dello Stato ai sensi dell'art. 6 Cost.

È finora tardato un intervento legislativo e ciò ha favorito talvolta il disinteresse politico amministrativo e l'abbandono di politiche attive, la stigmatizzazione e atteggiamenti ostili e discriminatori, proprio quando l'ingresso nell'Unione europea di Paesi popolati dalle minoranze Rom e Sinte, molti dei cui componenti erano nel frattempo emigrati in Italia, complicava ulteriormente il quadro.

In realtà, infatti, oltre alle esigenze di tutela degli specifici diritti linguistici e culturali, la popolazione rom e sinta presente in Italia è stata spesso oggetto di un'oggettiva discriminazione nell'accesso ai diritti fondamentali da parte dei poteri pubblici e privati a causa di pratiche di stigmatizzazione, di difficoltà di accesso al sistema scolastico, a regolari e durature occupazioni lavorative e occasioni di formazione professionale e, soprattutto, a causa delle gravi difficoltà di reperire alloggi dignitosi o specificamente idonei a modalità abitative tipiche delle minoranze che hanno a cuore il vivere congiunto delle famiglie allargate.

Alle esigenze abitative i pubblici poteri hanno molto spesso sopperito mediante l'istituzione di "campi sosta o campi nomadi", difficilmente gestibili allorché ospitino centinaia di persone a tempo indeterminato perché non trovano una migliore sistemazione e numericamente del tutto insufficienti alle recenti migrazioni di popolazione rom e sinta. All'inadeguatezza dei campi regolari taluni gruppi rom hanno rimediato con insediamenti abusivi, a loro volta soggetti a frequenti operazioni forzate di sgombero, con gravi effetti di tipo non solo sociale, ma anche psicologico e sanitario.

Una legislazione statale di attuazione dell'art. 6 Cost. a tutela delle minoranze dei Rom e dei Sinti non può più essere lasciata neppure alla (eterogenea ed estemporanea) legislazione delle Regioni e delle Province autonome, dopo la sentenza della Corte costituzionale 22 maggio 2009, n. 159 che ha anche riaffermato l'importanza della convenzione - quadro sulla tutela delle minoranze promossa dal Consiglio d'Europa e ratificata anche dall'Italia, la cui scarsa applicazione a Rom e Sinti è stata spesso oggetto di critica da parte degli organismi del Consiglio d'Europa.

L'approfondimento di tutti gli aspetti della condizione giuridica di rom e sinti in Italia è urgente anche perché l'esperienza e la complessità giuridica rendono ormai non più rinviabile l'approvazione di una legge statale di tutela di questa minoranza presente in Italia, che in attuazione dell'art. 6 Cost. e delle norme internazionali e comunitarie e delle raccomandazioni dell'OSCE, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, preveda una disciplina organica e di lungo periodo ispirata alla tutela dei diritti fondamentali delle persone e della minoranza a cui appartengono, con le sue specificità.

Una legge statale di lungo periodo, da un lato, può garantire le persone e i gruppi e favorirne una positiva inclusione sociale in tutto il territorio nazionale senza assimilazione, né abbandono e, dall'altro lato,

può contribuire a ridurre le esigenze di tutela della sicurezza collettiva e a prevedere misure giuridiche, amministrative e finanziarie di lungo periodo, utili ad uscire dalla logica dell'emergenza e della frammentazione ed improvvisazione amministrativa che finora ha caratterizzato l'azione dei pubblici poteri nei confronti degli appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti.

L'approfondimento giuridico svolto dai contributi pubblicati nel volume e l'appendice con la bozza di proposta di legge mirano dunque ad una tutela delle specificità della condizione giuridica dei Rom e dei Sinti e alla contestuale tutela dei diritti fondamentali della persona che dovrebbero essere assicurati in condizioni di parità e perciò mirano sia alla modifica della disciplina normativa statale vigente, sia ad assicurare una efficace formazione dei giuristi e degli altri operatori, finalizzata anche alla tutela antidiscriminatoria mediante le azioni legali previste dall'ordinamento giuridico.

* * *

L'accoglienza e l'organizzazione quotidiana durante il convegno è stata possibile grazie a 34 volontari, studenti, operatori e soci dell'ASGI, che si sono alternati gratuitamente durante le tre intense giornate di lavori.

Desideriamo ringraziare particolarmente coloro i quali hanno partecipato al convegno, preparando per mesi e poi svolgendovi relazioni o comunicazioni o partecipando alla tavola rotonda, con interventi che non compaiono in questo volume: Yuri del Bar, Sergio Bontempelli, Radames Gabrielli, Robert Gabrielli, Carla Osella, Dijana Pavlovic, Lucia Scarpitti, Flavio Zanonato (sindaco di Padova e rappresentante dell'ANCI), Roberto Zaccaria (deputato) e Anna Cutaia (viceprefetto che era responsabile dell'area V Minoranze linguistiche storiche e nuove minoranze della Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, incaricata di partecipare al convegno su delega del Capo del Dipartimento Angela Pria).

Esprimiamo la nostra gratitudine anche ai tanti altri professori, che da amici hanno assicurato la riuscita del convegno moderandone le sessioni: anzitutto a coloro che allora erano presidi delle facoltà di Giurisprudenza e di Sociologia, Giovanni Chiodi ed Enzo Mingione, poi ad altri colleghi giuristi, sociologi, filosofi della politica e criminologi (Aldo

Bardusco, Marina Calloni, Adolfo Ceretti, Alberto Giasanti, Maria Letizia Jabès Moretti, Cesare Pinelli e Mara Tognetti), nonché alla prorettrice dell'Università degli studi di Milano - Bicocca Susanna Mantovani che da scienziata dell'educazione ha aperto il convegno in rappresentanza del Rettore che fin dall'inizio ha condiviso, promosso e sostenuto concretamente l'iniziativa scientifica.

Il convegno è stato possibile grazie alla collaborazione delle facoltà di Giurisprudenza e di Sociologia, dei rispettivi Presidi e dei Direttori e del personale tecnico - amministrativo del Dipartimento giuridico delle istituzioni nazionali ed europee e del Dipartimento di Sociologia e di ricerca sociale dell'Università degli studi di Milano-Bicocca.

L'organizzazione pratica del convegno e la raccolta delle relazioni del convegno sono state possibili grazie al coordinamento generale del dott. Bruno Di Giacomo Russo.

La pubblicazione del volume è stata possibile grazie alla collaborazione e al contributo finanziario del Rettore dell'Università degli studi di Milano-Bicocca, del Dipartimento giuridico delle istituzioni nazionali ed europee e del Dipartimento di Sociologia e di ricerca sociale.

La pubblicazione di molti dei contributi stranieri è stata possibile grazie alle traduzioni di collaboratori volontari reperiti anche a Parigi e a Firenze.

A tutti costoro va la nostra gratitudine e, speriamo, anche quella di chi leggerà il volume e ne trarrà spunti utili e di ognuna delle persone rom e sinte presenti in Italia, alle quali sono dedicate tutte le azioni, le riflessioni e le proposte.

Dopo i grandi sforzi compiuti per l'ideazione, l'organizzazione e lo svolgimento del convegno e per l'elaborazione, la raccolta e la pubblicazione dei molti contributi contenuti nel presente volume, nonché per l'elaborazione, la discussione e la redazione finale dell'ipotesi di proposta di legge, i curatori sperano che ognuno dei testi pubblicati costituisca un seme prezioso, utile anche in futuro a chiunque in Italia voglia davvero completare lo Stato di diritto nella tutela dei diritti delle minoranze linguistiche e mirare perciò a costruire, su solide basi giuridiche, un avvenire più sereno e armonioso per tutti coloro che vivono insieme nel medesimo territorio nel rispetto dei diritti e dei doveri fondamentali di ogni persona umana e della sua identità culturale e linguistica.