

# La tutela dei diritti linguistici nel contrasto all'antiziganesimo.

Tra ordinamento italiano e spazio giuridico europeo

di Rosaria Piroso

## **Abstract: The protection of language rights in the fight against anti-Gypsyism –**

Starting from the case of the Italian legal system in the EU wider context, the essay focuses on the interaction between the linguistic issue and the anti-discrimination protection regarding the recognition of the rights of Roma and Sinti groups.

Considering the legislative proposal n. 3162/2015 and the 2014 proposal based on the popular initiative in their profiles of compliance with the European Charter for Regional and Minority Languages (1992) and the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1995) as well, the article aims to develop a reflection on the limits of a culturalized perspective. According to this approach, legally relevant subjective situations, individual and collective, are instrumentally traced back to supposed cultural specificities, whose protection is uncertain.

As a matter of fact, cultural reductionism and essentializing perspectives, by assigning exclusive relevance to the housing issue, appear distant from the main European guideless in the fight against anti-Gypsyism.

2875

**Keywords:** Linguistic rights; Anti-Gypsyism; *Romani*; Pluralism; *Porrajmos*.

## 1. La “nube antizigana”

Secondo i dati raccolti da alcuni istituti di ricerca e da organizzazioni attive nella difesa dei diritti umani, l'Italia è l'ordinamento in cui risulta maggiormente diffuso l'antiziganesimo<sup>1</sup>. Dai feedback restituiti in recenti sondaggi sono emerse considerazioni stigmatizzanti sui rom e sinti residenti in territorio italiano, nella maggior parte dei casi non derivanti da esperienze dirette<sup>2</sup>, ma da convinzioni precostituite.

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo il rapporto del Pew Research Center da cui emerso che l'85% degli italiani ha espresso “unfavorable views of Roma”, cfr. “A fragile rebound for EU image on Eve of European Parliament Elections”, 12 maggio 2014, in part. cap. IV.

Si segnala anche il recentissimo rapporto del 24 maggio 2021, in cui l'European Roma Rights Centre ha operato un censimento degli sgomberi forzati effettuati dall'Italia nel periodo compreso tra il gennaio 2017 e marzo 2021. Da tale ricerca è emerso che le autorità italiane, operando in modo istituzionalmente “non neutrale”, hanno sgomberato 187 luoghi abitati da rom, costringendo a una soluzione abitativa precaria o alla mancanza di un alloggio circa 3156 persone, v. [www.errc.org/press-releases/italy-has-evicted-more-than-three-thousand-roma-since-2017](http://www.errc.org/press-releases/italy-has-evicted-more-than-three-thousand-roma-since-2017).

<sup>2</sup> A tal proposito, si vedano i dati degli Eurobarometer – EU Public Opinion Surveys –

I pregiudizi espressi replicano l'associazione delle popolazioni cosiddette “nomadi” ad uno standard inferiore di “civiltà”, ad un'organizzazione della famiglia e della comunità penalizzante per i membri più deboli, ad un'innata dedizione a comportamenti “parassitari” o, peggio, a condotte criminali. Molti tra coloro che hanno subito un furto in abitazione, senza che indagini di polizia giudiziaria abbiano avuto corso e si siano concluse con l'individuazione degli autori del reato, affermano di essere stati derubati dagli “zingari”. Ancora, disconoscendo la forte resistenza alla prostituzione e al consumo di sostanze stupefacenti nella cultura rom e sinta, la costellazione dei preconcetti si allarga ad attribuire tali attività alle giovani e ai giovani “zingari”.

Le statistiche concernenti l'avversione antizigana che riguardano la società e il sistema giuridico italiano risaltano maggiormente se si guarda ai dati concernenti altri paesi europei in cui i gruppi rom e sinti rappresentano una parte apprezzabile della popolazione complessiva, come la Spagna<sup>3</sup>.

In Italia, infatti, in modo forse più marcato rispetto ad altri contesti, non vi è stato un processo di elaborazione storica, culturale e sociale dell'antiziganesimo<sup>4</sup>.

In larga misura, questa “grande assenza” attinge a una concezione essenzializzante e gerarchizzante della nozione di civiltà e a una visione oppositiva dei termini sedentarietà/nomadismo. A tal proposito, è “ironico”, nel senso etimologico del termine, che il semantema della parola “civiltà” nella lingua indoeuropea comprenda simultaneamente l'idea della stanzialità e quella del dinamismo, riconducendo l'essere umano, “in un solo movimento”, ad entrambi.

Ancor più assorbente, tuttavia, è la differenza che separa un'effettiva “condizione itinerante” dall'“ipostatizzazione del nomadismo” e dal “nomadismo coattivo”. Per esempio, si ignora che comunità rom e sinte risiedono in Abruzzo, in Puglia e in Calabria dal XIV secolo o che molte persone dichiarate apolide e lontane dal riconoscimento dello “status civitatis” ad opera delle amministrazioni italiane, siano cittadini albanesi, montenegrini, serbi, croati e kosovari<sup>5</sup>, ininterrottamente presenti dagli inizi

---

a partire dal rapporto del febbraio 2008, in cui la quasi totalità degli intervistati ha affermato di non avere amici o conoscenti rom e sinti, fino al Report Special Eurobarometer 493 Discrimination in the European Union, pubblicato nell'ottobre del 2019, in cui il 71% degli italiani ha espresso un sentimento di disagio rispetto alle persone definite di etnia rom, v. [data.europa.eu/data/datasets/s2251\\_91\\_4\\_493\\_eng?locale=en](https://data.europa.eu/data/datasets/s2251_91_4_493_eng?locale=en).

<sup>3</sup> Le rilevazioni statistiche riconducono l'antiziganesimo al 41% della popolazione complessiva a fronte della presenza, tra le più alte d'Europa, di oltre 650.000 persone rom. La Pew Research Center, “A fragile rebound for EU image on Eve of European Parliament Elections”, in part. cap. IV, cit.

<sup>4</sup> Sul tema imprescindibili sono i contributi di Leonardo Piasere; *Popoli delle discariche. Saggio di antropologia zingara*, Roma, 1991; *Un mondo di mondi. Antropologia della cultura rom*, Napoli, 1999; *Scenari dell'antiziganesimo. Tra Europa e Italia, tra antropologia e politica*, Firenze 2012.

<sup>5</sup> Si sarebbe potuto prestare un più sintetico riferimento ai “cittadini della ex-

degli anni Novanta in territorio italiano. Dunque, “il rom che rifiuta di vivere in un appartamento di edilizia popolare”, rinunciando ad un’opportunità che lo Stato gli offre rischia di riprodurre un’immagine stereotipata a fronte della pluralità e della concretezza delle situazioni soggettive.

Tra le tecniche di razzializzazione formalmente emancipate dal concetto di razza<sup>6</sup>, l’antiziganesimo si traduce in un approccio culturalista che individua, da un lato, in una cultura incompatibile con quella maggioritaria e, dall’altro in un’“etnicità” definita da una deteriore accezione razziale – connessa, invece che al colore della pelle, a un’idea di inferiorità culturale – due dei principali fattori che legittimano la discriminazione<sup>7</sup>.

Il sentire comune offre una solida base a processi di esclusione che assumono la forma di discriminazioni istituzionali<sup>8</sup>, in cui risulta chiara la piena coincidenza tra una percezione generale improntata all’irriducibilità della “cultura zigana” rispetto alla società di maggioranza e scelte politiche che, negli esiti, sono orientate alla marginalizzazione.

La diversità irriducibile entro cui sono sospinti i rom è marcata dalle scelte tipografiche di magistrati e giornalisti che ricorrono al maiuscolo ROM, con un’evidente sinonimia rispetto a quelli che un tempo erano supporti di memoria secondaria assai diffusi (CD-ROM), o da formule anche “inconsapevolmente differenzianti” come l’utilizzo del corsivo o dell’iniziale maiuscola che, nella lingua italiana, com’è noto, non si prevede nell’indicazione dei “popoli”<sup>9</sup>.

---

Jugoslavia”, sebbene tale espressione, sul piano linguistico, non avrebbe restituito individualità alle differenti situazioni dei contesti coinvolti nel conflitto che si è sviluppato nella penisola balcanica. Sull’attribuzione di una precisa fisionomia alle diverse aree del territorio balcanico, cfr. J. Pirjevec, *Serbi, Croati, Sloveni: storia di tre nazioni*, Bologna, 2015.

<sup>6</sup> Tali processi di razzializzazione comprendono la “religiosization”, ovvero forme di discriminazione incentrate sull’assimilazione del fattore religioso a quello razziale. Sul tema cfr. A. Triandafyllidou, T. Modood, *Religion and Religious Diversity Challenges Today*, in A. Triandafyllidou, T. Modood, (eds.) *The Problem of Religious Diversity. European Challenges, Asian Approach*, Edinburgh, 2017, 1-23.

<sup>7</sup> Si vedano in proposito le puntuali argomentazioni di L. Mancini, *Diritti umani e forme della discriminazione: il caso dei rom*, in Th. Casadei (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili*, Torino, 2012, pp. 187-196.

<sup>8</sup> Con questo fenomeno si indica un approccio istituzionale che accresce la disuguaglianza stabilendo previsioni normative, regolamenti, atti, procedure e pratiche discriminatorie. In merito a quest’ultimo aspetto, occupano un posto centrale le prassi giudiziarie che, nella cognizione e nell’esecuzione penale, “duplicano” l’effetto di discriminazione considerando lo svantaggio sociale come un ostacolo a un trattamento sanzionatorio più mite o al reinserimento. Per una disamina generale, in un’ampia letteratura, si veda S. Fredman, *Discrimination Law*, Oxford, 2011. Cfr., altresì, C. Bartoli, *Razzisti per legge. L’Italia che discrimina*, Roma-Bari, 2012.

<sup>9</sup> Come si vedrà, l’iniziale maiuscola viene utilizzata nell’indicazione di rom e sinti nella traduzione italiana dalla lingua romani in alcune disposizioni della proposta di legge di iniziativa popolare “Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica dei rom e dei sinti”, di cui si tratterà nel corso del presente saggio. Tale utilizzo, nella prospettiva dei proponenti, riveste anche una valenza simbolicamente “reattiva” rispetto ai processi di inferiorizzazione a lungo subiti.

## 2. L'importanza di un “tratto di penna”

Una compiuta tematizzazione della risposta antidiscriminatoria muove da una concezione della disuguaglianza come fenomeno complesso<sup>10</sup>, da interpretare e affrontare a partire dalla pluralità delle condizioni personali e dei fattori di discriminazione<sup>11</sup> e, pertanto, da una prospettiva che mette in tensione l'antiziganesimo per finalità non meramente teoriche.

In contesti, come quello italiano, in cui l'“antigypsyism” è profondamente radicato, il confronto con le soluzioni normative implica una valutazione degli strumenti politici e giuridici esistenti e dei percorsi che realisticamente possono essere intrapresi per decostruire, nel lungo, nel medio e breve periodo, lo stereotipo “antizigano”.

Per esempio, una formazione scolastica attenta a questo profilo costituisce, come hanno dimostrato alcune esperienze sul campo<sup>12</sup>, il miglior antidoto rispetto al pregiudizio. Sono molti gli allievi e le allieve che celano la loro identità di rom, sinti e caminanti nelle scuole dell'obbligo e altrettanti/e coloro che, secondo i dati dell'“Associazione 21 luglio”<sup>13</sup>,

<sup>10</sup> Con riguardo a tale approccio, si segnala: D. Morondo Taramundi, *Un caffè da Starbucks. Intersezionalità e disgregazione del soggetto nella sfida al diritto discriminatorio*, in 37 *Rag. Prat.* 2 (2011). In generale, si veda L. Gianformaggio, *Eguaglianza, donne e diritto*, a cura di A. Facchi, C. Faralli, T. Pitch, Bologna, 2005, in part. 165-244.

<sup>11</sup> Ineludibili riferimenti sono i lavori di K. Crenshaw, *Race, Reform, and Retrenchment: Transformation and Legitimation in Antidiscrimination Law*, in 101 *Harv. Law Rev.* 7 (1988), 1331-1387; Ead., *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in 1 *Univ. Chic. Leg. Forum* 8 (1989), 139-167; Ead., *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, cit.; Ead., *The Identity Factor in Multiculturalism*, in 81 *Liberal Education* 4 (1995), pp. 6-12; Ead., *From Private Violence to Mass Incarceration: Thinking Intersectionality About Women, Race, and Social Control*, in 59 *UCLA L. Review* (2012), 1418-1472. Si veda anche l'intervista a Kimberlé Crenshaw, condotta da Letizia Mancini e Barbara Giovanna Bello e riportata nel numero monografico a loro cura, *Intersectionality, Law and Society*, in *Sociol. dir.*, 2 (2016). Nella letteratura italiana si segnala, da ultimo, l'ampio lavoro monografico di B.G. Bello, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, 2020.

<sup>12</sup> A tal proposito è stata per me un'importante occasione per utili spunti di riflessione la partecipazione al progetto “Insieme. Dal Porrajmos alla strategia nazionale di inclusione con i rom e con i sinti”, mirante alla decostruzione dello stereotipo antizigano nel ciclo della formazione scolastica delle medie superiori, patrocinato dal Comune di Prato e dalla Regione Toscana. Capofila di questa iniziativa – che ha coinvolto anche l'Istituto Tecnico Commerciale “Paolo Dagomari” di Prato, l'Istituto Omnicomprensivo “G.N. D'Agnillo” di Agnone (Isernia), il Liceo Scientifico e Linguistico Statale “G.C. Vanini” di Casarano (Lecce), l'Istituto Statale di Istruzione superiore “Raimondo D'Aronco” di Gemona del Friuli (Udine) – è stato il Liceo Scientifico e Linguistico Statale “Niccolò Copernico” di Prato, la scuola che in Toscana registra il maggior numero di iscrizioni. Docenti universitari, rappresentanti delle comunità rom e sinte, esponenti delle associazioni che operano contro la discriminazione della popolazione romani, sono stati i principali interlocutori delle allieve e degli allievi nell'ambito di un percorso che ha incluso significativi spazi di approfondimento teorico nelle ore curricolari e che si è svolto nel corso di un biennio.

<sup>13</sup> Cfr. “Associazione 21 luglio”, *Ultimo Banco. Analisi dei progetti di scolarizzazione rivolti a minori rom a Roma*, Centro Copie Venturini, Roma, 2016, in part. pp. 28-39, consultabile presso il link: [www.21luglio.org/21luglio/wp-](http://www.21luglio.org/21luglio/wp-)

soprattutto nelle aree metropolitane come quella romana, sono costretti/e a una frequenza scolastica assai difficile a causa della localizzazione extra-urbana dei “campi rom” e della carenza dei servizi del pubblico trasporto.

Nell’età evolutiva e adolescenziale, il pregiudizio può essere più efficacemente contrastato attraverso un’istruzione che fornisce una prospettiva alternativa a quella dominante, e questo può avvenire, con riferimento al caso specifico qui in esame, a partire da cicli di lezioni sulla genesi storico-giuridica della discriminazione anti-zigana fino al contatto diretto con persone rom e sinte, che diventa una modalità decisiva per capovolgere le convinzioni precostituite<sup>14</sup>.

A livello macro-sistemico, la dimensione, pur estremamente rilevante, dei progetti scolastici promossi da singole realtà, dovrebbe, tuttavia, essere affiancata da iniziative generali di carattere istituzionale e, dunque, da interventi legislativi volti a rimuovere le disuguaglianze sociali ed economiche. In questo campo, l’inerzia del legislatore consistente nella semplice *omissione* dell’indicazione in testi di legge dei gruppi rom e sinti come soggettività rilevanti, supera certamente l’assenza di politiche “attive”.

In tale direzione, l’esclusione della minoranza linguistica-storica *romani* dall’ombrello di protezione della legge 482/1999, che, a distanza di cinquant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, ha dato attuazione all’articolo 6 Cost., è apparsa un’opzione volta a frustrare la possibilità di un riconoscimento giuridico che, anche simbolicamente, avrebbe scalfito il monolitismo antizigano.

L’articolo 2 della legge 482/1999, infatti, stabilisce che: “In attuazione dell’articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l’occitano e il sardo”<sup>15</sup>.

---

[content/uploads/2017/08/ULTIMO-BANCO\\_versioneweb.compressed.pdf](https://www.dpceonline.it/content/uploads/2017/08/ULTIMO-BANCO_versioneweb.compressed.pdf).

L’Associazione 21 luglio si è costituita a Roma il 6 aprile 2010. È iscritta al Registro UNAR delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, partecipa, inoltre, all’attività di Associazione Carta di Roma, European Roma Information Office, Gruppo CRC (Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell’Infanzia e dell’Adolescenza), CILD (Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili, ISSA (International Step by Step Association) e Piattaforma per i Diritti Fondamentali (FRP). L’Associazione opera per la tutela dei diritti degli individui e dei gruppi in condizione di segregazione estrema, e in particolare delle comunità rom e sinte in Italia, soggette ad esclusione e marginalizzazione sociale, promuovendo il benessere delle bambine e dei bambini. Ad oggi tale organizzazione costituisce uno degli attori più significativi nell’attività di *advocacy* relativa a questo ambito. Per ulteriori informazioni, si veda: [www.21luglio.org/chi-siamo/](http://www.21luglio.org/chi-siamo/).

<sup>14</sup> Si veda al riguardo il forum di discussione “La minoranza insicura”. I rom e i sinti in Europa, a cura di N. Fiorita, O. Giolo, L. Re, in *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, consultabile presso il link: [www.juragentium.org/forum/rom/index.htm](http://www.juragentium.org/forum/rom/index.htm).

<sup>15</sup> Art. 2, Legge 15 Dicembre 1999, n. 482 “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 297 del 20 dicembre 1999.

Nonostante il radicamento plurisecolare in territorio italiano delle comunità rom e sinte di lingua *romani* il legislatore del 1999 ha ritenuto che questo gruppo linguistico minoritario *non* fosse qualificabile attraverso il requisito della storicità.

### 3. Il nesso tra il concetto di nazione e le politiche linguistiche

Alessandro Manzoni riteneva che l'eguaglianza sociale dovesse passare attraverso la questione linguistica, adottando ne "I promessi sposi" un idioma espunto da latinismi ed espressioni letterarie di sapore arcaico. Nella riflessione manzoniana, tuttavia, il tema di una lingua comune interseca anche l'idea e il progetto politico dell'unità nazionale<sup>16</sup>. La tensione tra la tradizione policentrica e l'istanza dell'unità linguistica, che caratterizzò l'epoca precedente il processo di unificazione del Regno d'Italia e persistette dopo la sua costituzione, venne schiacciata dalla "pianificazione" di epoca fascista.

Gli interventi istituzionali del regime, difficilmente inquadrabili entro il concetto di "politica linguistica", non assunsero un carattere propriamente organico, ignorando la diversità e l'eterogeneità dei codici linguistici all'interno del territorio nazionale e, pertanto, la diglossia e le situazioni di plurilinguismo o bilinguismo sociale sul suolo italiano<sup>17</sup>. Il regime fascista, infatti, mise in atto un disegno autarchico e xenofobo inteso a bandire ogni parola straniera il cui uso fosse invalso nella quotidianità con l'obiettivo di perseguire "la purezza dell'idioma patrio".

Nell'intento di rafforzare una connotazione centralista, l'azione del legislatore fascista assunse forme coercitive nei confronti dei gruppi linguistici che, con l'annessione dei loro territori di residenza al Regno d'Italia, diventarono "minoritari"<sup>18</sup>. I dialetti furono condannati e degradati entro un'ideologia correzionalista, venendo concepiti come un problema da superare. Se ne disconosceva certamente quel potenziale euristico che, circa trent'anni dopo, fu messo a tema nell'ambito degli approcci incentrati sul metodo linguistico comparativo, decisivi nella ricerca scientifica della linguistica contemporanea, nella riflessione sull'educazione, sull'apprendimento delle lingue e altresì nella pratica didattica<sup>19</sup>.

La formazione linguistica, nei confronti di rom e sinti, si tradusse nell'imposizione dell'idioma italiano ai minori che si esprimevano secondo il "dialetto zingaresco" nel contesto di "scuole" istituite presso i campi di concentramento di Agnone, Boiano, Gonars e Prignano della Secchia<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Si veda su questi profili E. Raimondi, *Letteratura e identità nazionale*, Milano, 2002.

<sup>17</sup> Cfr. G. Klein, *La politica linguistica del fascismo*, Bologna, 1986.

<sup>18</sup> Com'è noto, con la stipulazione del trattato di Saint-Germain-en-Laye del 10 settembre 1919, il SudTirolo o Tirolo meridionale e l'Istria divennero territori italiani.

<sup>19</sup> In merito a questo aspetto, si veda C. Grassi (a cura di), *Graziadio Isaia Ascoli. Scritti sulla questione della lingua*, Torino, 1975.

<sup>20</sup> Cfr. sul tema L. Bravi, *Rom e non-zingari. Vicende storiche e pratiche rieducative sotto il*



L'internamento di rom e sinti – secondo quanto dichiarato dalle autorità fasciste – mirava a infondere in essi un'educazione nazionale ed etica che li allontanasse da uno stile di vita "immorale", "degradato" e "nomade"<sup>21</sup>. L'iscrizione all'etichetta di "zingaro" era diretta a recidere ogni collegamento con la cittadinanza italiana consegnando chiunque vi venisse confinato al *porrajmos*, a quello che fu lo sterminio portato avanti dal regime nei confronti delle persone rom e sinte.

Rivolgere anche un rapido sguardo all'epoca del fascismo, per quello che concerne l'Italia, risulta utile a più fini nella trattazione del tema oggetto del presente saggio, e non soltanto per i profili di interesse che una manifestazione abnorme di antiziganesimo nel regime totalitario riveste nell'interpretazione delle attuali forme di esclusione e ghettizzazione. Gli interventi legislativi del ventennio, infatti, fanno emergere la contrapposizione tra una concezione ontologizzante del rapporto tra maggioranza e minoranze, da un lato, e una prospettiva che inquadra la relazione tra tali termini in modo "contingenziale" o "relazionale"<sup>22</sup>, dall'altro. In modo ancora più assorbente, nelle misure del regime, poi, si evidenzia, come un concetto primordiale di nazione, ancorato alla "razza" e al "sangue", vada di pari passo con un disegno di monolinguisimo radicale di stampo nazionalistico.

Il nesso tra la visione della "nazione" e le politiche linguistiche, sgranato in forma parossistica nel fascismo, pertanto, diventa cruciale per collocare la comprensione dell'antiziganesimo nella cornice del discorso sulla centralità della questione idiomatica.

---

*regime fascista*, Roma, 2007.

<sup>21</sup> "Nella relazione del 3 luglio 1946 redatta dal direttore didattico della scuola di Agnone, Salvatore Bonanni, emblematiche sono le parole destinate all'assegnatario delle "pratiche rieducative": "A voi, poi, Sig. Commissario, che con fare paterno avete voluto ai figli degli internati affidati alla Vostra sapiente vigilanza, aprire il cuore e la mente con una sana educazione italiana, perché un giorno questi ragazzi, intelligenti e bravini, possano seguire non più le orme dei loro genitori, e che date continua prova di ottimo e scrupoloso funzionario, giunga il mio plauso sentito e cordiale", (*ibidem*, pp. 30-31).

<sup>22</sup> "Questa prospettiva si pone alla base della distinzione tra una condizione meramente esistenziale di minoranza e una, giuridicamente rilevante, di minoranza protetta: la prima si presenta come la risultante della mera applicazione del principio di eguaglianza formale e di non discriminazione nell'esercizio dei diritti di libertà in ragione dell'appartenenza a gruppi minoritari ed è pertanto conseguente ad un riconoscimento solo indiretto da parte dell'ordinamento: la nozione di minoranza protetta, invece, discende da un riconoscimento esplicito e diretto della sua esistenza, del valore che essa, di per sé rappresenta all'interno dell'ordinamento, dell'obbligo specifico di adeguamento della legislazione generale che quel valore comporta, anche in via derogatoria, rispetto alla portata del principio di eguaglianza formale, dell'assunzione di un onere di riequilibrio della condizione sostanziale dei cittadini a titolo quasi compensativo rispetto alle restrizioni imposte dal fatto minoritario in sé", R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, pp. 273-307, in part. 298.

Alla rigidità o alla permeabilità del concetto di nazione rispetto alle istanze pluralistiche sono legate le opzioni istituzionali che riconoscono, rispettivamente nel *monolinguisimo*, nel *bilinguisimo* o nel *plurilinguisimo individuale e sociale*<sup>23</sup> la base per la costruzione di orientamenti politici in materia linguistica<sup>24</sup>. Tali *policy choices* concorrono a definire la cittadinanza come condizione cui accedono specifici diritti linguistici<sup>25</sup>.

Lo statuto del termine “nazione” come concetto “auto-evidente”<sup>26</sup> può essere messo in tensione e il costrutto della “nazione” riposizionato entro un discorso che pone il problema della legittimazione dell’identità nazionale intesa come “identità maggioritaria”. Per converso, le dinamiche politiche connesse al nazionalismo, la ricostituzione o il rafforzamento del paradigma nazionalistico sclerotizzano l’idea di appartenenza<sup>27</sup> e rappresentano un argine al ripensamento della cittadinanza nazionale formalisticamente intesa.

Queste differenti prospettive si riflettono nelle forme politiche e giuridiche della tutela linguistica dei gruppi cosiddetti minoritari e, pertanto, nel riconoscimento di una piena cittadinanza: un discorso, questo, che vale per ogni Stato.

Come processo sociale e non soltanto come categoria analitica, la cittadinanza può essere inquadrata attraverso quella che Rogers Brubaker definisce la relazione triadica tra *Nationalizing State*, *national minorities* ed *external national homelands*<sup>28</sup>. Il *Nationalizing State*, a differenza del *Nation-*

<sup>23</sup> Con riguardo a tale profilo si veda D. Weinstock, *The antinomy of Language Policy*, in W. Kymlicka, A. Patten (eds.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford-New York, 2003, 250-270.

<sup>24</sup> Cfr., sul punto, A. Pizzorusso, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, 1967; Id., *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993; Utili considerazioni svolge anche R. Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge, 2009.

<sup>25</sup> In generale, sulla nozione di “diritti linguistici” si vedano, da ultimo: L. Panzeri, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Milano, 2016; L. Degrassi, *Lingue e linguaggi, diritti e libertà culturali*, prefazione di P. Bonetti, postfazione di M. Fiorillo, Milano, 2016. Si segnala anche A. Pizzorusso, *I diritti degli individui, dei gruppi e delle minoranze*, in E. Vitale (a cura di), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Torino, 2006, pp. 68-82.

<sup>26</sup> Si tratta di un’espressione utilizzata da Pierre Bourdieu nel suo *endorsement* alla sopra citata opera di Brubaker *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*. Per indicarne la prospettiva innovativa sulla questione nazionale, Bourdieu sostiene che Brubaker prescinde dalla nazione come concetto “autoevidente” e supera anche l’approccio sociologico riflessivo “che raccoglie tutto quello che viene sussunto sotto il termine di nazione”.

<sup>27</sup> V. D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza, 1994 e in particolare, nel volume, i contributi di P. Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione ‘archeologica’*, 47-92 e di D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, 3- 46. Un imprescindibile riferimento è P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, 4 Voll., Roma-Bari, 2000. Il ‘discorso della cittadinanza’ nell’opera di Pietro Costa copre un amplissimo arco temporale che va dalla “cittadinanza come sudditanza” fino alla “cittadinanza costituzionale” e alla “cittadinanza europea”, attraversando diacronicamente il tema dell’appartenenza.

<sup>28</sup> Cfr. R. Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New*



*State*, è un'unità politico-giuridica in cui il *nation-building* è in corso o non ha assunto una forma compiuta e definitiva o, piuttosto, viene riarticolato entro un *Renationalizing State*. L'*external national homelands*, secondo il sociologo americano, individua il legame etnoculturale dei membri di una minoranza nazionale con il paese di provenienza e si distingue dalla relazione giuridica e territoriale con il *Nationalizing State*.

Prendendo in considerazione quest'ultimo fronte, la protezione da parte dello Stato nazionale della coesistenza delle plurali appartenenze può essere il prodromo di una tutela linguistica improntata al pluralismo.

Come sostenne Alessandro Pizzorusso, inoltre, la tematica della tutela giuridica dei gruppi minoritari, presenta un'ineliminabile connessione con due principi propri di un ordinamento giuridico democratico: il *principio di eguaglianza* e il *principio di maggioranza*. In particolare, l'esatta portata del primo non può essere pienamente intesa senza considerare il modo in cui opera in relazione alle minoranze<sup>29</sup>. È stato opportunamente osservato che: "mediante il costituzionalismo democratico, l'eguaglianza diviene un principio ordinante fondamentale e la cittadinanza il perimetro giuridico entro cui essa si esplica"<sup>30</sup>. Nel caso delle persone rom e sinte, tuttavia, non si tratta di una delimitazione che, attraverso il crisma della giuridicità, garantisca l'attribuzione di diritti.

#### **4. La tutela effettiva delle minoranze linguistiche nel paradigma costituzionale: un movimento "euro-diretto"**

La tardiva attuazione dell'articolo 6 della Costituzione italiana, in parte, può essere letta come un retaggio delle resistenze che aveva incontrato l'approvazione della norma, a seguito di una lunga esperienza storica nella quale l'omologazione linguistica era stata un perno dell'unità nazionale.

La reazione al regime fascista in cui l'imposizione del monolinguisma coincideva con la neutralizzazione delle libertà soggettive propria dei fondamentalismi, tuttavia, incise positivamente sull'introduzione di una disposizione che, per alcune file dell'Assemblea Costituente, si riteneva assorbita dall'art. 3 comma 2 della Costituzione. Come si è evidenziato, la connessione tra il principio di uguaglianza e la protezione dei diritti dei gruppi diversi da quelli maggioritari qualifica certamente l'eguaglianza in senso sostanziale<sup>31</sup>, ma la scelta di conferire espresso fondamento costituzionale alla tutela delle minoranze linguistiche è stata emblematica di

---

*Europe*, cit.

<sup>29</sup> Sul tema si rinvia a A. Pizzorusso, *Minoranze maggioranze*, cit., in part. cap. I e cap. III.

<sup>30</sup> Th. Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla democrazia di genere alla democrazia paritaria*, Roma, 2017, 105.

<sup>31</sup> Un riferimento imprescindibile sul tema è la già citata opera di A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*.

un importante transizione nell'ordinamento, riconnettendosi al passaggio dallo Stato liberale allo Stato costituzionale pluralistico.

Secondo l'attuale disposto dell'articolo 6 della Carta fondamentale: "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche". Dal testo, nella sua formulazione finale, è stato espunto l'aggettivo "etniche" con riferimento al sintagma "le minoranze". La convergenza sull'attributo "linguistiche" fu determinata dalla volontà di eliminare ogni possibile associazione con il concetto di "razza", evocativo di vicende di esclusione, di discriminazione e di annientamento, e altresì di evitare l'ingresso nella norma della categoria della "nazionalità", che rimandava all'appartenenza allo Stato "nazionale"<sup>32</sup>.

Il nuovo paradigma di tutela sotteso al principio costituzionale, dunque, nella finale intenzione dei Padri e delle Madri Costituenti, rappresentava un superamento di una politica di tolleranza verso le sole minoranze nazionali e un significativo scarto rispetto all'"idiosincrasia" per le formazioni sociali intermedie che offriva fondamento al criterio individualistico. La centralità della soggettività del singolo, infatti, come tratto caratteristico della modernità, è stato spesso utilizzato in senso strumentale per mettere in discussione la dimensione collettiva di esercizio dei diritti<sup>33</sup>.

In tale quadro, la valorizzazione delle specificità e del patrimonio idiomático delle minoranze assurgeva ad un obiettivo di politica culturale dello Stato, frustrato, tuttavia, negli anni dalla protratta assenza di un'implementazione legislativa.

Il sistema di protezione dei diritti linguistici vigente fino alla promulgazione della legge 482/1999 assegnava uno *status* giuridico privilegiato alla collettività francofona della Val D'Aosta, ai germanofoni dell'Alto Adige e, in misura attenuata, agli sloveni delle province di Trieste e di Gorizia. Restavano al di fuori di tale ombrello di tutela tutti gli altri gruppi alloglotti presenti in territorio nazionale. Tale binarismo si configurava come l'esito della distinzione tra "isole linguistiche" – relegate a realtà di mero fatto – e "minoranze etniche e linguistiche" – considerate come soggettività giuridiche – emersa nel corso dei lavori dell'Assemblea

---

<sup>32</sup> "Giova sin d'ora premettere che nell'esame del problema delle minoranze in Italia sembra non esservi dubbio nel preferire, come criterio discriminatorio, il fattore linguistico, ed esso soltanto. Ciò perché, sia sul terreno positivo, sia su quello della nostra situazione concreta, il concetto di razza appare equivoco o irrilevante, e il concetto di nazionalità non discriminante; il primo quindi da abbandonarsi integralmente nel campo del nostro diritto, il secondo da unificarsi con il concetto di appartenenza allo Stato essendo, il nostro, Stato nazionale. La lingua, inoltre, costituisce l'elemento cardine cui, senza eccezione, tutte le statuizioni da ipotizzare si riconnettono e cui si riconnette ogni fattore discriminante": così in A. Pizzorusso, art. 6 in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 306-307.

<sup>33</sup> Cfr. sul tema M. Wieviorka, *L'articolazione delle differenze*, in E. Caniglia, A. Spreafico (a cura di), *Multiculturalismo o comunitarismo?*, Roma, 2003, 103-121.

Costituente<sup>34</sup> e consolidata dalla successiva interpretazione della Corte Costituzionale.

Le pronunce della Consulta risultavano pienamente conformi all'orientamento del Parlamento, agnostico rispetto ai gruppi linguistici alloglotti non riconducibili alla categoria delle minoranze linguistiche riconosciute<sup>35</sup>.

La legge del 1999, del resto, non costituisce l'esito di un moto autonomo del legislatore italiano, riconnettendosi, piuttosto, all'entrata in vigore della *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995)*<sup>36</sup>. È interessante ricordare come l'impostazione di tale intervento normativo abbia prevalso sui presupposti sottostanti a una precedente proposta di legge, presentata da Franco Corleone il 9 maggio del 1996, che ampliava lo spettro delle soggettività giuridicamente riconosciute ai fini della tutela linguistica giungendo a comprendervi le "minoranze diffuse" e, pertanto, anche la "minoranza zingara". Tale iniziativa risultava conforme all'opzione politica espressa nella "Carta europea delle lingue regionali o minoritarie"<sup>37</sup> che contempla un paradigma di tutela *disancorato dalla territorialità*.

In tale direzione, infatti, il disposto dell'art. 1 lettera a) della Carta assicura protezione alle "lingue non territoriali", intendendosi con esse "le lingue usate da alcuni cittadini dello Stato che differiscono dalla/e lingua/e usata/e dal resto della popolazione di detto Stato ma che, sebbene siano usate tradizionalmente sul territorio dello Stato, non possono essere ricollegate a un'area geografica particolare di quest'ultimo".

È proprio sulla base di tale previsione la lingua *romanì* riceve tutela in sedici Paesi dell'Unione Europea: Austria, Bosnia Erzegovina, Finlandia, Germania, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Ucraina, Ungheria.

L'attribuzione dello *status* di minoranza linguistica storica, nell'impianto della legge 482/1999, è improntata al criterio di territorialità – e non a quello personale – fondato sulla garanzia di diritti linguistici in aree qualificate di insediamento minoritario, ad opera di delimitazioni compiute da organi amministrativi come i Consigli provinciali.

Sulla base del già citato disposto dell'articolo 2, per "le popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene, croate e di quelle parlanti il

---

<sup>34</sup> Cfr. Ministero per la Costituente, Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Roma, 1946, in part. Vol. 1.

<sup>35</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 28, 20 gennaio 1982.

<sup>36</sup> Adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 1° febbraio 1995, la richiamata Convenzione è entrata in vigore il 1° febbraio 1998. È stata ratificata dall'Italia il 3 novembre 1997 e ha dispiegato i suoi effetti nel nostro ordinamento a partire dal 1° marzo 1998.

<sup>37</sup> La Carta europea delle lingue regionali o minoritarie è un trattato internazionale, apertosi a Strasburgo il 5 novembre 1992 ed entrato in vigore il 1° marzo 1998 nell'ambito del Consiglio d'Europa.

francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo"<sup>38</sup> è previsto il diritto all'uso della lingua minoritaria come materia di insegnamento e disciplina curriculare nelle scuole materne, elementari e secondarie inferiori<sup>39</sup>; all'impiego della madrelingua nelle adunanze degli organi amministrativi (fatto salvo il diritto di quanti non conoscono la lingua ammessa a tutela a una immediata traduzione in italiano)<sup>40</sup>; alla pubblicazione nell'idioma minoritario di atti ufficiali dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali e non territoriali (fermo restando l'esclusivo valore legale del testo redatto in lingua italiana)<sup>41</sup>.

La previsione di tali diritti, come è evidente, è affiancata da "clausole di salvezza" che appaiono perfettamente coerenti con la scelta del legislatore del 1999 di ribadire all'art. 1 che "la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano". Il tema prevalente, nel corso dei lavori parlamentari, fu quello di stabilire quali gruppi minoritari includere nella tutela prevista dalla disciplina legislativa e, a tal fine, un elemento discrezionale risultò certamente l'introduzione del requisito della "storicità", proposto dal "Comitato per la qualità della Legislazione" presso la Camera dei Deputati. L'applicazione di questo parametro, infatti, equivaleva all'automata estromissione dall'ambito di protezione delle persone riconducibili a gruppi di più recente immigrazione e, come si è sottolineato, con una chiara trasposizione del portato storico che ha segnato il radicamento di rom e sinti in Italia, all'esclusione di queste ultime collettività.

L'assenza di convergenza sulla proposta ad iniziativa Corleone dimostrò un sostanziale attaccamento ad un indirizzo monistico, ritenuto rispondente ad un'identità nazionale omogenea, e una mal celata reticenza rispetto a una compiuta attuazione del pluralismo linguistico quale vettore di una concezione diversa da quella della nazione "stereotipica", incentrata sul principio (declinato in senso dogmatico) dell'unità statale, culturale, linguistica, oltretutto territoriale.

Per converso, una maggiore apertura del legislatore italiano, al di là delle iniziative domestiche derivanti dal carattere vincolante di alcune precise linee-guida a livello comunitario<sup>42</sup>, avrebbe univocamente promosso una prospettiva sull'identità collettiva permeabile rispetto alla salvaguardia

---

<sup>38</sup> Art. 2.

<sup>39</sup> Artt. 4-6.

<sup>40</sup> Art. 7.

<sup>41</sup> Art. 8.

<sup>42</sup> L'articolo 18 della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali stabilisce che: "Le parti si sforzeranno di concludere, se necessario, accordi bilaterali e multilaterali con altri Stati, specialmente gli Stati vicini, per assicurare la protezione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali interessate. Se del caso, le Parti prenderanno le misure adatte a incoraggiare la cooperazione transfrontaliera". Questo principio che individua nella cooperazione transfrontaliera e negli accordi tra Stati una modalità di preservazione delle identità linguistiche dal rischio di assimilazione alla maggioranza si è posto alla base della previsione dell'art. 19 comma 2 della l. 482/1999 che prevede la valorizzazione delle lingue e delle culture ammesse a tutela anche al di là dei confini nazionali nei territori in cui sono diffuse e a condizioni di reciprocità.

della pluralità di appartenenze e, dunque, non segnata dalla disgiunzione tra lo *status civitatis* e le diverse estrinsecazioni della personalità connesse a un senso dell'esperienza individuale<sup>43</sup> in continuità con la lingua e la cultura d'origine.

Nella distanza tra tali visioni, pertanto, si coglie quello che è stato individuato come uno snodo centrale nella trattazione del tema, ovvero la cruciale connessione tra l'indirizzo politico-istituzionale all'interno di una forma di governo e le *policy choices* adottate in materia di tutela dei diritti linguistici, posto che la "nazionalizzazione dello spazio politico" è direttamente funzionale al mantenimento dei confini territoriali<sup>44</sup> e delle "frontiere interne"<sup>45</sup> che situano le strategie differenzianti all'interno della sfera pubblica.

La L. 482/1999 ha veicolato l'idea che l'inclusione della protezione linguistica di rom e sinti avrebbe significato una tensione verso il massimo grado di eterogeneità dell'identità nazionale, neutralizzando la possibilità che la valorizzazione del patrimonio storico, culturale e linguistico diventasse la piattaforma di partenza per l'attuazione di politiche anti-discriminatorie.

## 5. L'antiziganesimo in Italia nel quadro del contesto comunitario

L'interazione tra l'antiziganesimo e la questione linguistica in Italia mette in evidenza alcune specificità nell'approccio dell'ordinamento italiano, sintetizzabili nella "traslazione" di ogni tema, relativo al rapporto con le collettività rom e sinte, sul terreno delle politiche abitative<sup>46</sup>.

Il perdurante corollario di questa impostazione si può individuare nella volontà di perpetuare l'immagine dello "zingaro" come non incline all'integrazione sociale e, quindi, intenzionato a vivere in modo itinerante<sup>47</sup>.

Questa forma di stereotipizzazione continua a configurarsi come un meccanismo di efficace dissimulazione delle carenze statali e, fino agli inizi

---

<sup>43</sup> Per un approccio all'identità che media tra le derive essenzializzanti e le impostazioni negazionistiche si veda G. Preterossi, *La politica negata*, Roma-Bari, 2011, in part. 31.

<sup>44</sup> Con riguardo a tale profilo, si veda R. Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, cit., segnatamente pp. 55-76.

<sup>45</sup> Sul punto: É. Balibar, *Cittadinanza*, Torino, 2012, 94. Cfr., altresì, T. Bellinva, T. Poguisch (a cura di), *Decolonizzare le migrazioni. Razzismo, confini, marginalità*, Milano-Udine, 2018. Nella prospettiva degli *Youth Studies* si segnala: B. G. Bello, *Gli 'altri giovani' tra inclusione ed esclusione: uno sguardo socio-giuridico alle seconde generazioni rom*, in *Sociol. dir.* (2019) 3, 119-138.

<sup>46</sup> Si veda sul tema il recente contributo di L. Mancini, *Spazio, diritto e vulnerabilità: I campi rom*, in M.G. Bernardini, O. Giolo (a cura di), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pisa, 2021, pp. 107-120.

<sup>47</sup> Cfr. Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione, *Italiani, Rom e Sinti a confronto. Una ricerca quali-quantitativa*, 2008. I risultati di questo studio, che rappresenta una delle prime documentazioni sul pregiudizio antizigano diffuso in Italia, sono stati presentati nel corso della Conferenza europea sulla popolazione rom tenutasi a Roma il 22 e 23 gennaio 2008.

degli anni Ottanta del secolo scorso, ha costituito il fondamento di politiche scolastiche di stampo segregazionista<sup>48</sup>.

Il Consiglio d'Europa, nella Quarta opinione sull'Italia del 19 novembre 2015, ha emesso un parere assai critico rispetto al sistema giuridico italiano, condannando con forza l'uso dell'aggettivo “nomade”, riscontrabile negli atti ufficiali statali e regionali. L'organo ha posto l'accento sul riflesso che una simile scelta riveste in relazione alla perpetuazione di processi discriminatori sistematici e di fenomeni di *targeting* riguardanti i gruppi rom, sinti e caminanti<sup>49</sup>.

La persistenza di un diffuso pregiudizio sociale si riconnette ad un'idea della presenza di tali popolazioni in Italia “orientata” dalla sovra-rappresentazione mediatica e da una vera e propria intolleranza rispetto alle persone identificate come “zingare”, che sfocia in quantificazioni sovrastimate o nella percezione di un’“invasione” difficilmente traducibile in numeri<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Significative sono le testimonianze sulle scuole “Lacio drom” (espressione che nella lingua romanès significa “buon viaggio”) che, a partire dal 1965, costituivano il perno dell’“offerta formativa” rivolta a rom e sinti.

Ernesto Grandini, Presidente dell'Associazione Sinti di Prato, ha più volte fatto riferimento a tale esperienza nel suo contributo al citato progetto “Insieme. Dal Porrajmos alla strategia nazionale di inclusione con i rom e con i sinti”. Si trattava di classi miste in cui non vi era differenza tra i curricula scolastici corrispondenti alle diverse annualità, riunite in seminterrati o in locali ricavati da sottoscala, le cui porte recavano la scritta “zingari”. Anche Eva Rizzin, allieva di Leonardo Piasere, ha direttamente restituito agli studenti e alle studentesse partecipanti al progetto il vissuto della propria madre Susy Reinhardt. Quest'ultima testimonianza viene riportata dallo storico Luca Bravi in *Tra inclusione ed esclusione. Una storia sociale dell'educazione dei rom e dei sinti in Italia*, Milano, 2009. “Potevamo andare a scuola solo il pomeriggio nell'aula riservata agli zingari. Per non sbagliare mettevano un enorme cartello sopra la porta con scritto: ‘aula solo per zingari’. Ricordo ancora con tristezza la prima volta che io e gli zii vedemmo quel cartello: credimi, ci sentivamo dei lebbrosi, eravamo in un lager, non a scuola” (pp. 77-78).

<sup>49</sup> “The majority population and representatives of various public bodies both central and municipal level continue, including in the State Report, to refer to these communities as “nomads” perpetuating and updated and discriminatory reference which has a little to do with reality today. Supposed nomadism of the Roma, Sinti and Caminanti communities has been used to justify the policy of settling these communities in camps for nomads (where often successive generations have lived in deplorable conditions for decades) away from the majority population shifting the blame for poverty, hostility and systematic discriminations on the shoulders of Roma and ultimately maintaining the inertia of the status quo”, (p. 6).

<sup>50</sup> In base ai dati riportati dalla citata indagine compiuta nel 2008 dall'Istituto per gli Studi sulla pubblica opinione (ISPO), il 35% degli intervistati e delle intervistate sovrastimava la presenza di rom e sinti, ritenendo l'8% che i rom in Italia fossero oltre 2 milioni. Solo il 6% degli italiani faceva una valutazione corretta delle presenze di rom, sinti e caminanti. Cfr. sul punto: Senato della Repubblica, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, 2011. È parimenti significativo che oltre il 49% escluda che rom e sinti possano essere cittadini italiani.



Secondo i dati del Consiglio d'Europa, il nostro paese registra una delle più basse percentuali in Europa, con una presenza complessiva di circa 170.000 persone, corrispondenti allo 0,23 % della popolazione italiana<sup>51</sup>.

In particolare nell'ultimo quinquennio, le istituzioni europee hanno espresso preoccupazione riguardo all'assenza di dati, alla mancanza di un sistema di raccolta di informazioni essenziali per costruire indicatori funzionali a definire le modalità e gli obiettivi della tutela antidiscriminatoria<sup>52</sup>.

Del resto, nel contesto europeo e internazionale, ormai da decenni, le scelte politiche messe in atto nell'ordinamento italiano dai poteri pubblici non sono certo passate inosservate.

Il Parlamento Europeo ha raccomandato di combattere e sanzionare ogni forma di discriminazione e di assicurare soluzioni abitative adeguate nella direzione del superamento, non prorogabile, dei "campi"<sup>53</sup>, invitando "gli Stati membri ad adottare misure efficaci per garantire la parità di trattamento dei rom nell'accesso agli alloggi in particolare promuovendo la desegregazione, l'eliminazione di qualsiasi segregazione spaziale e la promozione di uno sviluppo locale di tipo partecipativo e di investimenti territoriali integrati sostenuti dai fondi ESI"<sup>54</sup> ed esortando "gli Stati membri a garantire l'accesso ai servizi pubblici, come l'acqua, l'elettricità e il gas, e alle infrastrutture abitative conformemente ai requisiti giuridici nazionali"<sup>55</sup>.

La Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza ha invitato l'Italia a bandire il falso presupposto che i membri di tali gruppi siano nomadi e, pertanto, a respingere un'equazione che si pone a fondamento di processi di marginalizzazione ed esclusione sociale<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle Regioni, Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, cfr. [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN)

<sup>52</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025 ([ec.europa.eu/info/sites/default/files/a\\_union\\_of\\_equality\\_eu\\_action\\_plan\\_against\\_racism\\_2020\\_-2025\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_it.pdf)).

<sup>53</sup> In merito si segnala l'"Agenda Roma 2021", un programma articolato che rappresenta l'esito di una ricerca condotta e redatta dall'Associazione 21 luglio che sarà presentata alla stampa nel corso dell'anno 2021 e verrà sottoposta all'amministrazione comunale che dal prossimo autunno si insedierà in Campidoglio. Per ulteriori informazioni, si veda: [www.21luglio.org/agenda-roma-2021/](http://www.21luglio.org/agenda-roma-2021/).

<sup>54</sup> Art. 2, Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2017 sugli aspetti relativi ai diritti fondamentali nell'integrazione dei rom nell'Unione Europea: lotta all'antiziganesimo.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Si veda a tale riguardo il rapporto del Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale delle Nazioni Unite 9 dicembre 2016 ([tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ITA/CERD\\_C\\_ITA\\_CO\\_19-20\\_26015\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ITA/CERD_C_ITA_CO_19-20_26015_E.pdf)).

La Commissione sulle Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni del Parlamento Europeo ha espresso una posizione assai critica per le politiche abitative che nel sistema giuridico italiano conducono alla segregazione di rom e sinti e ha proposto l'adozione da parte del Parlamento Europeo di una risoluzione sui diritti fondamentali nei processi di inclusione dei rom in Europa.

La scarsa permeabilità dell'Italia rispetto alle indicazioni e agli orientamenti presenti a livello comunitario conferma l'assenza di una programmazione istituzionale sul tema ed un uso del diritto non sufficientemente proteso ad assorbire e a contrastare l'antiziganesimo<sup>57</sup>.

L'estromissione del "nomadismo" come tratto distintivo dell'identità rom e sinta dal lessico politico, infatti, non soddisfa un mero rigore antropologico, ma è una premessa fondamentale per l'attivazione di soluzioni normative indirizzate al riconoscimento di diritti e non ascrivibili al piano di misure per la "neutralizzazione di un problema".

L'emancipazione da questa tecnica di stereotipizzazione, in rapporto a gruppi rom e sinti, ha un evidente riflesso sul rapporto tra la *questione linguistica* e la *tutela antidiscriminatoria*. La concettualizzazione di situazioni individuali e collettive nella forma di posizioni giuridiche rilevanti per il diritto, infatti, si salda alla necessità per i sistemi giuridici di rimuovere gli ostacoli, di ordine economico e sociale, che impediscono l'eguaglianza di fatto come baricentro della lotta alla discriminazione<sup>58</sup>. Diversamente,

<sup>57</sup> Cfr. C. Bartoli, *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, cit., 71-95.

<sup>58</sup> Sul divieto di discriminazione previsto dall'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione ad altri diritti fondamentali, si è espressa la Corte di Strasburgo in *Nachova and Others v. Bulgaria* e in *D.H and Others v. Repubblica Ceca*. In particolare, nel caso *Nachova*, il giudice di Strasburgo, per la prima volta, a partire dalla deduzione dei ricorrenti concernente la violazione dell'art. 2 CEDU ha ampliato lo spettro del concetto di antidiscriminazione riconnettendo il mancato rispetto del principio codificato nell'art. 14 della Convenzione europea al fattore razziale. Nella decisione *D.H*, la Corte Edu, ha accertato il carattere segregante e discriminatorio della formazione riservata ai rom, saldando la norma di cui all'art. 14 all'articolo 2 del Protocollo 1. Cfr. ECHR, *Nachova and Others v. Bulgaria*, 43577/98, 43579/98, 6-7-2005; ECHR, *D.H and Others v. Repubblica Ceca*, 57325/00, 13-11-2007. Sul divieto di discriminazione in ragione dell'origine etnica, sancito dal diritto dell'Unione Europea attraverso la direttiva 2000/43, è intervenuta la Corte di Giustizia Europea nella causa *Nikolova v. Komisia*, avente ad oggetto la prassi diffusa nella città bulgara di Dupnitsa di installare, nei quartieri abitati prevalentemente da rom, i contatori elettrici degli utenti finali a un'altezza di circa 6 metri, di 4.30 metri superiore rispetto alla collocazione ordinaria, fissata nella misura di 1,70 metri. Tale pratica veniva giustificata dagli interventi non autorizzati sui contatori e dai prelievi illegali di corrente, riscontrati dall'ente distributore con particolare frequenza nei "quartieri Rom". Al riguardo la Corte di Lussemburgo, ponendo l'attenzione sulla portata stigmatizzante della pretesa giudiziale, ha stabilito che, nel rispetto dell'articolo 2), paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2000/43: "una siffatta misura può essere oggettivamente giustificata dalla volontà di garantire la sicurezza della rete di trasporto dell'elettricità e un corretto rilevamento del consumo di energia elettrica soltanto a condizione che detta misura non ecceda i limiti di quanto è appropriato e necessario alla realizzazione di tali finalità legittime, e che gli inconvenienti cagionati non siano sproporzionati rispetto agli scopi così perseguiti. Ciò non avviene se si accerta (...) che sussistono altri mezzi appropriati

l'assimilazione di situazioni soggettive a *peculiarità culturali* o, peggio, a costumi emblematici di una *civiltà inferiore*, appare lontana dall'orbita del diritto come strumento di protezione<sup>59</sup> e neutralizza l'avvio di una risposta anti-discriminatoria organica.

La proposta di legge n. 3162/2015 ha compiutamente tematizzato la stanzialità e il nomadismo come condizioni di fatto, superandone la concezione di “tipi astratti” utilizzati nella funzione di “contenitori” ed “etichette” per collettività non ritenute assimilabili alla maggioranza. Muovendo da questo presupposto, dunque, l'iniziativa legislativa ha scardinato le premesse su cui si è basata l'esclusione della minoranza romani dall'ombrello di protezione della legge 482/1999<sup>60</sup> e ne ha saldato la tutela dell'identità linguistica alla cittadinanza comunitaria.

## 6. Rom e sinti italiani: non solo “alloglotti”, ma “cittadini europei”

La proposta di legge n. 3162/2015 “Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n. 482, e altre disposizioni in materia di riconoscimento della minoranza linguistica storica parlante la lingua romani”<sup>61</sup> individua il suo centro nel riconoscimento dei gruppi di lingua romani come minoranza linguistica storica in conformità con la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (1992), la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (1995) e la Risoluzione 2013/2007 (INI) del Parlamento europeo

---

e meno restrittivi che consentano di raggiungere dette finalità, oppure in mancanza di questi altri mezzi, che detta misura pregiudica in maniera sproporzionata il legittimo interesse degli utenti finali di energia elettrica residenti nel quartiere interessato, prevalentemente popolato da residenti di origine rom, ad avere accesso alla fornitura di energia elettrica a condizioni che non possiedano un carattere offensivo o stigmatizzante e che consentano loro di controllare regolarmente il loro consumo di energia elettrica”. Cfr. Corte giust., c-83/14, *Nikolova v. Komisia*.

<sup>59</sup> Sul carattere ancipite del diritto si rinvia, da ultimo, F. Mancuso, *Il doppio volto del diritto*, Torino, 2019.

<sup>60</sup> “[L]a legge 15 dicembre 1999, n. 482 (‘Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche’), entrata in vigore nel 2000, (...) esclude tuttavia alcune comunità linguistiche minoritarie, tra cui la minoranza romani, in ragione del supposto carattere nomade e non territoriale di tale gruppo etnico. Questo argomento deve essere opportunamente messo in discussione se non rimosso: è infatti facilmente dimostrabile come, in senso alla minoranza romani, il nomadismo sia in realtà minoritario rispetto alla grande maggioranza della popolazione residente in modo stanziale in Italia; si segnala, inoltre, come l'obbligatorietà del requisito di territorialità per il riconoscimento dello *status* di minoranza linguistica non sia formulato nella Costituzione e come, nell'ambito della legge n. 482 del 1988, esso sia riferito alla sola dimensione comunale (non regionale)”, p. 2. ), v. [www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando\\_wai.asp?codice=17PDL0034400](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=17PDL0034400).

<sup>61</sup> Il testo legislativo è stato presentato il 5 giugno 2015 ad iniziativa dei deputati Melilla, Scotto, Nicchi, Albini, Bordo, Costantino, Duranti, Farina, Fava, Krobinchler, Paglia, Palazzotto, Pannarale, Pellegrino, Piras, Quaranta, Ricciatti, Zaccagnini, Zaratti.

sulle lingue europee minacciate di estinzione e sulla diversità linguistica in seno all'Unione Europea<sup>62</sup>.

L'iniziativa risponde anche al principio codificato dall'articolo 6 della Costituzione italiana, rappresentando un correttivo rispetto all'attuazione “a corrente alternata” o meglio “a corrente binaria” del principio pluralistico.

Come si è evidenziato in precedenza, l'Assemblea Costituente aveva fatto confluire, anche per il tramite di scelte riguardanti la formulazione del testo della disposizione, nell'attuazione dell'istanza pluralistica un intento politico di riparazione nei confronti delle minoranze che durante il regime fascista erano state destinatarie di pesanti violazioni<sup>63</sup>. A questo proposito, “coerente” con l'approccio “restrittivo” adottato in materia linguistica, è stata la lunga indifferenza delle istituzioni italiane rispetto allo sterminio subito da rom e sinti durante l'oppressione nazista e fascista, un silenzio cui ha fatto seguito un disegno di legge sul riconoscimento del *Porrajmos*<sup>64</sup>.

La proposta legislativa n. 3162/2015 si è concentrata sul riconoscimento del patrimonio linguistico e culturale dei gruppi rom e sinti come vettore per la ricomposizione di fratture sociali e per il superamento di forme di discriminazione “targeted”, intesi quali doveri inderogabili e improrogabili di uno Stato democratico e pluralista. Essa, tuttavia, si caratterizza per un approccio “meno capillare” rispetto alla proposta di legge di iniziativa popolare ex art. 71.2 Cost. “Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica dei rom e dei sinti”, promossa a partire dal 15 maggio 2014 da quattordici cittadini italiani<sup>65</sup> in rappresentanza di numerose associazioni rom e sinte<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Tale risoluzione, nota come “Rapporto Alfonsi”, è stata approvata il 18 giugno 2013, v. [www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0239\\_IT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0239_IT.html).

<sup>63</sup> Proprio per questa ragione, la minoranza romani – il cui genocidio durante la Seconda guerra mondiale è stato riconosciuto dal Governo tedesco solo nel 1980, ed attende di essere pienamente riconosciuto dallo Stato italiano – avrebbe dovuto essere già da tempo riconosciuta quale minoranza linguistica storica ai sensi della Costituzione.

<sup>64</sup> Senato della Repubblica, XVII Legislatura, DDL S. 1748 “Modifiche alla legge 20 luglio 2000, n. 211, in materia di estensione del Giorno della Memoria al popolo dei rom e dei sinti, presentato in data 22 gennaio 2015.

<sup>65</sup> Donatella Ascari, Carlo Berini, Giorgio Bezzecchi, Yose Soliver Bianchi, Davide Casadio, Ernesto Grandini, Saska Jovanovic, Massimo Lucchesi, Paolo Cagna Ninchi, Dijana Pavlovic, Cen Rinaldi, Concetta Sarachella, Manuel Solani, Alessandro Valentino. Il documento è consultabile al link: [lexsintirom.blogspot.com](http://lexsintirom.blogspot.com).

<sup>66</sup> Il principale attore in questa iniziativa “Federazione Rom e Sinti Insieme” opera, a livello locale e regionale, attraverso le seguenti associazioni: Nevo drom, Upre Roma, Sinti Italiano Vicenza, Sucar Drom, Consulta Rom e Sinti di Milano, Museo del Viaggio “Fabrizio De André”, Sinti Italiani Busto Arsizio, Thém Romanò Reggio Emilia, Sinti Italiani Brescia, Sinti Italiani Milano Lambrate, Sucar Mero, Sinti Italiani Pavia, Sinti nel Mondo, Sinti Italiani Bologna, Sinti Italiani Prato, Romano Drom, Sinti Italiani Reggio Emilia, Romà, Sinti Italiani Veorna, Nevo Drom Trento, Sinti Italiani Piacenza, Cooperativa Sociale Aquila, Sinti Italiani Piemonte, Amici di via Django, Cooperativa Labatarpe, Sinti Italiani Romano di Lombardia, Istituto di Cultura Sinta. Altri promotori assieme alla “Federazione Rom e Sinti Insieme” sono: Roma Onlus, Romni onlus, FutuRom, Amalipé Romanò, Forum Campania Rom, Cittadinanza e minoranza, Antica sartoria rom, Theatre Rome, Museo del Viaggio “Fabrizio De André isernia,

Anche quest'ultima iniziativa legislativa<sup>67</sup> mira al riconoscimento giuridico del patrimonio linguistico e culturale della minoranza rom e sinta, ma, a differenza della proposta n. 3162/2015, si riferisce in modo "sistematico" alle modalità di implementazione normativa previste dalla l. 482/1999<sup>68</sup>, a partire, dunque, dall'introduzione del diritto all'apprendimento e all'insegnamento della lingua *romani*<sup>69</sup>.

Nel pensiero dei proponenti, la tutela della lingua e della cultura rom e sinta non è un fronte confliggente con la condizione di cittadina o cittadino italiano. In tale direzione, la proposta legislativa contempla la promozione di associazioni rom e sinte, in linea con il disposto dell'articolo 18 della Costituzione italiana, come veicolo per favorire la partecipazione attiva alla vita sociale, culturale e politica del paese. Del resto, l'intero percorso di elaborazione e discussione della proposta di legge ha segnato un passaggio importante nei movimenti di affermazione per i diritti persone riconducibili alle comunità rom e sinte<sup>70</sup>, diluiti in un costante appiattimento della complessità intrinseca ad ogni attribuzione identitaria.

L'etero-definizione dell'identità rom e sinta ad opera delle istituzioni, infatti, si è accompagnata anche a una mancata proiezione sul terreno dell'auto-ascrizione del singolo ai diversi livelli di appartenenza e, quindi, della pluralità delle manifestazioni espressive delle identità in cui i soggetti spontaneamente possono riconoscersi<sup>71</sup>.

La scelta dei promotori di sancire "la tutela della lingua e della cultura della minoranza dei Rom e dei Sinti", aggiungendo il sintagma "comunque denominata"<sup>72</sup> individua quali destinatari degli effetti della proposta di legge del 2014 le persone che si riconducono liberamente alla minoranza dei rom

---

Rom per il futuro, Gruppo di azione Rom Piemonte (Romano pala telehara, Romano Ilo, Romano Buci, Rom e gagi insieme), Associazione Lumine.

<sup>67</sup> Nella struttura e in molti dei presupposti essa risulta prossima alla proposta di legge "Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti", a firma Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, presentata il 4 agosto 2014 (documento consultabile al link: [hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01054017/document](http://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01054017/document))

<sup>68</sup> L'art. 41 stabilisce la modifica dell'articolo 2 della legge 482/1999 con riferimento alla previsione delle minoranze linguistiche storiche ammesse a tutela.

<sup>69</sup> Artt. 18-20.

<sup>70</sup> In passato essi erano prevalentemente rivendicati dall'Ente Morale Opera Nomadi che fino al 1992 non aveva tra i suoi componenti persone rom o sinte. Sull'operato di tale organizzazione, cfr. N. Sigona, *Figli del ghetto. Gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*, Civezzano (Trento), 2002.

<sup>71</sup> Cfr. sul tema L. Mancini, *Antropologia e diritto zingaro*, in *Sociol. dir.*, (2004), 3, 43- 55; Ead., *L'identità rom tra diritto e società*, in Aa. Vv., *L'identità plurale della filosofia del diritto*, a cura di P. Nerhot, Torino, 2010, pp. 33-44; Ead. *Riflessioni sull'identità dei rom*, in *La minoranza insicura*, cit.

<sup>72</sup> "La Repubblica tutela la lingua e la cultura della minoranza dei Rom e dei Sinti, comunque denominata, che si trova sul suo territorio, in attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in conformità con le norme internazionali e con le norme dell'Unione europea", art. 2 comma 1.

e dei sinti, risultando irrilevante ogni denominazione o categorizzazione posta dall'esterno.

Il carattere di volontarietà della scelta viene precisato nell'art. 4 comma 1 del testo che prevede che: "In conformità con l'art. 3 della *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (...) ogni persona che appartiene alla minoranza linguistica dei Rom e dei Sinti che si trova nel territorio della Repubblica ha il diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non essere trattata in quanto tale, non può subire alcun vantaggio da questa scelta o dall'esercizio dei diritti ad essa connessi e può esercitare individualmente ed in comunità con altre persone, i diritti e le libertà previsti dalla presente legge che attuano i principi enunciati dalla stessa Convenzione"<sup>73</sup>. In conformità con le fonti internazionali, pertanto, l'intenzione di avvalersi della tutela minoritaria si esprime tramite esplicita richiesta e vi si può rinunciare in qualsiasi momento.

A questo proposito, non si può non tenere conto dell'importanza di una proposta di legge "bottom up", quale quella presentata nel 2014, che rispecchia la diversità e la latitudine delle istanze presenti all'interno dei gruppi rom e sinti, comprese entro gli stilemi delle politiche abitative, anche a fronte degli isolati casi di programmi politici improntati ad un approccio organico<sup>74</sup>.

Sulla base delle esperienze empiriche e dei vissuti generazionali e personali che hanno sorretto l'iniziativa legislativa, per esempio, il nomadismo è individuato come residuale rispetto a un prevalente assetto di stanzialità e viene trattato nella sua valenza ipostatizzante e nella sua portata discriminatoria. Nel testo si afferma, infatti, il diritto di vivere nella condizione liberamente scelta di sedentarietà o di itineranza in conformità con la Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali del 1995, le raccomandazioni del Consiglio d'Europa, dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, della Commissione Europea, nonché nell'ambito della strategia nazionale di inclusione dei rom, sinti e caminanti 2012/2020 promossa dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR).

Nella proposta riceve, altresì, ampio spazio il tema dell'antidiscriminazione, tradotto nella previsione di sanzioni per le condotte discriminatorie dirette che, fondandosi sul fattore dell'appartenenza linguistica, violano il principio di eguaglianza formale e sostanziale e, altresì, trattato attraverso le pratiche discriminatorie indirette che trascendono le

---

<sup>73</sup> Art. 4 "Diritto di ogni persona rom o sinta di scegliere se essere trattata anche come appartenente alla minoranze".

<sup>74</sup> In Emilia-Romagna, la legge regionale n. 11 "Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti" del 16 luglio 2015, modificata con L.R. n. 22 del 29 dicembre 2015, inserendosi in un contesto istituzionale che assegna uno spazio rilevante al diritto antidiscriminatorio, ha promosso la tutela delle specificità del patrimonio culturale dei rom e dei sinti, v. [demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;11](http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;11).



concrete condizioni materiali in cui le persone rom e sinte vivono fino alla negazione totale del valore del loro patrimonio culturale e linguistico.

Più in generale, il ricorso a trattamenti discriminatori nei confronti di rom o sinti cittadini di Stati membri dell'Unione Europea costituisce una violazione degli obblighi comunitari.

A questo riguardo, merita un riferimento l'applicazione in Italia della direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo, che garantisce il diritto dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. L'ordinamento giuridico italiano ha applicato tale disciplina in modo penalizzante per le persone rom e sinte<sup>75</sup> e, in questa direzione, ha interpretato in senso restrittivo l'art. 7 comma 1 lettera b) della direttiva che assicura il diritto di soggiorno a ciascun cittadino dell'Unione a condizione "di disporre, per sé stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante"<sup>76</sup>.

Il Parlamento europeo è intervenuto sul punto precisando che è incerta l'interpretazione di tale concetto e delle circostanze che, in base al criterio richiamato, giustificano, per esempio l'allontanamento di un cittadino dell'Unione, così come suscettibile di accertamento è il parametro relativo alla "sufficienza delle risorse"<sup>77</sup>. È in ragione di ciò che la proposta di legge presentata il 14 maggio 2014, all'art. 3 comma 3 ha previsto che: "L'applicazione di norme statali, regionali e locali e di provvedimenti che tutelano le persone appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti non costituisce un onere eccessivo per l'assistenza sociale a impedire o far cessare il diritto di soggiorno nel territorio della Repubblica dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e dei familiari extracomunitari con loro conviventi"<sup>78</sup>.

La parità nell'accesso al diritto all'istruzione e alla formazione professionale è un profilo fondamentale che si riconnette allo sviluppo della

---

<sup>75</sup> Nei confronti dei rom e dei sinti che siano cittadini di Stati non comunitari, com'è noto, si applica il Testo Unico in materia di immigrazione, il D. Lgs. 286/1998. Tuttavia, mentre i richiedenti asilo e i titolari dello *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria hanno diritto ad essere ammessi a tutte le misure di assistenza previste dalle norme comunitarie e nazionali anche durante l'esame della domanda di asilo nel quadro del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, discriminatoria risulta la prassi di riservare a rom e sinti l'accoglienza in campi sosta per nomadi. Certamente rilevante è poi il problema "conclamato" connesso allo *status* di apolidia, con la conseguenza che minori rom e sinti figli di apolidi non formalmente dichiarati, non sono essi stessi considerati apolidi dallo Stato italiano e, pertanto, non possono essere riconosciuti come cittadini o cittadine.

<sup>76</sup> Art. 7 comma 1 lettera b), Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004.

<sup>77</sup> Cfr. Relazione sull'applicazione della direttiva 2004/38/CE concernente il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, 1° aprile 2009.

<sup>78</sup> Art. 3 "Applicazione delle norme di tutela ai cittadini, agli stranieri e agli apolidi. Parità di trattamento e applicazione di norme più favorevoli", (il corsivo è mio).

personalità e, avendo riguardo ai “percorsi educativi” che in passato sono stati pensati per rom e sinti o alla ghettizzazione entro professioni che non richiedevano titoli, risulta un principio cogente, assai opportunamente codificato nella proposta di legge all’art. 23<sup>79</sup>. Di particolare interesse, in quanto diretta alla decostruzione dello stereotipo antizigano che ha sorretto l’istituzione delle scuole *lacio drom*, è infine la previsione che stabilisce che “Nell’ambito delle loro competenze il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della ricerca e il Ministero dei Beni e delle attività culturali, le istituzioni scolastiche, le Università e gli istituti di alta cultura e di ricerca, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali provvedono affinché i testi scolastici contengano informazioni corrette e complete circa la cultura e la storia della minoranza dei Rom e dei Sinti”<sup>80</sup>.

La proposta di legge di iniziativa popolare non ha ad oggi raggiunto il numero delle adesioni richiesto dalla disciplina in materia<sup>81</sup>.

## 7. Rilievi conclusivi

Entro una prospettiva culturalizzante<sup>82</sup>, che pare essere quella ancora di gran lunga prevalente nel contesto italiano, la tutela del patrimonio storico-culturale e linguistico dei rom, sinti e caminanti, può essere confinata entro gli steccati di una rivendicazione di stampo identitario e, dunque, degradata ad una pretesa che sovradimensiona la categoria dell’appartenenza. Gli approcci negazionisti, d’altra parte, non considerando che l’autopercezione individuale connessa all’identità richiama la costruzione complessiva di un “senso dell’esperienza” esistenziale e culturale, non interagiscono con il diritto.

Queste due posizioni, pertanto, finiscono per sottodimensionare la centralità del riconoscimento giuridico rispetto a situazioni soggettive, individuali e collettive, che sarebbero giuridicamente irrilevanti e, spesso in quanto tali, socialmente “non-valuable”<sup>83</sup>, quindi, di conseguenza esposte a pregiudizio, stigmatizzazione, discriminazione.

<sup>79</sup> Art. 23 “Promozione delle pari opportunità dei Rom e dei Sinti nell’accesso al diritto all’istruzione e alla formazione professionale”. “La Repubblica promuove le pari opportunità nell’accesso al diritto ad ogni grado di istruzione per le persone appartenenti alla minoranza dei Rom e dei Sinti, in attuazione degli articoli 33 e 34 della Costituzione e degli impegni previsti dall’art. 11 della Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali.

<sup>80</sup> Art. 23, lettera f).

<sup>81</sup> Le modalità di attuazione del principio previsto dall’art. 71.2 Cost. sono stabilite dalla legge 25 maggio 1970, n. 352.

<sup>82</sup> Per una disamina esaustiva delle implicazioni di una prospettiva culturalizzante, si veda A. Phillips, *Multiculturalism without culture*, Princeton, 2009.

<sup>83</sup> Sul significato del termine *valuable* nell’accezione di meritevole di essere ascritto alla sfera del valore e, dunque, meritevole di protezione giuridica si sofferma Gianfrancesco Zanetti nel suo *L’orientamento sessuale Cinque domande tra diritto e filosofia*, Bologna, 2015, in part. 47-79.

Inoltre, a livello politico, queste visioni tralasciano il modo in cui opera la caratterizzazione maggioritaria delle democrazie liberali e, in particolare, il riflesso del *political majoritarianism* sull'esercizio dei diritti che afferiscono alla cittadinanza. Si evidenzia, infatti, un divario tra la titolarità dello *status civitatis*, inteso quale portato dell'identità nazionale, e una condizione di cittadinanza che, invece, si lega a più livelli di appartenenza, culturale, linguistica e religiosa. Al riguardo, è significativo che rom e sinti cittadini italiani siano ritenuti un *tertium genus*, risaltando esclusivamente una dimensione di totale inconciliabilità della loro stessa presenza fisica con i "fondamenti della convivenza dello stato ospitante"<sup>84</sup> o, piuttosto, con i "fondamenti [della] grammatica della disparità e della gerarchia"<sup>85</sup>.

Avendo riguardo ai fattori che si pongono alla base dell'antiziganesimo, risulta, tuttavia, difficile "localizzare" la protezione della minoranza linguistica romani entro il terreno dei "diritti linguistici" o, tantomeno, all'interno di concezioni semplificanti di tradizioni culturali<sup>86</sup>.

A tal riguardo, la proposta di legge di iniziativa popolare, cui si è fatto cenno nel corso della trattazione, è esemplificativa poiché salda efficacemente tutti gli ambiti in cui si riscontra un fenomeno di marginalizzazione e di esclusione sociale, riconnettendo l'enfasi sulla questione abitativa alla volontà politica di celare le carenze statali in materia di accesso all'istruzione, alla formazione e alle *chances* di vita professionali e, non secondariamente, all'effettività della protezione del diritto alla salute.

D'altro canto, ed entro questa stessa prospettiva di pieno riconoscimento, nell'iniziativa legislativa n. 3162/2015, l'attribuzione di "eguale valore"<sup>87</sup> alla cultura e alla lingua romani, come espressamente marcato dai proponenti<sup>88</sup>, rappresenta "un importante veicolo di legittimazione culturale e politica".

Pertanto, l'intento di polverizzare, entro la logica del riduzionismo culturale, la valorizzazione della cultura e della lingua romani in una desueta

---

<sup>84</sup> Si tratta di una formula che ricorre spesso nelle pronunce del giudice di legittimità italiano nei casi concernenti persone ascritte a gruppi minoritari, in base al fattore religioso e culturale, come i credenti sikh o le persone rom.

<sup>85</sup> Th. Casadei, *Diritto e (dis)parità. Dalla democrazia di genere alla democrazia paritaria*, cit., 11.

<sup>86</sup> In tale direzione, per esempio, la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Yordanova v. Bulgaria*, e altresì la decisione *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, tracciano una discontinuità rispetto all'approccio "culturalista" tracciato dal precedente orientamento del giudice di Strasburgo in *Chapman v. Regno Unito*. Cfr. ECHR, *Yordanova v. Bulgaria*, 25446/06, 24-4-2012; ECHR, *M. and Others v. Italy and Bulgaria*, 40020/03, 31-7-2012; ECHR, *Chapman v. Regno Unito*, 27238/95, 18-6-2001; ECHR, *Munoz Diaz v. Spain*, 49151/07, 8-3-2010.

<sup>87</sup> Il sintagma rinvia all'idea espressa da Charles Taylor sul riconoscimento dell'eguale valore delle culture. Cfr. C. Taylor, *The Politics of Recognition*, Princeton, 1992, tr.it. (a cura di G. Rigamonti), *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento* (1992), Milano, 1998, 9-62.

<sup>88</sup> Proposta di legge n. 3162/2015, 2.

pretesa identitaria offre rilevanti spunti per vagliare la vitalità stessa e le potenzialità delle istituzioni democratiche, intese in senso pluralistico.

*Rosaria Piroso*  
Dip.to di Scienze giuridiche  
Università degli Studi di Firenze  
[rosaria.piroso@unifi.it](mailto:rosaria.piroso@unifi.it)