

## SPECIAL ISSUE

# MIGRANTI LEGGI CONTRATTI VERSO LA CHIAREZZA Editor: Annarita Miglietta

Michele Troisi

### Il legislatore regionale di fronte ai c.d. soggetti deboli. Il caso dei Rom

#### Abstract

In recent years, growing attention to the protection of diversity has made the issue of minorities increasingly relevant and compelling. There are, actually, some particularly vulnerable minorities, such as the Roma community, who have always suffered from a lack of interest on the part of a state legal system that, on the contrary, has always presented itself as a “promotional” and “interventionist” in this area. In response to a real legislative impasse at the state level, the regions have decided to introduce a series of regulatory measures aimed at supporting vulnerable groups. These measures have also included the Roma, who have been the subject of specific policies since the 1980s (albeit mainly for social security reasons).

**Keywords:** Minorities, Rom, positive actions, regional legislator, diversity protection.

#### Abstract

Di fronte alla problematica relativa alla tutela delle diversità, il tema dei gruppi minoritari ha assunto negli ultimi anni un rilievo sempre più stringente. In particolare, esistono delle minoranze particolarmente vulnerabili, come la comunità rom, che scontano da sempre un disinteresse da parte di un ordinamento che, peraltro, rientrerebbe tra quelli di tipo “promozionale” ed “interventista”.

A fronte di una *impasse* del legislatore statale sono state dunque le regioni a porre in essere una serie di produzioni normative tramite le quali si è cercato di venire incontro ai c.d. soggetti deboli, tra i quali i Rom fin dagli anni '80 del secolo scorso (seppur con finalità di sicurezza sociale) hanno sempre rappresentato oggetto di un'attenzione particolare.

**Keywords:** Minoranze, Rom, Azioni positive, Legislatore regionale, Tutela della diversità.

## 1. Diritto della diversità e minoranze in un ordinamento c.d. “promozionale”

Quello della tutela dei gruppi minoritari (quali i Rom) è un tema che si inserisce nel (più ampio) problema del rapporto tra diritti e differenze: è difficilmente contestabile, infatti, che le minoranze rappresentino oggi quelle realtà in relazione alle quali gli strumenti del diritto della diversità sono stati sviluppati.

È altrettanto vero, però, che il dialogo tra diritti e differenze ha visto nel corso dei secoli degli sviluppi non sempre lineari.

Se si pone l'attenzione sul profilo pre-giuridico, ad esempio, sul piano storico-filosofico si potrà notare come in un primo tempo i diritti fossero riconosciuti a prescindere dalle differenze: si trattava, cioè, di una fase storica nella quale le differenze venivano considerate inessenziali per il riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo. Del resto, queste differenze avrebbero postulato, alla base, una vita associata, dal momento che «la diversità implica un'alterità»<sup>1</sup>; ma far dipendere una concezione dell'essere umano dalla relazione sociale avrebbe significato abdicare all'antropologia individualistica che era la base ideologica di quel periodo storico: ecco perché le caratteristiche del sesso e della razza, ad esempio, in questa prospettiva erano considerati, appunto, inessenziali<sup>2</sup>. C'erano nella realtà, ma non per l'ordinamento.

Quando questa fase entra in crisi, le differenze vengono prese in considerazione come aspetti significativi della società: il cittadino stesso è segnato dalla differenza nei confronti degli appartenenti ad altre comunità politiche. Gli individui prendono atto di nascere in un mondo di relazioni sociali in cui possono trovare la loro identità anche sulla base dell'alterità. Un'identità culturale che, dunque, ha bisogno delle relazioni sociali ma è essa stessa relazione, in quanto ha bisogno del riconoscimento degli altri: senza questo riconoscimento non può dispiegare le sue potenzialità e non può realizzarsi. Un riconoscimento che può limitarsi al semplice rispetto e non ingerenza (secondo una impostazione indifferente o agnostica rispetto alle differenze) o, invece, può consistere nella richiesta di un aiuto attivo alle Istituzioni. Per questo le identità reclamano diritti, ossia riconoscimento e protezione sociale, con un conseguente passaggio dal pluralismo delle identità al pluralismo normativo<sup>3</sup>.

Sotto altro profilo, su un piano più prettamente giuridico, è quasi superfluo rimarcare come nel dialogo tra diritti e differenza, strettamente collegata (anzi, complementare) a tale evoluzione storico-filosofica, vi sia il tema della trasformazione dello Stato.

È difficilmente contestabile, infatti, che la crescita di attenzione dell'ordinamento per le differenze si inserisca nel passaggio dalla semplificazione strisciante, sottesa allo Stato monoclasse e liberale (che non a caso, di conseguenza, aveva come fondamento un principio di eguaglianza solo nella sua dimensione formale, poiché vedeva i cittadini tutti uguali nei suoi bisogni astratti e non concreti)<sup>4</sup>, alla stratificazione di gruppi ed interessi frutto del pluralismo della società moderna; un'evoluzione da un ordinamento politico, nato dalla rivoluzione francese, che portava con sé, per dirla alla Santi Romano, «il suo peccato d'origine, quello, cioè, di essere eccessivamente semplice»<sup>5</sup>, ad un ordinamento che riconosceva le molteplicità di forze, spesso anche antagonistiche, che oramai non ci si poteva più

---

<sup>1</sup> Viola (2015: 30)

<sup>2</sup> Viola (2015: 31)

<sup>3</sup> Tali riflessioni sono meglio approfondite in Troisi (2024), a cui ci si permette di fare rimando.

<sup>4</sup> Secondo la felice formula di Bin - Pitruzzella (2018: 43)

<sup>5</sup> Romano (1969: 13)

limitare ad ignorare come invece aveva fatto lo «splendido castello illuministico»<sup>6</sup>. Un pluralismo, dunque, che inevitabilmente ha obbligato legislatore e giudice a porsi il problema del riconoscimento e della tutela delle differenze (di cui il diritto delle minoranze costituisce la parte storicamente e qualitativamente più considerevole); ogni diniego del riconoscimento, infatti, assumerebbe il significato di un'esclusione sociale di una categoria di persone che si percepirebbe come respinta.

Infine e di conseguenza, c'è il piano più prettamente costituzionale. Ebbene, se è vero che la sfida del costituzionalismo è stata, da sempre, quella di garantire l'uguaglianza tra i cittadini, attribuendo «pari valore alle differenze che sostanziano le persone nel contesto sociale»<sup>7</sup>, è noto come nella sua evoluzione tale principio sia stato declinato tramite l'utilizzo di una legislazione «*ugualmente differenziata*»<sup>8</sup>, che trattasse cioè in modo uguale situazioni uguali e in modo differenziato situazioni diverse; ciò sul presupposto che, come ammonì autorevole dottrina, «un diritto che non distinguesse situazione da situazione, e considerasse eguali tutte le situazioni, non sarebbe un diritto difficilmente pensabile, ma sarebbe un diritto impensabile, perché non disporrebbe niente»<sup>9</sup>.

Accade così che nel momento in cui lo Stato prende atto della differenziazione insita nella realtà sociale e, di conseguenza, vuole conformare il suo ordinamento giuridico alle esigenze di tutte le realtà (e non solo del gruppo dominante), esso «deve rinunciare al principio di eguaglianza, ovvero deve sostituire ad esso, inteso come diretto a stabilire la parità «formale», il principio di eguaglianza «sostanziale», in base al quale il trattamento dei cittadini non deve essere indiscriminatamente pari, ma differenziato in modo tale da soddisfare adeguatamente tutte le esigenze diverse»; una esigenza ancora più impellente se protagonisti sono «gruppi minoritari che aspirano a conservare i propri caratteri culturali, religiosi, eccetera, per i quali si differenziano dalla maggioranza: perché essi possano conservare tali caratteri, infatti, si rende necessaria tutta una serie di provvedimenti giuridici che rappresentano altrettante deroghe al principio di eguaglianza (formale)»<sup>10</sup>.

In tal senso si realizza pienamente la «piena connessione tra eguaglianza e diritti», dal momento che «i diritti costituzionalmente protetti sono diritti alla propria differenza»<sup>11</sup>.

Ecco che, quindi, da una fase in cui la maggioranza doveva preoccuparsi di garantire l'uguaglianza, si è giunti ad una periodo in cui è identificabile un «diritto alla diversità» posto a garanzia di gruppi di persone o delle minoranze in base a propri criteri distintivi (religiosi, sessuali, culturali, linguistici, etnico-razziali, eccetera).

Ebbene, come si diceva, i gruppi minoritari rappresentano quei gruppi in relazione ai quali gli strumenti del diritto della diversità sono stati sviluppati. Se questo è vero, occorre però anche rilevare come, di fronte all'aumentare del trattamento giuridico delle diversità e delle minoranze degli ordinamenti contemporanei, l'atteggiamento complessivo non sia stato sempre univoco.

Secondo autorevole dottrina, ad un ordinamento «repressivo» e «nazionalista», che nell'esaltare identità ed omogeneità del popolo, non si disinteressava delle differenze, ma le prendeva in considerazione al fine di reprimerle ed annientarle, ha fatto seguito un ordinamento liberale ed «agnostico» che è, al contrario, del tutto indifferente alla differenza: la sua attenzione, infatti, è

---

<sup>6</sup> Grossi (2000:116)

<sup>7</sup> Staiano (2016: 419).

<sup>8</sup> Modugno (2014: 2). Corsivo dell'Autore.

<sup>9</sup> Esposito (1954: 26)

<sup>10</sup> Pizzorusso (1967: 8).

<sup>11</sup> Staiano (2016: 419).

esclusivamente ai diritti individuali e manifesta una conseguente indifferenza alle istanze collettive di diversità<sup>12</sup>. L'ideologia liberale che è alla base di questo modello (ed è presente, ad esempio in Francia e negli Stati Uniti), infonde strumenti giuridici atti a tutelare le libertà fondamentali degli individui e a vietare ogni forma di discriminazione: se vi è quindi un generalizzato riconoscimento del principio di eguaglianza in senso formale, d'altro canto vi è anche un disconoscimento dello strumentario volto alla garanzia dell'eguaglianza in senso sostanziale<sup>13</sup>.

Tale strumentario, invece, caratterizza gli ordinamenti c.d. "promozionali", ossia quelle realtà, come il nostro Paese, che hanno scelto di riconoscere (e, quindi, di tutelare attivamente) le differenze e le minoranze. I sistemi promozionali sono caratterizzati dalla presenza dominante di un gruppo nazionale e, accanto ad esso, di uno o più gruppi minoritari. Il riconoscimento, la tutela e la promozione delle minoranze sono elementi essenziali dell'ordinamento costituzionale e fanno parte dei suoi valori fondanti<sup>14</sup>.

Così, mentre il modello liberale classico garantisce il diritto ad essere uguali, quello promozionale garantisce il diritto ad essere diversi. Per questo il sistema giuridico prevede una serie di azioni positive, tali da assicurare l'effettivo godimento di quei diritti che sono riconosciuti alla maggioranza della popolazione.

Occorre sottolineare, però, che tali azioni positive possono essere poste in essere da più attori; nel nostro Paese, ad esempio, sussiste una pluralità di livelli di azione pubblica che, all'interno di un quadro di competenze costituzionale, tende a porre in essere misure atte ad evitare fenomeni di segregazione o di assimilazione delle minoranze.

In particolare, relativamente ai gruppi vulnerabili quali le comunità rom è innegabile che i provvedimenti vengano costantemente implementati a livello regionale e locale, come reazione all'immobilismo del legislatore statale.

Prima di analizzare tali interventi, però, converrà tratteggiare più specificatamente questa particolare minoranza.

## 2. La comunità rom come "mosaico di minoranze"

Chiunque abbia provato ad elencare le caratteristiche dei Rom non ha potuto non constatare quanto si tratti di una minoranza *sui generis*, poiché possiede caratteristiche difficilmente identificabili in altri gruppi minoritari. Innanzitutto, non si può considerare una realtà monolitica; al contrario, è stata definita un "mosaico di minoranze"<sup>15</sup>, ognuna portatrice di una cultura millenaria, di tradizioni (tramandate in genere oralmente), di costumi e di una lingua, assai diverse da quelle dei popoli europei; anche per questo, i gruppi rom hanno sempre mantenuto una forte autonomia e manifestato forte ritrosia all'integrazione con le comunità locali con le quali sono venuti in contatto<sup>16</sup>; profilo, quest'ultimo, che da un lato ha implementato le problematiche di approccio da parte delle Istituzioni, dall'altro ha finito con l'(auto)isolare sempre di più tali gruppi dal resto della popolazione.

<sup>12</sup> Toniatti (1994: 273).

<sup>13</sup> Palermo - Woelk, (2008: 43).

<sup>14</sup> Palermo - Woelk, (2008: 48).

<sup>15</sup> Baldin (2011: 177).

<sup>16</sup> Furlan, (2011: 704).

Il termine “Rom”, nella lingua *romani*, significa “uomo” ed identificherebbe, invero, una sola e specifica etnia stanziata nell’area carpato- baltica; in realtà tale *nomen* con il passare degli anni ha assunto una portata omnicomprensiva, quale categoria analitica e non come appellativo della comunità rom più numerosa, tanto che oramai sia la letteratura scientifica, sia i documenti internazionali lo privilegiano per identificare in maniera generale le varie etnie<sup>17</sup> (sia di origine europea che di origine indiana) che arricchiscono il gruppo in questione: rom, sinti, caminanti, kale, manus, travellers, romanicèl, jenische e altri ancora.

In questa eterogeneità delle minoranze rom, identificare gli elementi caratterizzanti non è cosa semplice; gli antropologi, con fatica, hanno individuato quindi quattro spazi identitari e distintivi che questi gruppi minoritari rivendicano rispetto alla cultura maggioritaria: si tratta dell’identità di appartenenza, relativa alla famiglia e al gruppo; degli usi e costumi; delle arti musicali; della lingua. Ebbene la lingua è forse il fattore più importante, poichè rappresenta, nonostante le varie contaminazioni che si sono avvicendate, l’unico elemento costante della loro cultura ed è per questo assunto ad indicatore di appartenenza al gruppo etnico.<sup>18</sup>

In effetti, se è vero che il *romanes* (o *romani*) non è più parlato da tutte le comunità rom, questo idioma resta comunque l’aspetto identitario essenziale per i movimenti rom che rivendicano l’autodeterminazione e, quindi un riconoscimento di qualità di minoranze nei vari ordinamenti ove essi risiedono<sup>19</sup>.

Sotto altro profilo, su un piano più prettamente gius-pubblicistico, di tale comunità rilevano particolarmente l’evidente esclusione sociale, la difficoltà nell’accesso ai diritti sociali minimi e la necessità di una tutela dei tratti etnici e identificativi del gruppo<sup>20</sup>.

Eppure, queste etnie formano, complessivamente, un popolo di dieci/dodici milioni di persone stanziate e, soprattutto, disseminate sull’intero territorio dell’UE e rappresentano la minoranza più numerosa (e più perseguitata) d’Europa.

Molti fattori hanno impedito storicamente la formazione di comunità ampie e radicate in un territorio circoscritto: vincoli familiari molto stretti, ma anche forti rivalità tra un clan e l’altro; la necessità (specie in passato) di spostarsi frequentemente seguendo le occasioni di lavoro artigianale, le fiere, i mercati.

La frammentazione in tanti piccoli gruppi che solo occasionalmente si riuniscono ne determina, d’altra parte, la condizione di irrilevanza in relazione alle popolazioni, numericamente prevalenti e culturalmente omogenee, ormai da tempo stanziate sul territorio ed in uno Stato nazionale; nel nostro Paese (come si vedrà tra breve) tale fenomeno è particolarmente evidente<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Baldin, (2012: 20).

<sup>18</sup> Lapov (2004: 24).

<sup>19</sup> Lapov (2004: 24).

<sup>20</sup> Baldin (2011: 180).

<sup>21</sup> A ulteriore conferma della citata frammentarietà che caratterizza i Rom, occorre sottolineare come le persone appartenenti a questa minoranza che vivono sul nostro territorio abbiano in realtà uno *status* giuridico diverso l’uno dall’altro: quasi la metà di loro sono cittadini italiani (quei Rom e Sinti che circa sei secoli fa si stanziarono in Italia); vi sono poi cittadini di altri Stati dell’Unione Europea, innanzitutto di Romania e Bulgaria ma anche Grecia, Spagna, Francia, Germania, Irlanda, Ungheria e Slovacchia; ancora, vi sono cittadini di Stati extra-UE a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato perché hanno dovuto lasciare il territorio del loro Stato a causa di persecuzioni per motivi etnici o di conflitti interni o internazionali; vi sono infine gli apolidi che hanno perso la cittadinanza in quanto provenienti da Paesi che oramai non esistono più, come la Jugoslavia. Sul punto Bortone (2016: 15)

### 3. Il disinteresse del legislatore statale nei confronti della comunità rom

Si è detto in precedenza che il nostro ordinamento “promozionale”, lungi dall’aver un approccio di mero rispetto e tolleranza nei confronti dei gruppi minoritari, si caratterizza per un atteggiamento attivo, volto alla tutela del diritto ad essere diversi tramite la garanzia dell’eguaglianza in senso sostanziale. Ebbene, probabilmente una contraddizione di quanto appena descritto si manifesta proprio nei riguardi della comunità rom: tale minoranza, infatti, non ha mai formato oggetto di una tutela organica da parte di un legislatore statale che, dunque, pare aver avuto nei suoi confronti un approccio maggiormente ascrivibile ad un ordinamento agnostico che promozionale.

Il caso più eclatante si è verificato in occasione della legge n. 482/1999 “Legge quadro sulle minoranze linguistiche e storiche”: attesa per oltre 50 anni, ha rappresentato il primo fondamentale strumento normativo di tutela delle minoranze linguistiche, in attuazione all’art. 6 Cost. a norma del quale “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”. Ebbene, la vocazione “inclusiva” della disposizione costituzionale fu, nei fatti, molto ridotta dalla legge in questione che, anziché proporre una definizione di “minoranza linguistica”, scelse piuttosto la via della catalogazione delle minoranze oggetto di tutela, identificate secondo criteri decisamente opinabili.

Fu così che la disposizione riconobbe esplicitamente dodici minoranze etno-linguistiche storiche (albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana e sarda) utilizzando come criterio-guida quello linguistico accompagnato dalla localizzazione della minoranza in un territorio definito. Di conseguenza, furono ignorate dal legislatore le specificità della lingua *romanès*: facendo prevalere il principio della “presenza territoriale” quale requisito fondamentale per il riconoscimento, infatti, veniva di fatto esclusa la minoranza rom, in quanto “minoranza diffusa” sull’intero territorio nazionale e quindi priva di una concentrazione territoriale facilmente riconoscibile.

Peraltro, che l’intento del legislatore fosse quello di chiudere la porta anziché spalancarla, è ricavabile dallo stesso titolo finale della legge, che passò da (un iniziale e più generico) “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche” ad un più circoscritto “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”, con l’intenzione, esplicitata in sede di relazione di maggioranza, di prescindere da «eventuali altre norme di tutela linguistica che si rendessero necessarie a seguito delle immigrazioni recenti nel nostro Paese»<sup>22</sup>. L’aggettivo storico, in effetti, esclude dalla tutela tutte le minoranze linguistiche di recente immigrazione.

Dunque, una legge attesa da decenni per dare attuazione ad articolo costituzionale particolarmente inclusivo come l’art. 6 Cost., pare aver avuto come primo obiettivo quello di delimitare la tutela piuttosto che di estenderla; i criteri “storici” e “territoriali” che sono stati posti “ingegneristicamente” alla base della norma, finiscono per tratteggiare una sorta di *conventio ad excludendum*: nel riunire dodici minoranze, di fatto la legge esclude tanto le “nuove minoranze” quanto altre tipologie di “minoranze volontarie”, quali i Rom: i primi non hanno un radicamento storico, i secondi non rientrano tra quelle comunità che hanno un radicamento territoriale ben definito.

Poiché in sede di discussione della legge, il tema dell’esclusione di una minoranza così importante come i Rom fu evidenziato nel dibattito, si decise di demandare la tutela di questa minoranza

---

<sup>22</sup> Palici di Suni Prat (2002).

vulnerabile così particolare ad un successivo provvedimento legislativo *ad hoc*, peraltro poi mai portato a compimento, nonostante numerosi tentativi.

#### 4. L'attivismo del territorio nella tutela dei soggetti deboli e, in particolare, dei Rom.

All'interno di un ordinamento "promozionale", l'obiettivo della garanzia dell'eguaglianza in senso sostanziale non coinvolge certo un solo livello, ma al contrario chiama in causa attivamente tutte le diverse articolazioni che compongono la Repubblica.

In particolare, col passare degli anni (e l'aumentare delle problematiche territoriali connesse anche al tema dell'accoglienza), di fronte all'assenza di un modello statale ed organico di settore, le Regioni sono divenute progressivamente i principali motori delle politiche territoriali di integrazione<sup>23</sup>.

Il territorio, dunque, diviene «il luogo privilegiato dove si forma una *cultura dell'accoglienza*»<sup>24</sup>; rappresenta un momento centrale nella concretizzazione di quella prospettiva dello "straniero come persona" auspicato dal Costituente.

Un attivismo del legislatore regionale che si sviluppa tanto in tema di politiche pubbliche per l'immigrazione (consistenti nel complesso di misure rivolte all'integrazione dei migranti<sup>25</sup>), quanto in tema di *Welfare* (nell'implementazione degli standard e della gestione dei servizi dedicati alla persona), seppur entrambi con i limiti derivanti dalle competenze legislative dello Stato. In pratica, la Regione ha così svolto negli anni politiche di integrazione degli stranieri (anche) attraverso l'implementazione del sistema di *Welfare*.

In tal senso, per il carattere intrinseco di continua transizione dello Stato sociale<sup>26</sup>, l'organizzazione decentrata del potere legislativo ed amministrativo ha rappresentato alla lunga un elemento positivo in tema di integrazione, con opere di implementazione *in melius* da parte del legislatore regionale: in campi quali il diritto alla salute, all'istruzione, all'assistenza sociale, cioè, le Regioni spesso non sono rimaste dentro i confini delle materie costituzionali, ma hanno adottato leggi finalizzate ad offrire una maggiore tutela delle persone svantaggiate.<sup>27</sup>

Un attivismo, dunque, che si è spesso portati ad analizzare solo sul piano oggettivo dei diritti (anche per i molteplici contrasti con il legislatore statale), ma che negli anni si è sviluppato molto anche sul piano soggettivo, attraverso una dilatazione della tutela dei bisogni di quelle particolari fasce della popolazione che richiedono un'attenzione maggiore; il riferimento è ai c.d. "soggetti deboli", «titolari di interessi deboli, non pienamente garantiti, dunque diseguali rispetto ad altre categorie di consociati (...) perciò portatori di una domanda di eguaglianza»<sup>28</sup>; si tratta di soggetti, particolarmente esposti al pericolo dell'emarginazione sociale, rispetto ai quali le Regioni hanno sempre dimostrato una certa sensibilità.

---

<sup>23</sup> Michetti (2020: 370).

<sup>24</sup> Melica (1996: 128).

<sup>25</sup> Carrozza (2016: 85).

<sup>26</sup> Ritter (1996).

<sup>27</sup> Longo (2007: 76).

<sup>28</sup> Ainis (1999: 25).

In tal senso, oltre alla legislazione regionale relativa agli immigrati, è possibile registrare una non indifferente produzione normativa che si occupa di integrare la tutela dei disabili, nonché una serie di leggi che si occupano delle minoranze linguistiche e, tra queste, dei Rom.

Relativamente a tali gruppi minoritari così vulnerabili, di fronte alla descritta *impasse* del legislatore statale (che anzi, come detto, nella sua legge sulla tutela delle minoranze ha deliberatamente scelto di espungere tale comunità) è toccato a Regioni ed enti locali il compito di supplire alle inadempienze del “centro”.

Mentre i Comuni, già a partire dal 1960, avviavano iniziative a favore delle popolazioni Rom, le Regioni, solo alla fine degli anni Ottanta, all’interno di una fase di “regionalizzazione” della tutela delle minoranze, hanno cercato (con i limitati mezzi normativi a loro disposizione e talvolta con scarso approfondimento del fenomeno) di affrontare alcune delle problematiche che la presenza dei Rom generava sul territorio<sup>29</sup>.

Invero, nel caso di specie, l’intervento del legislatore regionale nasceva da una duplice esigenza: da un lato, la necessità di tutelare i diritti degli appartenenti a questi gruppi minoritari che a ragione di una particolare vulnerabilità, necessitano di una attenzione specifica; sotto altro profilo (e, come si dirà subito, soprattutto) il bisogno di tutelare la restante parte di popolazione destinata a convivere con queste realtà.

Infatti, dopo la caduta del comunismo e dello scioglimento del Patto di Varsavia all’inizio degli anni Novanta, la “questione Rom” si pose in tutta la sua drammaticità: nuovi gruppi di rifugiati si stabilirono nel territorio italiano, aggregandosi alle popolazioni Rom già presenti o dando vita ad insediamenti abitativi abusivi in zone periferiche della città. Il tutto pose tanto un problema di tutela nei loro confronti, per la totale mancanza di requisiti igienici e assistenziali minimi (compresa la frequenza scolastica), quanto un problema di sicurezza nei confronti del resto della popolazione, poiché spesso queste comunità irregolarmente stanziate ricorrevano in maniera costante alla delinquenza per poter sopravvivere<sup>30</sup>.

Date queste premesse, per quanto i primi interventi del legislatore regionale sulla “questione Rom” fossero stati salutati come una specie di piccola rivoluzione nella tradizione giuridica e nell’atteggiamento delle istituzioni nei confronti di tale minoranza in realtà, alla prova dei fatti, il bilancio è risultato meno esaltante: per quanto questi testi normativi abbiano costituito una (primissima) forma di riconoscimento delle comunità rom in Italia, per altro verso, hanno avuto come principale scopo la sicurezza pubblica e quindi soprattutto la disciplina dei “campi-sosta”; uno strumento, quest’ultimo, presto trasformatosi da mezzo di protezione del nomadismo in mezzo di affermazione della segregazione<sup>31</sup>.

Certo, anche altri ambiti di esercizio delle potestà normative sono stati esplorati dai legislatori regionali (dalla promozione culturale alla formazione professionale, dai provvedimenti per la scolarizzazione, a quelli per la tutela dell’artigianato tipico), ma neppure in questi settori le disposizioni legislative (e la loro attuazione concreta) hanno dato prova di effettività e di avere raggiunto anche solo parzialmente lo scopo, ossia l’integrazione nel tessuto sociale e lavorativo dei gruppi rom<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Furlan (2011: 708).

<sup>30</sup> Furlan (2011: 708).

<sup>31</sup> Sui campi rom come luoghi di segregazione la dottrina sociologica è sterminata e pressoché unanime: si veda, tra tutti, per le sue implicazioni sociali, V.Gioia-A. Ciniero (2019: 5).

<sup>32</sup> Furlan (2011: 736).

Da un punto di vista storico, i primi provvedimenti legislativi in materia, come si diceva, sono della metà degli anni Ottanta.

In particolare, la stagione viene inaugurata dal Veneto, che approva la prima legge regionale esclusivamente dedicata alla minoranza Rom, la n. 41 del 16 agosto 1984 denominata “*Interventi a tutela della cultura dei Rom*” (legge che, a motivo della “dimenticanza” del gruppo dei Sinti, sarebbe stata poi integralmente abrogata e sostituita dalla l. r. n. 54/1989 recante “*Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti*”). Rileva subito il primo articolo, secondo il quale «la Regione del Veneto intende tutelare con forme apposite di intervento la cultura dei Rom e dei Sinti, ivi compreso il diritto al nomadismo e alla sosta all’interno del territorio regionale».

Ebbene, a dispetto del titolo della legge, già dall’*incipit* della stessa balza agli occhi la circostanza che gran parte dell’attenzione del legislatore pare essere concentrata sul c.d. (supposto) “diritto al nomadismo”<sup>33</sup> dei Rom; si tratta di una disposizione incoerente e distonica rispetto alla realtà che caratterizza questo gruppo minoritario fatta di stanzialità. Eppure la legge, a partire dall’art. 3, rubricato proprio “campi sosta”, è in gran parte dedicata alla disciplina dei “campi” ed ai contributi erogabili ai Comuni per la realizzazione e la manutenzione dei campi stessi.

Trova dunque conferma la considerazione polemica della dottrina sociologica che, nel descrivere questa stagione di legislazione regionale, afferma che «il rom/nomade/zingaro del legislatore è una figura spesso astratta, costruita intorno ad immagini stereotipate. Dalla lettura delle leggi regionali, emerge una poca conoscenza dei destinatari delle norme e dei loro bisogni, che si riflette poi nelle soluzioni prospettate dal legislatore»<sup>34</sup>.

Dello stesso tenore furono le altre legislazioni regionali che seguirono: dalla l. r. Lazio n. 82/1985, recante “*Norme in favore dei Rom*” Il cui art. 1, esplicativo dell’obiettivo della legge, recitava “La Regione detta norme per la salvaguardia del patrimonio culturale e l’identità dei “Rom” e per evitare impedimenti al diritto al nomadismo ed alla sosta all’ interno del territorio regionale nonché alla fruizione delle strutture per la protezione della salute e del benessere sociale”), alla Sardegna con la l. r. 9 marzo 1988, n. 9 (*Tutela dell’etnia e della cultura dei nomadi*); il Friuli Venezia Giulia con la l. r. 14 marzo 1988, n. 11 (*Norme a tutela della cultura Rom nell’ambito del territorio della regione autonoma Friuli Venezia Giulia*); la Toscana con la l. r. 12 marzo 1988, n. 17 (*Interventi a tutela dell’etnia Rom*, poi integralmente sostituita dalla l. r. 28 aprile 1995, n. 73); l’Emilia Romagna con la l. r. 23 novembre 1998, n.47 (*Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna*); il Veneto con la l. r. 22 dicembre 1989, n. 54 (*Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti*, che sostituisce la l. r. n. 41 del 1984); la Lombardia con la l. r. 22 dicembre 1989, n. 77 (*Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi o seminomadi*); l’Umbria con la l. r. 27 aprile 1990, n. 32 (*Misure per favorire l’inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale*); la Liguria con la l. r. 27 agosto 1992, n. 21 (*Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi*, poi integralmente abrogata dall’art. 64 della l. r. n. 12/2006, recante la *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari*); il Piemonte con la l. r. 10 giugno 1993, n. 26 (*Interventi a favore della popolazione zingara*)<sup>35</sup>.

Complessivamente questa prima produzione normativa si è omologata sulle posizioni e sulle logiche di intervento già fatte proprie da Veneto e Lazio: pur partendo da proclamazioni di principio assai elevate (con il generale riconoscimento del c.d. “diritto al nomadismo”), il concreto interesse dei

<sup>33</sup> Bonetti (2011: 43)

<sup>34</sup> Sigona (2007:16).

<sup>35</sup> Per un’analisi più approfondita di tale normativa, sia consentito il richiamo a Troisi (2019)

legislatori regionali pare quello di dare una regolamentazione ai campi sosta (e/o transito), prevedendo l'erogazione di contributi regionali a favore dei Comuni che se ne facciano carico<sup>36</sup>.

In realtà, da quanto analizzato, si deduce come sia stato proprio l'insistenza sul "nomadismo" a creare il pretesto per una concezione così fugace della tutela dei Rom.

Da un lato, infatti, il legislatore regionale non considerava il dato di fatto oramai assodato di un fenomeno di sostanziale sedentarizzazione di questa comunità<sup>37</sup>; dall'altro lato, tale nomadismo sembra essere stato utilizzato quasi in maniera strumentale come forma di legittimazione culturale per quella che si è poi rivelata una marginalizzazione "geografica" dei Rom rispetto al resto della città.

Non a caso, la dottrina sociologica che da anni si occupa di questa minoranza vede nella stagione delle norme regionali «in difesa della cultura», un legame tra protezione del nomadismo e costruzione dei "campi nomadi" che si fa palese, configurandosi quasi come un legame di causa-effetto<sup>38</sup>; e vede dall'analisi della maggior parte delle leggi regionali come esse «siano "state discusse e approvate dai Consigli regionali nel corso degli anni '80 e pag[h]i]no, quasi tutte, due decenni di mancati aggiornamenti. Fotograffi]no una realtà profondamente mutata dai nuovi flussi migratori giunti a partire dagli anni '90 e non riesc[a]no pertanto a rispondere ai nuovi bisogni»<sup>39</sup>.

Ebbene, poiché la credenza che tutti i Rom siano nomadi (e quindi desiderosi di vivere in campi, isolati dalla società maggioritaria), viene ratificata ed inglobata nelle leggi, il risultato è stato che molti Rom in quegli anni siamo stati forzati dalla legge a vivere nei campi, realizzando e al contempo avvalorando l'immagine che di loro avevano gli italiani.<sup>40</sup>

Si tratta, in definitiva, «piuttosto che l'habitat *naturale* dei Rom, una proiezione architettonica di come la società maggioritaria veda gli "zingari". Una proiezione le cui conseguenze sono drammaticamente reali. Il circolo vizioso che porta alla costruzione dei campi per migliaia di Rom sedentari, non solo segna la vita quotidiana di queste persone, ma definisce anche i confini entro i quali si configurano i loro sogni, aspettative e possibilità di promozione sociale»<sup>41</sup>.

In definitiva, la prima stagione del legislatore regionale sulla minoranza rom, nonostante il pregio di aver creato una discontinuità rispetto all'inadempienza statale è stata, alla prova dei fatti, deludente. Tutti gli ambiti nei quali si sarebbe potuto costituire un organico intervento regionale sul tema (formazione e inserimento professionale, assistenza, sanità, scolarizzazione dei minori, artigianato, promozione della cultura e dell'identità etc.), alla prova dei fatti costituiscono un profilo assolutamente secondario rispetto al "problema" della sistemazione abitativa<sup>42</sup>.

#### 4.1 Il recente "cambio di passo" del legislatore regionale nella tutela dei diritti sociali minimi

Col passare degli anni, andò sempre più crescendo un orientamento culturale e giuridico che spingeva il legislatore regionale a cambiare prospettiva sulla materia: ad allontanarsi, cioè, dai tentativi di

<sup>36</sup> Furlan (2011: 711).

<sup>37</sup> Bravi-Sigona (2009: 194).

<sup>38</sup> Sigona (2007:13).

<sup>39</sup> Sigona (2007:13).

<sup>40</sup> Sigona (2007:14).

<sup>41</sup> Sigona (2007:14).

<sup>42</sup> Troisi (2019: 1659).

“rincorsa” della legge statale sulle minoranze linguistiche ed a calibrare meglio l’oggetto della tutela. Il principale problema della minoranza rom, infatti, non è mai consistito nella necessità di tutelare la propria lingua e di utilizzarla nei rapporti con la pubblica amministrazione o con le autorità giudiziarie (aspetti che paiono caratterizzare la legge statale in materia di minoranze linguistiche), ma dal loro modo (in quanto comunità) di rapportarsi con il territorio (in particolare in ordine alle modalità abitative, ma anche alla qualità della fruizione di alcuni diritti sociali, quali l’istruzione e la salute) e dalla difficile integrazione nel contesto sociale ove si sono insediati<sup>43</sup>.

A ben guardare, in effetti, da tali priorità il legislatore regionale non può più prescindere per l’impellenza della necessità della tutela.

Sotto tale punto di vista paiono porsi il legislatore emiliano romagnolo con la l. r. n. 11/2015 (“*Norme per l’inclusione sociale di Rom e Sinti*”) e quello calabrese con la l. n. 41/2019 (“*Integrazione e promozione della minoranza romani*”): entrambi, nel disciplinare in maniera organica la tutela di queste minoranze, paiono prescindere dal profilo linguistico, vincolato dal legislatore statale, per ancorare l’iniziativa regionale direttamente alle fonti sovranazionali, particolarmente sensibili al tema. Tali leggi, infatti, fanno riferimento, nel preambolo, tra le altre fonti, ai principi contenuti nella comunicazione della Commissione europea COM(2011) 173 del 5 aprile 2011 “Quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”, alla raccomandazione del Consiglio 2013/C 378/01 del 9 dicembre 2013 relativa a misure efficaci per l’integrazione dei Rom negli Stati membri (e, tramite esse, alla *Strategia Nazionale di Inclusione*).

Quanto al merito, tra i profili di maggiore interesse di queste legislazioni di “seconda generazione”, v’è sicuramente il superamento “culturale” dell’equivalenza tra Rom e nomadismo ed il riconoscimento del passaggio storico della comunità rom verso la stanzialità.

Più in concreto, se il legislatore calabrese si preoccupa soprattutto di favorire la promozione della minoranza *romani* dal punto di vista storico-culturale, ponendo in essere l’*Osservatorio territoriale partecipativo delle comunità romani* ed il *Garante regionale per i diritti delle comunità romani*, particolarmente degna di nota è la legge regionale dell’Emilia Romagna che favorisce l’integrazione dei Rom attraverso l’analitica disciplina dei settori da sempre fonte di diseguglianze: abitazione, scuola e formazione, lavoro e salute.

In particolare, l’asse dell’abitare viene individuato dal legislatore come possibile strumento in grado di attivare processi di integrazione ed autonomia. L’art. 3 della legge in questione ha introdotto, infatti, l’obiettivo del superamento delle aree sosta di grandi dimensioni, «in quanto fonti di esclusione e discriminazione» per favorire «la sperimentazione e lo sviluppo di soluzioni insediative innovative di interesse pubblico, quali le microaree familiari, pubbliche e private».

L’abbandono del concetto stesso di aree di “sosta” e la sperimentazione di queste nuove forme insediative, maggiormente aggregative, paiono coerenti con la citata presa d’atto di una evoluzione in senso stanziale della minoranza di cui ci stiamo occupando e con una tutela che vada “oltre” le problematiche linguistiche.

Parimenti meritevole di apprezzamento è l’attenzione del legislatore emiliano-romagnolo sul tema della scuola: l’art. 5 impegna la Regione a “programma[re] l’offerta di servizi educativi, di istruzione e di formazione professionale in attuazione dei principi di integrazione e di inclusione sociale promuovendo l’accesso non discriminatorio alle diverse opportunità formative anche attraverso misure

<sup>43</sup> Furlan (2011: 721).

individualizzate e personalizzate”. Del resto l’istruzione fa parte di quei diritti sociali efficacemente definiti “*naturalmente inclusivi*”<sup>44</sup>: si tratta, cioè, di diritti il cui soddisfacimento finisce con il tradursi in un valore aggiunto per le comunità delle quali si esiga l’inclusione.

Non a caso, lo stesso art. 34 Cost. sta a evidenziare come il diritto all’istruzione sia un diritto sociale fondamentale che deve essere garantito a tutti, in condizione di parità ed eguaglianze e senza alcun tipo di discriminazione: a cittadini e a non cittadini, ad appartenenti al “gruppo dominante” (per dirla alla Capotorti<sup>45</sup>) o ad un gruppo minoritario, a membri di minoranze riconosciute o di minoranze non riconosciute e vulnerabili.

Del resto, come è stato efficacemente sintetizzato, lo stesso slogan del primo comma dell’art. 34- “La scuola è aperta a tutti”- esprime, anche da un punto di vista letterale, l’idea dell’apertura, del portone spalancato per tutti; una visione di scuola, dunque, come luogo aperto, non chiuso, tanto meno discriminatorio ed escludente<sup>46</sup>.

Il momento dell’istruzione, dunque, può diventare per il minore di un gruppo vulnerabile un insostituibile luogo di relazione con “l’altro” e quindi un primo passo verso il suo inserimento nella società.

## Bibliografia

- Ainis, Michele 1999, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/1999.
- Baldin, Serena 2011, “*Le minoranze rom in Europa: proposte classificatorie e accomodamento delle istanze identitarie*”, in P. Bonetti, A. Simoni e T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano.
- Baldin, Serena 2012, *Le minoranze rom tra esclusione sociale e debole riconoscimento giuridico*, *Uno studio di diritto pubblico europeo e comparato*, Bononia University Press, Bologna.
- Bin, Roberto – Pitruzzella, Giovanni 2018, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino.
- Bonetti, Paolo 2011, “*I nodi giuridici delle condizioni di Rom e Sinti in Italia*”, in P. Bonetti, A. Simoni e T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano.
- Bortone, Roberto 2016, *La scolarizzazione dei minori rom in Italia: criticità e buone pratiche*, in *La Rivista di Servizio Sociale: Studi di Scienze Sociali Applicate e di Pianificazione Sociale*, 2/2016.
- Bravi, Luca–Sigona, Nando 2009, *Rom e Sinti in Italia. Permanenze e migrazioni*, in *Storie d’Italia, Annali 24*, Torino;
- Capotorti, Francesco 1992, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l’art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista Internazionale di diritti dell’uomo* 1/1992.
- Carrozza, Paolo 2016, “*Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*”, in AA. VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Esposito, Carlo 1954, *Eguaglianza e giustizia nell’art. 3 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*, Saggi, Cedam, Padova.
- Furlan, Federico 2011, “*Rom e Sinti nelle legislazioni regionali*”, in P. Bonetti, A. Simoni e T. Vitale (a cura di), *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano.
- Gioia, Vitantonio-Ciniero, Antonio 2019, *Inclusione ed esclusione dei gruppi rom. Analisi delle politiche, degli interventi pubblici e dei processi sociali*, in *Palaver*, 1/2019.
- Grossi, Pierfrancesco 2000, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, Milano, Giuffrè.

<sup>44</sup> Morelli (2013: 444).

<sup>45</sup> Capotorti (1992: 107).

<sup>46</sup> Ronchetti (2020: 340).

- Lapov, Zoran 2004, *Vacarè romanè? Diversità a confronto: percorsi sulle identità Rom*, FrancoAngeli, Milano.
- Longo, Erik 2007, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, EUM, Macerata.
- Melica, Luigi 1996, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturali*, Giappichelli, Torino.
- Michetti, Michela 2020, *L'integrazione degli stranieri*, in *dirittifondamentali.it*, 3/2020.
- Modugno, Franco 2014, *Breve discorso intorno all'uguaglianza. Studio di una casistica: i minori e i nuovi media*, in *Osservatorio AIC*.
- Morelli, Alessandro 2013, "Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della sussidiarietà orizzontale", in E. Cavasino, G. Scala e G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza. Atti del convegno di Trapani, 8-9 giugno 2012*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Palermo, Francesco - Woelk, Jens 2008, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova;
- Palici di Suni Prat, Elisabetta 2002, *Intorno alle minoranze*, Giappichelli, Torino.
- Pizzorusso, Alessandro 1967, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Giuffrè, Milano.
- Ritter, Gerhard 1996, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- Romano, Santi 1969, *Lo Stato moderno e la sua crisi - Saggi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- Ronchetti, Laura 2020, "Istruzione", in C. Panzera, A. Rauti (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Sigona, Nando 2007, "Lo scandalo dell'alterità: rom e sinti in Italia", in S. Bragato, L. Menetto (a cura di), *E per patria una lingua segreta. Rom e Sinti in provincia di Venezia*, Portogruaro, Nuova Dimensione.
- Staiano, Sandro 2016, "Per un nuovo paradigma giuridico dell'uguaglianza", in M. Della Morte (a cura di), *La disuguaglianza nello Stato costituzionale. Atti del convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Toniatti, Roberto 1994, "Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati", in T. Bonazzi, M. Dunne (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna.
- Troisi, Michele 2019 *La tutela giuridica dei Rom, tra inadempienze statali e (limitate) supplenze del legislatore regionale. Il caso della Puglia*, in *Le Regioni* 5-6/2019.
- Troisi, Michele 2024, *Gruppi minoritari vulnerabili e Costituzione. Il caso dei Rom*. Cacucci. Bari.
- Viola, Francesco 2015, *Diritti e differenze*, in *Dialoghi*.

[michele.troisi@unisalento.it](mailto:michele.troisi@unisalento.it)

Pubblicato online l'1 giugno 2025