

Federico Furlan (*)

ROM E SINTI NELLE LEGISLAZIONI REGIONALI

SOMMARIO : 1. Il ruolo di supplenza della legislazione regionale. - 2. Profili diacronici degli interventi regionali di tutela dei Rom: tra promozione della cultura e disciplina dei campi sosta. - 3. Il riparto di funzioni tra Stato e regioni nella tutela delle minoranze nazionali, prima e dopo il 2001. - 4. Ancora spazi per gli interventi regionali dopo la legge n. 482/1999 e la sentenza della Corte costituzionale n. 159/2009? - 5 La legittimità degli interventi regionali ed i diversi titoli di competenza sui quali questi erano (nel passato) e possono essere (oggi) fondati. - 5.1. Area della valorizzazione della lingua e della cultura come bene culturale. - 5.2 Area delle politiche abitative. -5.3. Area dell'assistenza ed integrazione sociale. - 5.4. Area dell'istruzione. - 5.5 Area delle attività produttive. - 6. La disciplina dei campi sosta. - 7. I più recenti tentativi di regolamentazione: la legislazione della Toscana e della provincia autonoma di Trento. - 7.1. La sperimentazione toscana: i piccoli villaggi. - 7.2. La recente legge provinciale di Trento: non solo diritti. - 8. Conclusioni.

1. *Il ruolo di supplenza della legislazione regionale.*

Da quando, nel loro andare nomade, le popolazioni di etnia rom e sinta (detti anche zingari o gitani dalla parola greca “αθιγγάνος” ovvero intoccabile) hanno raggiunto, nel tardo medioevo, l'Europa continentale e si sono ivi stabilite, la loro convivenza con i popoli stanziali è sempre stata difficile (1).

Portatori di una cultura millenaria, di tradizioni (tramandate in genere oralmente), di costumi e di una lingua (il *romani* che origina dal

(*) Ricercatore confermato di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Milano-Bicocca.

(1) Per un approfondimento storico si v. PIASERE, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Bari, 2004.

sanscrito) assai diverse da quelle dei popoli europei, questi gruppi hanno sempre mantenuto una forte autonomia etnica ed hanno sempre rifiutato l'integrazione con le comunità locali con le quali sono venuti in contatto.

Per queste loro diversità culturali e per la impossibilità di inclusione nel tessuto sociale degli stati nazionali europei, questi popoli hanno subito nel corso dei secoli repressioni e limitazioni delle libertà, culminate nello sterminio ad opera dei nazisti (detto "porrajmos" in lingua romani) (2).

Ancora oggi essi costituiscono un "popolo senza territorio" essendo le loro comunità sparse disorganicamente nell'intero continente europeo e con tale denominazione hanno anche richiesto il riconoscimento all'ONU nel 1978 (3).

Invero, alcune famiglie e gruppi, nel corso del ventesimo secolo, hanno abbandonato il nomadismo (ma non le proprie tradizioni) ed hanno acquisito anche la cittadinanza dei paesi nei quali hanno fissato la loro dimora (in Italia sono circa 70.000) ma la loro presenza ha continuato a rappresentare un problema e non è mai stata completamente "metabolizzata" dalle comunità territoriali, restando questi gruppi nella maggior parte dei casi dei corpi estranei alle medesime.

Questo fenomeno si è acuito ed ha acquisito drammatici risvolti di ordine pubblico dopo il 1989 quando gli stati europei occidentali membri dell'Unione Europea hanno registrato un nuovo movimento migratorio di Rom e Sinti provenienti dai paesi balcanici (dapprima ex Jugoslavia e poi Romania e Bulgaria).

Questi gruppi di rifugiati e di esuli (che, generalmente, nei loro paesi di origine non praticavano il nomadismo ma erano sedentarizzati) si sono in parte aggregati a quelli già presenti sul territorio e, in altra parte, hanno dato vita ad insediamenti abitativi ai margini delle città, abusivi e privi dei minimi requisiti igienici; inoltre essendo irregolari spesso hanno dovuto ricorrere alla delinquenza per procacciarsi da vivere mentre ai più giovani veniva di fatto impedita la frequentazione delle scuole.

(2) Sul quale si rinvia a LEWY, *La persecuzione nazista degli zingari*, Torino, 2002.

(3) In Europa la consistenza dei gruppi Rom è calcolata tra i 9 ed i 12 milioni, in massima parte negli stati orientali (Ungheria, Romania, Bulgaria, Slovacchia, Serbia); lo stato occidentale con le maggiori presenze è la Spagna (circa 700 mila individui).

Essi costituiscono oggi l'unica vera minoranza etnica europea (o meglio il solo "popolo transnazionale europeo" (4)) ed, al tempo stesso, la minoranza più colpita da emarginazione e discriminazione negli stati di insediamento.

Per questo motivo, sin dal 1969 (5), in seno al Consiglio d'Europa sono state adottate (sia dall'Assemblea parlamentare che dal Comitato dei Ministri) iniziative volte a sensibilizzare gli stati membri nei confronti della difficile situazione sociale in cui versavano i popoli nomadi, approvando raccomandazioni e risoluzioni con le quali si invitavano gli stati ad intervenire e si individuavano alcuni semplici principi e misure tese a prevenire la discriminazione ed a consentire l'integrazione, la salvaguardia del patrimonio culturale e la fruizione dei diritti sociali di base (educazione ed istruzione professionale, assistenza sociale, salute).

Quanto all'Unione Europea, già nel lontano 1984 il Parlamento votava una risoluzione ("Sulla situazione di Rom e Sinti nella Comunità") che (blandamente) invitava i governi degli Stati membri a eliminare le disposizioni discriminatorie che eventualmente esistessero nei loro ordinamenti nazionali e la Commissione ad elaborare delle soluzioni comunitarie (ritenendo sussistere delle basi giuridiche per delle azioni in tal senso) ma solo recentemente gli organi istituzionali hanno riconosciuto la gravità della questione Rom.

Il 31 gennaio 2008, il Parlamento europeo ha votato una risoluzione per definire una strategia europea sui Rom, invitando la Commissione a sviluppare politiche comuni di inclusione sociale delle popolazioni romane che pongano fine alla discriminazione, alla segregazione scolastica dei loro bambini e ne facilitino l'inserimento nel mercato del lavoro.

Per quanto concerne il nostro paese, la presenza in Italia delle popolazioni di etnia rom è (in particolare nelle regioni del centro-sud) attestata sin dal XV secolo ed è stata, nel corso dei secoli, alimentata da

(4) La definizione è di CERMEL, *Rom e Sinti, cittadini senza patria*, in *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra stato nazionale e cittadinanza democratica*, a cura di Cermel, Padova, 2009, 138.

(5) Il primo atto è costituito dalla raccomandazione n. 563 (69), "La situazione degli zingari e di altri nomadi in Europa", adottata dall'Assemblea consultiva il 30 settembre 1969; è datata 1975 la prima risoluzione del Comitato dei Ministri sul tema (n. 13 del 22 maggio, recante "Raccomandazioni sulla situazione sociale dei nomadi in Europa"); dal 1995 è attivo un Comitato di esperti incaricato di consigliare gli Stati membri e di sollecitare le autorità internazionali ad impegnarsi nella tutela delle popolazioni di Rom e Sinti.

diverse correnti migratorie, che si sono manifestate con grande forza nel XX secolo (in particolare dopo le due guerre mondiali); i gruppi di etnia Sinti sono, invece, di più recente insediamento (all'inizio del '900), sono presenti soprattutto nel settentrione del nostro paese ed hanno mantenuto più viva la vocazione al nomadismo (collegata spesso all'attività di giostrai e di spettacolo viaggiante). Un particolare caso è poi costituito dai Caminanti, che si sono stabiliti nella val di Noto in Sicilia.

Se il rapporto tra questi gruppi e le comunità locali ha da sempre costituito ragione di scontro, negli ultimi decenni il rapporto conflittuale si è concentrato principalmente sui processi insediativi e sull'utilizzo degli spazi urbani da parte di queste popolazioni. E queste tensioni si sono riverberate sugli amministratori locali (comunali in primo luogo), chiamati a dare risposte concrete ed immediate ai loro cittadini/elettori.

L'opinione pubblica (i media nazionali in prima fila) ed alcuni partiti hanno identificato nei Rom i principali nemici della civile convivenza nel nostro Paese, dando particolare evidenza agli episodi di reato di cui alcuni di essi si erano resi protagonisti (violenze sessuali, rapine, omicidi colposi etc.) e spingendo per soluzioni "radicali" del problema e poco compatibili con uno stato - come l'Italia - che si definisce di diritto e che, con espressa disposizione costituzionale, riconosce e garantisce i diritti umani sia del singolo sia delle formazioni sociali (art. 2 Cost.) e pone tra i suoi principi fondamentali la tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.).

Ma il governo ed il legislatore nazionale non hanno mai preso in seria considerazione l'elaborazione di una strategia complessiva nei confronti delle popolazioni di etnia rom - come avvenuto invece (sia pure con risultati non sempre positivi) in altri paesi europei (6) - limitandosi ad affrontare il problema soltanto dal lato dell'ordine pubblico (7).

(6) La Francia, ad esempio, si è dotata sin dal 1990, di una disciplina sulla *gens du voyage*, la c.d. legge Besson, che ha, da un lato, obbligato i comuni con più di 5000 abitanti ad istituire un'area di accoglienza, dall'altro varato un programma immobiliare appositamente studiato per i gitani stanziali; dal 2003 sono in vigore anche norme (dell'allora ministro dell'Interno Sarkozy) molto restrittive per chi commette infrazioni allo stazionamento nelle aree di accoglienza; per ulteriori osservazioni sulla legislazione francese si v. CERMEL, *Rom e Sinti, cit.*, 142 ss.. Nel Regno Unito, nel 1968, viene varato un provvedimento, il *Caravan Sites Act*, con i quali si impone l'obbligo agli enti locali di provvedere adeguata sistemazione, nella forme di luoghi di stazionamento (*caravan sites*

Gli unici atti del Governo riguardanti le popolazioni rom sono state così le circolari (atti amministrativi e non normativi) adottate dal Ministero dell'Interno sul "problema dei nomadi" a partire dal 1973 (8) e qualche sporadica circolare del Ministero della Pubblica Istruzione sulla scolarizzazione degli alunni "zingari".

Certo, il nostro paese ha sottoscritto e ratificato (con l. 28 agosto 1997, n. 302) la *Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali* (fatta a Strasburgo, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il 1 febbraio 1995), ma detta convenzione, pur contenendo principi assai nobili e riconoscendo importanti diritti a chi fa parte di una minoranza nazionale, postula un intervento attivo dei singoli stati affinché questi diritti non restino solo affermati (9).

E che, sia pure in assenza di una definizione di minoranza nazionale, la Convenzione sia applicabile a Rom e Sinti è riconosciuto sia da alcuni degli stati membri firmatari (si v. le dichiarazioni di Germania e Slovenia) sia dal Comitato consultivo (pareri del 14 settembre 2001 e del 25 ottobre 2005).

Si osservi, inoltre, che quando, nel 1999, è stata data attuazione all'art. 6 della Costituzione (ed in parte alla predetta Convenzione -qua-

appunto) ai *gypsies* "residenti nel proprio territorio o che si recassero in questo"; lo stazionamento con *caravan* al di fuori delle aree designate porta alla comminazione di severe sanzioni; per approfondimento v. SIMONI, *Stato di diritto e Rom*, in *Alla periferia del mondo. Il popolo dei Rom e dei Sinti escluso dalla storia*, in www.fondfranceschi.it, 67 ss..

(7) Numerose sono state le proposte di legge depositate nelle Camere e mai calendarizzate e dunque mai esaminate; tra esse si ricordano nella XIII legislatura la proposta di legge n. 7433 "Riconoscimento e tutela delle minoranze rom, sinte e caminanti" presentata il 15 dicembre 2000 e la proposta di legge n. 7610 "Disposizioni per il riconoscimento e la tutela delle popolazioni rom e sinti e per la salvaguardia della loro identità culturale" presentata (da esponenti della maggioranza al governo) il 13 febbraio 2000.

(8) Il riferimento va alle circolari n. 17 del 11 novembre 1973, n. 4 del 15 luglio 1985 e n. 4 del 18 gennaio 1991; occorre ricordare che mentre le prime due circolari manifestavano un positivo interesse nei confronti delle popolazioni nomadi e delle loro specificità culturali (contenendo la richiesta alle amministrazioni locali di abolire i divieti di sosta per i nomadi ed a favorire l'iscrizione anagrafica e la scolarizzazione dei bambini), nella terza circolare (significativamente intitolata "Insediamenti di nomadi, zingari ed extracomunitari. Attività di vigilanza e controllo") la questione nomade viene all'attenzione per i soli profili di ordine pubblico (commissione di reati ed episodi di intolleranza) coinvolti.

(9) Per un commento si rinvia a BARTOLE, *Una Convenzione-quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in *La tutela giuridica delle minoranze*, a cura di BARTOLE-OLIVETTI RASON-PEGORARO, Padova, 1998, 21 ss..

dro) con la l. 482 (portante “*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*”), la tutela della lingua parlata dalle minoranze Rom e Sinti non è stata ritenuta meritevole di inserimento nel catalogo delle lingue oggetto di protezione da parte dello Stato (sui motivi e sugli effetti del mancato inserimento anche alla luce della decisione della C. cost. n. 159 del 2009 si v. *infra* § 4).

Ecco dunque che le regioni hanno dovuto supplire alle inadempienze dello Stato ed hanno cercato, dalla fine degli anni ottanta, sia pure con i limitati mezzi normativi a loro disposizione e talvolta con scarso approfondimento del fenomeno, di affrontare alcune delle problematiche che la presenza di Rom e Sinti genera sul territorio.

Il risultato è che, ad oggi, 10 regioni (di cui 2 a Statuto speciale) ed una provincia autonoma (Trento) hanno approntato specifici testi normativi per affrontare la “questione Rom” e dei contenuti nonché degli effetti di questa legislazione tratteremo in questo contributo; altre regioni hanno, invece, inserito disposizioni riguardanti i nomadi (in particolare di disciplina delle aree di sosta) nei testi normativi genericamente dedicati all’immigrazione (così ad es. le Marche).

In tal modo le regioni (almeno quelle che hanno utilizzato lo strumento normativo a questi fini) hanno operato, in via surrettizia rispetto all’inadempiente legislatore statale, una prima (sia pur parziale) forma di riconoscimento di questi gruppi minoritari e dato, al contempo, parziale attuazione alla Convenzione quadro del 1995.

2. *Profili diacronici degli interventi regionali di tutela dei Rom: tra promozione della cultura e disciplina dei campi sosta.*

Gli interventi regionali di cui intendiamo occuparci sono concentrati per le maggior parte (fatte salve le due eccezioni rappresentate da Toscana e Provincia di Trento) alla fine degli anni ottanta, prima che la nostra penisola fosse investita dai fenomeni di massiccia immigrazione da varie parti del mondo in via di sviluppo e, paradossalmente, prima che la revisione del Titolo V della Costituzione, nel 2001, ampliasse le competenze legislative delle regioni.

Alcune regioni (Veneto, Basilicata, Molise, Piemonte) avevano inserito nei loro Statuti di prima generazione (dei primi anni settanta) delle disposizioni programmatiche che ponevano tra i compiti dell’ente territoriale quello di provvedere alla tutela e valorizzazione del patrimonio

culturale delle minoranze etnico-linguistiche presenti sul proprio territorio.

Ad esempio, l'art. 4 dello Statuto del Molise (1971) disponeva che la regione "tutela il patrimonio linguistico e storico e le tradizioni popolari delle comunità etniche esistenti nel suo territorio e d'intesa con i comuni interessati ne favorisce la valorizzazione", mentre l'art. 56 lett. r) del "vecchio" Statuto della Calabria prevedeva che "nel rispetto delle proprie tradizioni, promuove la valorizzazione del patrimonio storico, culturale ed artistico delle popolazioni di origine albanese e greca; favorisce l'insegnamento delle due lingue nei luoghi ove esse sono parlate".

Ma è solo dalla metà degli anni ottanta (e nel paragrafo successivo vedremo perché) che le regioni si cimentano con provvedimenti legislativi organici in favore delle minoranze rom e sinte (anche individuati come nomadi e/o zingari in altri testi normativi).

La regione che funge da apripista è il Veneto, con l'approvazione della l. rg. 16 agosto 1984 n. 41: questo testo normativo, pur rubricato "Interventi a tutela della cultura dei Rom", è in gran parte dedicato alla disciplina dei campi di sosta ed ai contributi erogabili ai Comuni per la realizzazione e la manutenzione dei campi stessi (art. 3). Si prevede, inoltre, l'erogazione di finanziamenti ai Comuni ed alle Comunità montane per l'istruzione e la formazione professionale dei giovani.

È evidente, in questo documento normativo - e negli altri che lo seguiranno - la centralità che i legislatori regionali annettono alla disciplina dei campi di sosta e transito appositamente attrezzati e destinati alla fruizione da parte dei gruppi nomadi.

Nati alla fine degli anni sessanta in alcune città del Nord (tra cui Milano, nel 1967) e considerati un fattore positivo anche dall'Opera Nomadi, i campi di sosta sembravano rispondere alle finalità di integrazione dei Rom nel miglior modo possibile perché consentivano di preservare forme di semi-nomadismo, ai servizi comunali di svolgere attività educative e di formazione professionale dei giovani rom, assicurando al contempo accettabili livelli igienico-sanitari ed il controllo sulla popolazione ivi dimorante (10).

(10) Si veda, per un'analisi storico-sociologica sul ruolo dei campi, SIGONA - BRAVI, *Educazione e rieducazione nei campi per nomadi: una storia*, in *Studi emigrazione*, n. 164, 2006, 857 ss..

La seconda regione a destinare specifiche norme ai Rom è il Lazio che, nel 1985, approva la l. rg. n. 82 recante “Norme in favore dei Rom”.

Lo scopo che il legislatore laziale si prefigge è duplice ed enunciato nell’art. 1 della legge: per un verso ci si propone di salvaguardare il patrimonio culturale e l’identità dei Rom e, per altro verso, di consentire ad essi di praticare il nomadismo e di sostare nel territorio regionale in aree attrezzate.

Le misure previste sono di incentivazione economica sia per la promozione della cultura rom sia per la tutela del diritto al nomadismo, che si estrinseca in una peculiare disciplina per i campi di sosta e nella destinazione di contributi ai Comuni per l’acquisto e la manutenzione dei medesimi; viene, infine, previsto un finanziamento regionale per le attività di formazione professionale delle popolazioni protette.

In via di prima applicazione viene autorizzata una spesa di 500 milioni di Lire, lasciando alle successive leggi di bilancio gli stanziamenti per gli anni successivi.

Infine, si istituisce una Consulta regionale per la tutela delle popolazioni Rom, chiamata a esprimere pareri e formulare proposte in materia e della quale fanno parte un rappresentante dell’opera nomadi ed un rappresentante del centro studi zingari (art. 9).

Il momento di maggiore produzione normativa coincide, però, con la fine degli anni ottanta; tra il 1988 ed il 1995 legiferano sul tema:

- la Sardegna con la l. rg. 9 marzo 1988, n. 9 (Tutela dell’etnia e della cultura dei nomadi)
- il Friuli Venezia Giulia con la l. rg. 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. rg. 12 marzo 1988, n. 17 (Interventi a tutela dell’etnia Rom, poi integralmente sostituita dalla l. rg. 28 aprile 1995, n. 73);
- l’Emilia Romagna con la l. rg. 23 novembre 1998, n.47 (Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna);
- il Veneto con la l. rg. 22 dicembre 1989, n. 54 (Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti, che sostituisce la l. rg. n. 41 del 1984);

- la Lombardia con la l. rg. 22 dicembre 1989, n. 77 (Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi o seminomadi);
- l'Umbria con la l. rg. 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. rg. 27 agosto 1992, n. 21 (Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi, poi integralmente abrogata dall'art. 64 della L. rg. n. 12/2006, recante la Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari)
- il Piemonte con la l. rg. 10 giugno 1993, n. 26 (Interventi a favore della popolazione zingara).

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 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 (11).

Tutte gli altri ambiti nei quali si sarebbe potuta esplicitare una possibile competenza regionale (formazione e inserimento professionale, assistenza, sanità, scolarizzazione dei minori, artigianato, promozione della cultura e dell'identità etc.), pur tenuti presenti ed oggetto anche di talune disposizioni, costituiscono solo un contorno rispetto al piatto forte della sistemazione abitativa.

Successivamente il tema (che pure nei media acquista maggiore rilievo) sembra perdere di *appeal* per i Consigli regionali tanto che, nell'ultimo decennio, si registrano solo due tentativi di rielaborazione ad

(11) Questa legislazione non ha avuto molti commentatori; tra i pochi si segnalano LONGO, *Regioni e diritti: la tutela dei diritti nelle leggi e negli Statuti regionali*, Macerata, 2007, 147 - 151 il quale evidenzia come queste leggi riconoscono "uno *status* particolare per i rom e i sinti presenti nella regione, che si contraddistingue con il nomadismo"; MAROTTA, *Profili di regolazione nei confronti delle popolazioni rom e sinti*, in www.immigrazione-altoadige.net; BRAVI-SIGONA, *Rom e Sinti in Italia. Permanenze e migrazioni*, in *Storia d'Italia Annali* 24, Torino 2009, 194-197, ad avviso dei quali vi sarebbe un errore di fondo in queste leggi nel momento in cui hanno voluto tutelare il nomadismo di popolazioni ormai sedentarizzate; MANCINI, *Il debole riconoscimento giuridico di una minoranza: il caso degli zingari* in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2001, fasc. 3, 65 - 72.

opera della Toscana nel 2000 (L. rg. 12 gennaio 2000, n. 2, “Interventi per i popoli Rom e Sinti”) e della Provincia autonoma di Trento nel 2009 (l. p. 29 ottobre 2009, n. 12, recante “Misure per favorire l’integrazione dei gruppi Rom e Sinti residenti in provincia di Trento”).

Se pure entrambe queste leggi presentano profili di interesse che saranno esaminati approfonditamente al par. 7, tuttavia la l. rg. Toscana n. 2 del 2000 merita sin d’ora una menzione per il suo tentativo di superamento dei campi sosta a favore di soluzioni abitative in grado di coniugare le peculiari esigenze delle famiglie di etnia rom e sinta con le più moderne esigenze di integrazione urbana ed ambientale.

Gli ultimi interventi dei legislatori regionali riguardo i Rom in ordine di tempo sono, ad ogni buon conto, inseriti nelle leggi generali di governo del territorio che, dopo il 2001, si stanno approvando da parte delle regioni e riguardano, ancora una volta, la disciplina dei campi sosta (12).

Quanto al riconoscimento da parte dei nuovi statuti regionali, si segnala che solo la Calabria ha inserito un riferimento ai Rom nell’art. 2, comma 2, lett. *p*), in forza del quale la Regione pone tra i suoi obiettivi “la tutela e la valorizzazione delle minoranze etniche, linguistiche e religiose presenti in Calabria, con particolare riguardo alle popolazioni di origine albanese, greca, occitana e rom” (13).

Un ulteriore profilo riguarda l’attuazione ed il finanziamento di queste leggi regionali, che, in quanto prevedenti spese, restano lettera morta se annualmente non rifinanziate.

E questa, purtroppo, è la sorte patita dalla maggior parte di queste leggi (con le virtuose eccezioni rappresentate dalla Sardegna (14), dalla

(12) Ad es. l. art. 9 comma 1 *bis* della l. rg. Lombardia n. 12/2005 (come modificata dalla l. rg. n. 4/2008) prevede che: “La realizzazione ovvero il mantenimento di campi di sosta o di transito dei nomadi possono essere previsti unicamente nelle aree a tal fine individuate dal documento di piano ai sensi dell’articolo 8, comma 2, lettera *e-ter*). I campi devono essere dotati di tutti i servizi primari, dimensionati in rapporto alla capacità ricettiva prevista”.

(13) Per un esame delle disposizioni statutarie che, sia pure assai genericamente, si occupano di minoranze linguistiche si v. ROSINI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella seconda stagione statutaria*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di CATELANI-CHELI, Bologna, 2008, 269 ss.

(14) Sia nella finanziaria regionale per il 2008 che in quella del 2009 sono stati resi disponibili fondi per finanziare la l. rg. n. 9/1988: con DGR n. 36/21 del 1 luglio 2008 sono stati erogati € 500.000 per risanamento dei campi sosta ed ulteriori € 500.000 per progetti di inclusione sociale; con DGR n. 51/22 del 17 novembre 2009

Toscana, dal Piemonte (15) e dal Friuli Venezia Giulia) che, prive di risorse, finiscono per restare inattuati e restare solo un documento normativo di carattere storico.

3. *Il riparto di funzioni tra Stato e regioni nella tutela dei gruppi minoritari, prima e dopo il 2001.*

Si è detto che la nostra Costituzione ricorre esclusivamente al criterio linguistico-culturale quale elemento distintivo delle minoranze etnico-nazionali, limitando, con l'art. 6, alle sole "minoranze linguistiche" le comunità per le quali la Repubblica può individuare forme particolari di tutela ovvero consentendo - per tali gruppi - l'adozione di misure differenziate che vadano oltre la mera tutela antidiscriminatoria già sancita dall'art. 3, comma 1 (16).

Questa scelta si collega, invero, all'adesione dei nostri costituenti ad una concezione civica e non etnica di Nazione, essendo emersa in Assemblea costituente l'idea che questa dovesse fondarsi non su legami di sangue e di insediamento territoriale (nella versione francese) ma sul libero concorso e la volontaria adesione dei *cives* alla formazione della volontà collettiva. I gruppi minoritari sono integrati nella "nazione italiana" e la loro peculiarità rileva solo per la diversità di tradizioni culturali e patrimonio linguistico (17).

Del resto anche le motivazioni della specialità di alcune regioni (Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) andavano ricercate nella tutela delle minoranze linguistiche (francofona e germanofona) che in quelle zone di confine del paese erano quasi maggioranza.

E l'opzione esercitata dal Costituente ha influenzato lo sviluppo delle tematiche legate alle minoranze e, ovviamente, anche le decisioni

sono stati concessi fondi (€ 500.000) solo per manutenzione e ristrutturazione dei campi.

(15) Con la legge di bilancio per il 2009 il Piemonte ha reso disponibili € 400.000 per finanziare la l. rg. n. 267/1993; con DGR n. 41-11800 del 20 luglio 2009 sono stati definiti indirizzi e criteri per l'erogazione dei contributi.

(16) Sull'art. 6 Cost. si rinvia a PIZZORUSSO, *Art. 6*, in *Principi fondamentali (Commentario della Costituzione)*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, nonché GUAZZAROTTI, *Art. 6*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di Bartole e Bin, Padova, 2008.

(17) Così BARTOLE, *Un caso di insoddisfacente overruling in tema di tutela delle minoranze in materia elettorale*, in *Giur. Cost.* 1994, 4099.

della Corte costituzionale, chiamata dal governo a valutare la costituzionalità di leggi regionali (principalmente delle regioni ad autonomia differenziata) che intendevano dettare norme sulla tutela delle minoranze linguistiche presenti sul loro territorio.

Le prime decisioni del giudice delle leggi sono state, infatti, di chiusura nei confronti di questi tentativi: a partire dalla sentenza n. 32/1960, la Corte affermava l'esistenza di una riserva in capo al legislatore statale per quanto riguardava la materia "tutela delle minoranze linguistiche" (18), e ciò al fine di meglio assicurare le esigenze di unità ed uguaglianza a tutti i cittadini (19).

Un cambiamento di rotta è, peraltro, imposto dall'art. 4 del nuovo Statuto del Trentino Alto Adige del 1972, che espressamente individua "la tutela delle minoranze linguistiche locali" come facente parte dell'interesse nazionale, riconoscendo in esso un principio che "si pone come limite e, al tempo stesso, come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale nel Trentino Alto Adige" (20).

La tutela delle minoranze non può più dunque considerarsi una materia ma un *principio generale* che le regioni non solo possono ma debbono (nei limiti della propria potestà legislativa) assicurare anche indipendentemente da una previsione statutaria *ad hoc* (21); puntuale riconoscimento di questo mutamento è contenuto nella sent. n. 312/1983 (confermata dalla sent. n. 289/1987), nella quale la Corte costituzionale giunge ad affermare che "non viola ma costituisce attuazione dell'art. 6 Cost. e dell'art. 4 dello Statuto del Trentino-Alto Adige la normativa

(18) Così testualmente la Corte: "L'uso della lingua costituisce una delle più delicate materie nelle quali esigenze di unità e di eguaglianza impongono l'esclusiva potestà del legislatore statale, al quale, nel quadro dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica e nel rispetto dei diritti di eguaglianza di tutti i cittadini, spetta unicamente di dettare norme sull'uso della lingua e sulla tutela delle minoranze linguistiche".

(19) Decisione fondata non solo sull'art. 6 Cost., ma anche sull'art. 84 dell'allora vigente Statuto di autonomia del Trentino Alto Adige, il quale disponeva che "l'uso della lingua tedesca nella vita pubblica viene garantito da quanto in materia dispongono le norme contenute nel presente Statuto e nelle leggi speciali della Repubblica". Per un commento su questa giurisprudenza si rinvia ad PIZZORUSSO, *Tutela delle minoranze linguistiche e competenza legislativa regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1093 ss.

(20) Così testualmente la Corte costituzionale, nella sent. n. 312/1983, punto 3 del considerato in diritto.

(21) GIROTTI, *Le regioni e la difesa della loro identità culturale: presupposti costituzionali e statutari*, in *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale*, a cura di BARTOLE, Milano, 1999, 70 ss.

provinciale che disciplini in conformità ad essi l'uso delle lingue italiana e tedesca”.

Un altro riferimento normativo assai importante è costituito dall'art. 49 del d.P.R. 616 del 1977 (con il quale si operò il secondo trasferimento di funzioni amministrative), che ha autorizzato le regioni a svolgere attività di promozione educativa e culturale attinenti la propria comunità territoriale ed ha incoraggiato gli enti regionali a legiferare sui beni e le attività culturali.

Se, dunque, fin dall'inizio degli anni ottanta le regioni si potevano dire legittimate a porre in essere azioni di tutela dei gruppi linguistici minoritari (22), il problema che si poneva era quello relativo all'individuazione dei gruppi destinatari di detta tutela, evincendosi dalla giurisprudenza costituzionale (si v. ad es. sent. n. 62/1992) che gli enti territoriali non potessero, in assenza di una legislazione di attuazione dell'art. 6 Cost. (che sarebbe stata varata solo nel 1999), ampliare il novero delle minoranze linguistiche meritevoli di protezione, siccome individuate dai trattati internazionali e dagli statuti speciali.

Ma questo limite si è posto, principalmente, per l'uso della lingua da parte delle minoranze linguistiche nei rapporti con le pubbliche amministrazioni ed all'interno dei processi (ambiti che solo lo Stato può disciplinare), essendo precluso alle regioni il riconoscimento di un diritto soggettivo in capo al singolo di esprimersi in tali rapporti in una lingua diversa dall'italiano (23) e dovendo esse, al contrario, limitarsi alla valorizzazione degli idiomi minoritari sul piano storico-linguistico-culturale (ovvero trattare la lingua minoritaria unicamente come un bene culturale da proteggere e valorizzare).

Non era, pertanto, impedito alle regioni (sia speciali che ordinarie) di legiferare per la tutela delle tradizioni culturali e popolari delle comunità e delle etnie presenti sul territorio regionale nonché dei dialetti parlati nel proprio ambito territoriale, in quanto espressione dell'identità e dell'autonomia storico-culturale della comunità regionale medesima

(22) Nella sentenza n. 15/1996 la Corte si spinge ad affermare che “non esistono ragioni per escludere una competenza anche del legislatore regionale, quantomeno nell'apprestamento di mezzi e nell'organizzazione di strutture volte a rendere effettivi i diritti linguistici delle minoranze situate sul territorio della regione” (cons. dir. n. 7).

(23) Così BIN, *Regioni e minoranze etnico-linguistiche*, in *Le Regioni*, n. 4/1989, 1014 ss..

(24); il tutto, ovviamente, fatto salvo il rispetto degli altri limiti costituzionali alla potestà legislativa regionale (25).

Questo assunto è provato dal fatto che la Basilicata, nel 1996, ha potuto approvare (senza opposizioni governative) una legge - la l. rg. n. 16 del 13 luglio 1996 - recante disposizioni per la "Promozione e tutela delle minoranze etniche-linguistiche di origine greco-albanese in Basilicata" (che, per vero, si risolveva nella concessione di contributi per la realizzazione di iniziative culturali) e che il Molise ha promulgato la l. rg. n. 15 del 14 maggio 1997, mirante alla "Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche nel Molise".

Il quadro di riferimento viene (in parte) modificato dall'approvazione, nel 1999, della legge di attuazione dell'art. 6 Cost. (la l. n. 482) che si limita, peraltro, alla tutela delle "*minoranze linguistiche storiche*" e delle cui conseguenze (come declinate nella sent. 159 del 2009 dalla Corte costituzionale) ci occuperemo diffusamente nel paragrafo seguente.

La riforma del Titolo V della Costituzione (2001) non sembra, da parte sua, avere mutato in maniera decisa la cornice costituzionale di riferimento, anzi si può osservare che:

a) la tutela delle minoranze continua ad essere una "non materia", un principio generale, un "ambito trasversale, non attribuibile alla sfera

(24) Alcune regioni si sono dotate di norme apposite per la tutela del patrimonio linguistico locale, mentre altre hanno inserito il recupero e la valorizzazione dei dialetti e della cultura popolare tra le iniziative di promozione culturale; tra le prime si possono ricordare ricordano la l. rg. Piemonte 2 giugno 1979, n. 30 ("Tutela del patrimonio linguistico e culturale del Piemonte"); la l. rg. Sicilia 6 maggio 1981, n. 85 ("Provvedimenti intesi a favorire lo studio del dialetto siciliano e delle lingue delle minoranze etniche nelle scuole dell'isola e norme di carattere finanziario"); la l. rg. Emilia Romagna 7 novembre 1994, n. 45 ("Tutela e valorizzazione dei dialetti dell'Emilia-Romagna"). Tra le seconde la l. rg. Umbria 20 gennaio 1981, n. 7 ("Norme per la programmazione e lo sviluppo regionale delle attività culturali"); la l. rg. Calabria 19 aprile 1985, n. 16 ("Norme per interventi di promozione culturale").

(25) La Corte costituzionale ha, ad esempio, con sent. n. 290/1994, dichiarato l'incostituzionalità di molti articoli della delibera legislativa Sardegna (riapprovata dal Consiglio regionale e promulgata come l. rg. n. 26/1997), recante "Tutela e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna" - nella parte in cui detta legge mirava all'inserimento nei programmi scolastici di percorsi formativi relativi alla lingua e letteratura sarde, alla storia, alla storia dell'arte, alla musica e alla danza sarde, alla geografia e alla ecologia della Sardegna - per violazione della potestà statale in materia di istruzione.

competenziale di un solo soggetto” (26) nella quale Stato, regioni ed enti locali sono chiamati a cooperare per il massimo risultato; e ciò se vale per le minoranze linguistiche vale, a maggior ragione, anche per la tutela delle minoranze nazionali;

b) quanto al processo di ampliamento delle competenze legislative (ed amministrative) regionali, il passaggio di alcune materie alla potestà regionale piena (assistenza sociale, istruzione artigiana e professionale, assistenza scolastica) e l'accrescimento della schiera di materie di legislazione concorrente (in particolare la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali) ha ampliato i possibili margini di intervento dei legislatori delle regioni ad autonomia ordinaria (ferma restando la potestà statale sui livelli essenziali delle prestazioni) (27).

4. *Ancora spazio per gli interventi regionali dopo la legge n. 482/1999 e la sentenza della Corte costituzionale n. 159/2009?*

Un importante passaggio nella tutela delle minoranze linguistiche è segnato dall'approvazione della l. n. 482/1999 (“*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche*”) con la quale è stata data finalmente attuazione all'art. 6 Cost. (28).

Secondo le previsioni dell'art. 2 della legge in questione “la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane,

(26) Così PALERMO, *La Corte “applica” il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2009, 1780 ss..

(27) In senso analogo PANZERI, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia*, in *Le Regioni* n. 5/2009, p. 1000, ad avviso del quale le Regioni ordinarie ben potrebbero anche indirizzare il proprio intervento nella promozione di studi, ricerche e scambi con gruppi linguistici affini stanziati in altre aree e quindi promuovere la conservazione dei patrimoni linguistici anche al di fuori del territorio d'origine.

(28) Tra i commenti sulla l. n. 482/1999, si segnalano BARTOLE, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, n. 6, 1999, 1063 ss.; PALICI DI SUNI PRAT, *La legge italiana sulla tutela delle minoranze linguistiche storiche nel quadro europeo*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, n. 1, 2000, 101 ss; PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2000, 623 ss.. nonché IDEM, *Art. 6*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Bifulco-Celotto-Olivetti, Torino 2006, 163 ss.; MALFATTI, *La legge di tutela delle minoranze linguistiche: le prospettive e i problemi ancora aperti*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 109 ss..

germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo”.

Il riconoscimento *legale* della minoranza linguistica deve, ad ogni modo, essere accompagnato dalla delimitazione dell'ambito territoriale (c.d. criterio territoriale) in cui troveranno applicazione le disposizioni di tutela (art. 3), compito che viene demandato ai consigli provinciali “su richiesta di almeno il quindici per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali e residenti nei comuni stessi, ovvero di un terzo dei consiglieri comunali dei medesimi comuni”.

L'attribuzione dello *status* e la definizione delle aree di insediamento minoritario costituiscono il presupposto per la realizzazione di un'ampia gamma di “diritti linguistici”: la lingua minoritaria può diventare materia di insegnamento (anche curricolare) nei diversi livelli del sistema scolastico (art. 4-6); può essere impiegata nelle sedute consiliari (di comuni, province, comunità montane e regioni; art. 7) e nei rapporti con la pubblica amministrazione e con le autorità giudiziarie (art. 8); ne viene consentito l'uso nella toponomastica (art. 10).

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle regioni la l. n. 482 demanda alle regioni di adeguare i propri ordinamenti ai contenuti della legge, statuendo, all'art. 13, che “Le regioni a statuto ordinario, nelle materie di loro competenza, adeguano la propria legislazione ai principi stabiliti dalla presente legge, fatte salve le disposizioni legislative regionali vigenti che prevedano condizioni più favorevoli per le minoranze linguistiche”.

Quanto alle regioni a Statuto speciale si prevede che le disposizioni più favorevoli previste dalla legge siano disciplinate con norme di attuazione dei rispettivi statuti (art. 18).

Tutte le regioni possono, inoltre, stipulare “apposite convenzioni con la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo per trasmissioni giornalistiche o programmi nelle lingue ammesse a tutela, nell'ambito delle programmazioni radiofoniche e televisive regionali della medesima società concessionaria; per le stesse finalità le regioni possono stipulare appositi accordi con emittenti locali” (art. 12) e provvedere (al pari delle province e dei comuni) provvidenze per l'editoria, per gli organi di stampa e per le emittenti radiotelevisive a carattere privato che utilizzino una delle lingue ammesse a tutela, nonché per le associazioni riconosciute e radicate nel territorio che abbiano come finalità la salvaguardia delle minoranze protette (art. 14).

La disciplina dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in ordine all'attuazione della l. n. 482/1999 ha avuto una inattesa evoluzione con la decisione della Corte costituzionale n. 159 del 2009, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità di numerosi articoli della l. rg. Friuli Venezia Giulia n. 29/2007, contenente "Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana".

Senza entrare nel merito delle singole censure (alcune delle quali invero condivisibili) di costituzionalità, occorre sottolineare la portata generale di questa sentenza: la Corte qualifica la l. n. 482/1999 norma attuativa dell'art. 6 Cost. e le sue disposizioni come norme interposte nel giudizio di costituzionalità, vincolo insuperabile per le regioni (ordinarie e non).

Ad avviso del giudice costituzionale "il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela" (cons. dir. 2.3) e le regioni devono limitarsi ad attuare queste indicazioni senza potere, in alcun modo, individuare nuovi istituti o diverse (sia pure migliorative) modalità di tutela continuando, come è stato acutamente osservato, "a disporre prevalentemente interventi di gestione finanziaria per rendere operative le previsioni indicate dal Parlamento" (29); quanto alle regioni speciali, queste possono introdurre disposizioni differenziate solo se ciò è previsto da apposite norme dei decreti di attuazione degli statuti (sempre norme statali quindi).

Questa decisione (che ha fatto registrare una spaccatura nella stessa Corte) è stata diversamente criticata in dottrina (30); a chi scrive pare che il punto più difficile da accettare sia la qualificazione della l. n. 482 come norma interposta nel giudizio di costituzionalità, operazione condotta dal giudice delle leggi sulla base della sola auto-qualificazione operata dal legislatore.

(29) Così PIERGIGLI, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche nell'ordinamento italiano tra principi consolidati e nuove (restrittive) tendenze della giurisprudenza costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 9.

(30) Tra gli altri da BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 1764 ss.; TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5/2009, 1121 ss.; STRADELLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e regioni davanti alla Corte costituzionale*, *Le Regioni*, n. 5/2009, 1150 ss..

L'emersione di un nuovo orientamento della giurisprudenza costituzionale, maggiormente restrittivo nei confronti degli spazi aperti alla competenza regionale in materia di minoranze linguistiche, è stata confermata dalla successiva decisione n. 170/210, con la quale sono state dichiarate incostituzionali alcune disposizioni di una l. rg. piemontese (l. rg. 7 aprile 2009 n. 11) nella parte in cui questa pretendeva di individuare come meritevole di tutela una lingua (la "lingua piemontese") non ricompresa nell'ambito di quelle individuate dalla l. n. 482 (31).

In sintesi, i principi che si possono trarre da queste due decisioni sono tre: a) la tutela delle minoranze linguistiche da interesse generale torna ad essere una materia (o meglio una "supermateria" (32) e le regole del riparto di competenze legislative tra Stato ed enti regionali in questo settore sono diverse da quelle ordinariamente sancite dall'art. 117 Cost.; b) le regioni non possono ampliare il novero delle lingue minoritarie protette siccome individuato dalla l. n. 482 ovvero dagli statuti speciali; c) qualora lo Stato abbia riconosciuto una lingua minoritaria come degna di protezione, le regioni non possono ampliare lo strumentario di tutela siccome individuato dalla l. n. 482 (soprattutto se ciò comporta lesione dell'autonomia scolastica) ovvero consentire l'uso degli strumenti di difesa della lingua minoritaria al di fuori dell'ambito territoriale definito.

Ma, limitatamente al nostro ambito di analisi, la tesi che riteniamo di proporre (e cercheremo di motivare) è questa: l'entrata in vigore di questo testo normativo (e la giurisprudenza costituzionale che ne ha definito alcuni aspetti) *non ha compresso le possibilità per le regioni di dettare norme in favore delle minoranze rom e sinti, con la sola eccezione delle misure attributive di quei "diritti linguistici" previsti dalla l. n. 482/1999 in favore dei singoli appartenenti alla minoranza.*

Per introdurre siffatte misure appare, infatti, necessario un intervento del legislatore nazionale che porti all'inserimento del *romani* tra le lingue tutelate dalla L. n. 482 ovvero (soluzione che appare preferibile) con l'elaborazione di una legge *ad hoc* che tenga conto delle peculiarità derivanti dalla diffusione dei gruppi rom e degli elementi che li diversi-

(31) Per un commento a questa decisione si v. LEWIS GETY, *Federalismo linguistico, tutela delle minoranze ed unità nazionale: Un nemis a l'è trop e sent amis a basto nen*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

(32) Così efficacemente CIAURRO, *La tutela delle minoranze linguistiche*, in *Rass. Parl.*, n. 2/2010, 337.

ficano dai mocheni o dai cimbri stabiliti in Alto Adige o dai walser della Valle d'Aosta.

Si deve, in primo luogo, ricordare che i gruppi rom e sinti costituiscono una minoranza *nazionale e diffusa* sull'intero territorio nazionale, che sono dispersi nella maggior parte delle regioni e che risulterebbe assai difficile (se non impossibile) definire per questi gruppi precisi ambiti territoriali di radicamento come avvenuto per le altre minoranze storiche.

Inoltre, mentre alcuni di essi posseggono la cittadinanza italiana, altri sono comunitari (rumeni in gran parte) ed altri sono, invece, extracomunitari (con o senza regolare titolo di soggiorno).

Soprattutto, senza tema di essere smentiti, si può affermare che il principale problema di questa minoranza non è rappresentato dalla necessità di tutelare la loro lingua e di utilizzarla nei rapporti con la pubblica amministrazione o con le autorità giudiziarie ma dal loro modo (in quanto comunità) di rapportarsi con il territorio (in particolare le modalità abitative che pure ne definiscono un aspetto culturale) e dalla difficile integrazione nel contesto sociale ove si sono insediati.

In assenza di un intervento legislativo complessivo a livello statale restano, a mio avviso, cinque principali ambiti nei quali le regioni possono ancora legittimamente operare in relazione alla disciplina dei gruppi etnici rom e sinti:

- a) l'area della valorizzazione della lingua e della cultura, intesa come promozione di un rilevante bene culturale a dimensione regionale;
- b) l'area delle politiche abitative, nella quale incorporiamo anche la disciplina dei campi di sosta e di transito (che pure formalmente rientra nell'ambito del governo del territorio);
- c) l'area dell'assistenza ed integrazione sociale;
- d) l'area dell'istruzione;
- e) l'area delle attività produttive.

Si tratta di ambiti nei quali le competenze regionali sono state potenziate per effetto della riforma costituzionale del 2001 e nei quali, a maggior ragione oggi, è possibile per le regioni svolgere delle politiche autonome rispetto allo Stato centrale, cercando delle vie per risolvere alcune delle problematiche che la presenza e la tutela dei gruppi rom e sinti pongono.

Nello sviluppare queste competenze i legislatori regionali incontreranno limiti ulteriori rispetto a quelli che ordinariamente conformano la loro azione legislativa (diversi in relazione alle diverse forme della pote-

stà legislativa) perché dovranno essere tenute nella dovuta considerazione anche le convenzioni internazionali che riguardano i Rom (*in primis* la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze), le norme dell'Unione europea che regolano la disciplina ed il soggiorno dei cittadini comunitari e le regole poste dalla legislazione nazionale in materia di immigrazione e condizione dello straniero.

Questa opzione ermeneutica sembra aver ricevuto autorevole supporto nella sent. n. 88 del 2011 della Corte costituzionale (33), la quale, giudicando infondate le censure mosse ad una legge del Friuli V.G. di valorizzazione dei dialetti di origine veneta (l. rg. n. 5 del 2010), ha chiarito che “*la speciale legislazione di «tutela delle minoranze linguistiche storiche» non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico»* dovendo la l. n. 482 trovare applicazione solo per quelle specifiche minoranze linguistiche caratterizzate da una particolare origine storica e “*dal significativo insediamento in precise aree territoriali*”.

5. *I diversi titoli di competenza legislativa sui quali gli interventi regionali erano (nel passato) e possono (oggi) essere oggi fondati.*

Esamineremo, in questo paragrafo, i diversi gruppi di materie nelle quali si sono concentrate (nel recente passato) (34) le politiche regionali di tutela nei confronti dei gruppi rom e sinti e come questi ambiti possano (nel presente) essere oggetto di ulteriori attenzioni da parte dei legislatori regionali.

5.1. *Area della valorizzazione della lingua e della cultura come bene culturale.*

Non pare potersi contestare che interventi regionali che stabiliscano l'erogazione di contributi o sovvenzioni per l'attività di promozione

(33) Annotata da ANZON, *La Corte apre a nuove minoranze?*, in www.aic.it.

(34) Si tenga in considerazione che i provvedimenti legislativi in favore delle minoranze rom e sinti (variamente titolate), che le regioni (ordinarie e speciali) hanno varato dopo il 1984, non sono state oggetto di impugnativa da parte del governo e quindi non ci sono decisioni della Corte costituzionale che possano fornire sicuri dati interpretativi; peraltro, il dato della mancata impugnazione depone a favore della complessiva conformità a costituzione di questi testi.

della cultura o delle tradizioni delle popolazioni rom e sinte (35) fossero (e siano) del tutto ammissibili e costituzionalmente compatibili; non si tratta, in generale, che di finanziare, con limitate risorse, attività di promozione culturale.

Siffatte forme promozionali sono state consentite alle regioni a partire dall'approvazione dell'art. 49 del d.P.R. n. 616/1977; oggi, come detto, in base al nuovo art. 117 III comma Cost., la valorizzazione dei beni culturali e la promozione ed organizzazione di attività culturali è divenuta materia di potestà concorrente tra Stato e Regioni.

La neutralità di siffatte disposizioni è evidente leggendo il contenuto di una di esse; statuisce l'art. 3 della l. rg. Emilia Romagna n. 47/1988 che: "Le iniziative di cui alla lett. a) dell'art. 2 consistono in convegni, conferenze, pubblicazioni, studi, indagini, mostre e rassegne sui vari aspetti della cultura del popolo nomade nelle molteplici forme espressive allo scopo di approfondirne e diffonderne la conoscenza"(36).

5.2. *Area delle politiche abitative.*

In linea generale gli interventi delle regioni nelle politiche abitative sono stati fondati su due diversi titoli di legittimazione:

- da una parte si trovano le competenze regionali nella materia dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), nella quale rientrano gli interventi pubblici che hanno lo scopo di porre a disposizione dei soggetti e dei nuclei familiari che dispongono di redditi bassi, alloggi a prezzi inferiori a quelli offerti dal mercato; pure in assenza di una esplicita previsione nel catalogo del vecchio art. 117 Cost. si è ritenuto (anche dalla Corte costituzionale) che parte di questa materia rientrasse nella potestà concorrente;

- dall'altra parte si situano le competenze regionali nella materia della promozione della famiglia, la quale consiste principalmente nell'erogare provvidenze in favore dei nuclei familiari qualora si trovino

(35) In generale l'attività di amministrazione attiva in questo ambito viene lasciata a Province e Comuni, che ottengono finanziamenti dalla regione e li gestiscono; la legislazione del Friuli Venezia Giulia (art. 18 l. rg. 11/1988) ha trasferito alle province questa funzione.

(36) Similmente l. rg. Sardegna n. 9/1988 art. 4; l. rg. Friuli Venezia Giulia n. 11/1988 art. 18.

ad affrontare ostacoli di natura economica in particolari momenti della propria storia; in tale ambito possono comprendersi anche le agevolazioni finanziarie che aiutino i nuclei familiari a superare le difficoltà che questi possano incontrare nell'accedere e conservare un alloggio (c.d. accesso alla casa).

Per quanto riguarda specificamente le politiche riguardo i Rom si è intrecciata una terza competenza di tipo concorrente, in materia di urbanistica, che ha coperto le discipline regionali sui campi sosta.

Per effetto della riforma del periodo 1997-2001 (leggi Bassanini e riforma del Titolo V della Costituzione) gli enti regionali sono divenuti i principali responsabili delle politiche pubbliche che riguardano l'abitazione e, in particolar modo, l'accesso ad essa per chi si trovi in condizioni economiche svantaggiate.

Spettano, infatti, alle regioni l'indirizzo e la programmazione degli interventi pubblici in materia nonché le decisioni in ordine ai flussi finanziari da destinare al settore, mentre, conformemente a quanto disposto dall'art. 118 Cost., le funzioni amministrative di gestione concreta ed i rapporti con i cittadini sono (salvo chiamata in sussidiarietà) di competenza degli enti comunali.

Le regioni non si trovano più solo ad amministrare i finanziamenti statali destinati alle diverse forme di edilizia residenziale pubblica (convenzionata, sovvenzionata ed agevolata) ma devono anche rivestire il ruolo di motore che lo Stato ha detenuto fino alla fine degli anni novanta.

Lo Stato non è del tutto escluso dalla partita: esso conserva il potere di stabilire il "servizio minimo" da garantire in tutto il Paese attraverso l'edilizia sociale, di intervenire sulla disciplina legale delle locazioni e di determinare il livello essenziale del diritto sociale all'abitazione.

Quanto all'ambito della disciplina territoriale la materia urbanistica è stata sostituita dal più ampio "governo del territorio" (sempre concorrente), che secondo la giurisprudenza costituzionale comprende "tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività" (sent. 307 del 2003).

Come le regioni abbiano utilizzato queste competenze per disciplinare i campi nomadi vedremo approfonditamente nel successivo paragrafo.

Quanto all'accesso alla casa esso viene, nella legislazione regionale analizzata, collegato alla scelta delle famiglie Rom di passare ad una vita sedentaria abbandonando il seminomadismo; si prenda a titolo di

esempio l'art. 7 della l. rg. Lazio n. 82/1985: "Sulla base della legislazione vigente e delle specifiche agevolazioni previste dal Fondo sociale europeo e dal fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa, i comuni, sentita la consulta regionale per la tutela delle popolazioni rom [...] adottano opportune iniziative per favorire l'accesso alla casa delle popolazioni nomadi che preferiscano scegliere la vita sedentaria". (37).

De iure condendo si potrebbe, invece, immaginare che le regioni riservino alle famiglie Rom e Sinti una quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero prevedano forme di sostegno pubblico alla realizzazione di formule abitative più vicine alla cultura dei gruppi rom.

5.3. *Area dell'assistenza ed integrazione sociale.*

a) *servizi sociali*

Una interpretazione estensiva della materia beneficenza pubblica ha consentito alle regioni di legiferare (sia pure nell'alveo della potestà concorrente) e di disporre delle funzioni amministrative nella ben più ampia materia dell'*assistenza e sicurezza sociale* (predisposizione ed erogazione dei servizi; prestazioni economiche), rimanendo in capo allo stato solo le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale. La legge quadro n. 328/2000 ha attribuito alle regioni compiti di programmazione, coordinamento ed indirizzo del sistema integrato dei servizi sociali. Con la riforma dell'art. 117 Cost. questo assetto è stato confermato e l'*assistenza sociale* viene oggi ordinariamente ritenuta materia di legislazione residuale e dunque nella piena disponibilità regionale, con la rilevante riserva statale dei livelli essenziali delle prestazioni.

Solo pochi legislatori regionali hanno disciplinato questo ambito in relazione alle minoranze rom e sinti e quando lo hanno fatto si sono limitati a precisare che i rom in possesso della cittadinanza italiana hanno diritto a fruire delle prestazioni di assistenza rese dai servizi sociali anche se temporaneamente in sosta nel territorio regionale, mentre per i rom non cittadini si applicano le disposizioni vigenti per gli stranieri e gli apolidi (es. l. rg. Lombardia n. 77/1989, art. 4).

(37) Similmente L. rg. Veneto n. 54/1989 art. 4; L. rg. FVG n. 11/1988 art. 9; L. rg. Sardegna n. 9/1988 art. 7; L. rg. Piemonte n. 26/1983 art. 6.

Talvolta l'interesse del legislatore si è, invece, spostato sui minori, con particolare riferimento alle situazioni di disagio ed alle forme di recupero sociale dei medesimi (es. l. rg. Lombardia n. 77/1989, art. 7).

b) Istruzione artigiana e formazione professionale

Con il D.P.R. 616 del 1977 sono state trasferite alle regioni le competenze relative a formazione, perfezionamento, riqualificazione ed orientamento dei lavoratori; si è trattato di un trasferimento molto ampio tanto che contestualmente sono stati soppressi gli enti pubblici esistenti ed i confini della materia si sono estesi dalla formazione degli apprendisti all'inserimento degli invalidi, dai corsi per operatori del commercio alle scuole di ostetricia. L'autonomia normativa regionale in materia è stata, invece, compressa per effetto della legge quadro n. 845 del 1978 (Legge-quadro in materia di formazione professionale), che conteneva disposizioni molto dettagliate in relazione alle attività di formazione professionale (programmazione didattica, tipologia, durata etc.).

Con la riforma costituzionale del 2001 la materia dell'istruzione e formazione professionale è passata alla legislazione residuale delle regioni, come autorevolmente confermato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 50 e 51 del 2005.

La maggior parte delle leggi regionali in esame contiene specifiche disposizioni in materia di formazione professionale, prefigurando l'istituzione di corsi di formazione aventi "preferibilmente per contenuto le forme di attività lavorativa ed artigianale tipiche della cultura nomade" (così testualmente l'art. 8 l. rg. Lazio n. 82/1985; ma, in modo assai simile: art. 7, comma 2, l. rg. Piemonte n. 26/1993; art. 10, comma 2, l. rg. Emilia Romagna n. 47/1988; art. 10 l. rg. Umbria n. 32/1990; art. 14 l. rg. Friuli n. 11/1988; art. 8 l. rg. Toscana n. 2/2000; art. 7 l. p. Trento n. 12/2009).

Talvolta si prevede l'adozione da parte degli organi regionali (consiglio/giunta) di piani o programmi per l'organizzazione ed il funzionamento di tali corsi (così in Lazio e Lombardia, l. rg. n. 77/1989 art. 5) oppure si demanda la realizzazione di tali corsi all'istituto regionale per la formazione (così l. rg. Friuli Venezia Giulia n. 11/1988, art. 14).

5.4. *Area dell'istruzione.*

In forza del vecchio art. 117 Cost. le regioni erano titolari della potestà legislativa concorrente in materia di assistenza scolastica; già dal primo trasferimento di funzioni (1972) erano state, inoltre, trasferite dallo Stato alle Regioni le funzioni amministrative relative all'assolvimento dell'obbligo scolastico e la prosecuzione degli studi per gli studenti meritevoli (c.d. diritto allo studio).

Con la riforma costituzionale del 2001 le regioni hanno acquisito anche competenza concorrente nella materia dell'“istruzione”, salva la riserva statale a porre norme generali sull'istruzione stessa ed i livelli minimi delle prestazioni; in base all'art. 116, comma 3, Cost., le regioni ordinarie possono, peraltro, ottenere, in questa materia, l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia (38).

Secondo un autore (39) a seguito della revisione costituzionale le regioni possono attivare corsi facoltativi ed aggiuntivi relativi agli idiomi minoritari (anche dialettali) e tale facoltà è già stata utilizzata da alcune di esse (40).

Peraltro, come acutamente osservato da altri (41), occorrerebbe molta cautela prima di sancire l'obbligatorietà dell'insegnamento dei dialetti nelle scuole, apparendo preferibile il solo finanziamento da parte regionale degli istituti scolastici che, nella loro autonomia, decidano di adottare siffatte forme integrative di insegnamento.

Nell'intervenire con propria disciplina nella materia dell'istruzione le regioni debbono, ad ogni buon conto, prestare molta attenzione a:

- rispettare le previsioni dalla l. n. 482/1999 dal momento che il legislatore regionale non è legittimato “a individuare come meritevole di tutela una lingua non riconosciuta come tale dal legislatore statale con la

(38) Sulla distinzione tra norme generali e principi fondamentali della materia nell'ambito dell'istruzione si v. C. cost. n. 279/2005.

(39) MAZZAROLLI, *La tutela delle minoranze linguistiche nella Costituzione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 727 ss..

(40) Così la Calabria con la l. rg. n. 15/2003 (“Norme per la valorizzazione della lingua e del patrimonio culturale delle minoranze linguistiche e storiche di Calabria”), la Campania con la l. rg. n. 14/2004 (“Tutela della minoranza alloglotta e del patrimonio storico, culturale e folcloristico della comunità albanofona del Comune di Greci in provincia di Avellino”); il Piemonte con la l. rg. n. 11/2009 (“Tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio linguistico del Piemonte”).

(41) CIAURRO, *La tutela*, cit., 346.

legge generale della materia, da considerare in funzione di norma interposta” (così la Corte costituzionale nelle motivazioni della sent. n. 170/2010) e che, in relazione alle lingue storiche “riconosciute”, è la predetta legge statale a fissare paletti assai rigidi per l’attuazione da parte delle regioni;

- non invadere la sfera di autonomia che la Costituzione riserva alle autonomie scolastiche la cui disciplina (secondo quanto previsto dall’art. 117, III comma, Cost.) è esclusa dalla potestà concorrente;

- osservare le norme della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali e, in particolare, gli articoli 12, 13 e 14, che specificamente sono dedicati alle tematiche dell’istruzione.

De iure condito si deve osservare che le leggi regionali esaminate prendono, per la più parte, in seria considerazione la problematica dell’inserimento nella scuola dei minori rom (42) al fine di garantire anche ad essi il fondamentale *diritto allo studio*, demandando agli enti locali l’adozione di iniziative per agevolare l’accesso e la frequenza scolastica (ovviamente in accordo con gli uffici periferici del ministero della pubblica istruzione).

Esemplare la disciplina posta dal Friuli Venezia Giulia: “Al fine di agevolare l’inserimento di minori appartenenti alle comunità Rom nella scuola materna e dell’obbligo, qualora se ne ravvisino la necessità e le condizioni, anche con interventi di carattere individuale, in concorso con i programmi statali e nell’intento di offrire ai soggetti interessati pari diritti ed opportunità di istruzione, nel rispetto comunque della loro cultura, la Regione eroga finanziamenti ai Comuni che abbiano predisposto appositi programmi, concordati con i competenti Provveditorati agli studi” (l. rg. Friuli - Venezia Giulia n. 11/1988 art. 13) (43).

Si prospetta anche la possibilità di finanziare iniziative per agevolare l’istruzione permanente degli adulti.

(42) A partire dal 1965 i bambini zingari sono ammessi a frequentare delle classi speciali all’interno delle scuole pubbliche (dette classi Lacio Drom); queste classi speciali sono superate a partire dal 1974, al fine di consentire un migliore inserimento dei bambini Rom. Con la circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 207/1986 si è sancito il diritto dei bambini Rom ad entrare nella scuola di Stato anche se stranieri e non residenti al fine di assolvere l’obbligo scolastico; per ulteriori informazioni si rinvia a CALABRÒ, *Zingari - Storia di una emergenza annunciata*, Napoli, 2008, 139 ss..

(43) Disposizioni di egual tenore sono previste da: rg. Piemonte n. 26/1993 art. 7, comma 1; l. rg. Emilia-Romagna n. 47/1988 art. 10, comma 1; l. rg. Umbria 32/1990 art. 9, comma 1; l. rg. Sardegna n. 9/1988 art. 8; l. rg. Toscana n. 2/2000 art. 10; l. rg. Veneto n. 54/1989 art. 5.

5.5. *Area delle attività produttive.*

In base alla vecchia formulazione dell'art. 117 Cost. le regioni detenevano la potestà legislativa concorrente nelle due materie dell'artigianato e delle fiere e mercati.

A partire dall'approvazione del d.lgs. 114/1998 le funzioni regionali relative al governo dell'economia sono state implementate ed oggi, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si ritiene che la disciplina del commercio e delle altre attività produttive (industria, artigianato, turismo, spettacolo ed altre ancora) ricada nella potestà legislativa residuale (si v. anche C. cost. sent. n. 1/2004 in tema di fiere e n. 162/2005 in tema di artigianato) e quindi sia di esclusiva spettanza delle regioni (in questo caso con i rilevanti limiti posti dalla materia trasversale della concorrenza e dall'impossibilità di dettare norme di diritto privato).

Facendo uso dei propri poteri (invero limitati prima del 2001) alcune delle leggi regionali analizzate hanno previsto la realizzazione di iniziative a sostegno dell'artigianato con particolare riferimento ai prodotti tipici della cultura zingara, invitando i comuni e le comunità montane a presentare specifici progetti da finanziare (Piemonte l. rg. n. 26/1993 art. 8; Umbria l. rg. n. 32/1990 art. 11; Veneto l. rg. n. 54/1989).

Un peculiare approccio è stato tentato dall'Emilia Romagna che, facendo riferimento allo spettacolo ambulante (mestiere esercitato soprattutto dai Sinti), ha approvato una specifica disposizione per lo sviluppo di questa attività (art. 11 l. rg. n. 47/1988) dal seguente tenore: "1.[..] i comuni individuano le aree comunali disponibili per l'installazione dei circhi, dello spettacolo ambulante e dei parchi di divertimento. 2. I comuni promuovono iniziative volte a creare le condizioni necessarie affinché i nomadi possano conseguire le certificazioni e le licenze per l'esercizio delle attività produttive, commerciali e dello spettacolo nonché per la concessione delle aree di vendita nei mercati o nelle fiere e per l'esercizio di circhi spettacoli viaggianti e di parchi di divertimento".

6. *La disciplina regionale dei campi sosta.*

Si è già osservato che la disciplina dei campi sosta (talora denominate aree attrezzate di sosta) e la correlativa previsione di contributi in favore dei Comuni che decidano di realizzarli nel loro territorio costituiscono il punto qualificante delle leggi regionali in favore di Rom e Sinti.

Nella *original intention* dei legislatori regionali la realizzazione dei campi sosta rappresentava lo strumento migliore per garantire l'identità e la cultura di popoli nomadi o seminomadi, non voleva essere un mezzo di segregazione (anche se si prevedeva la recinzione dell'area) ma, al contrario, un riconoscimento delle peculiarità di queste etnie.

Purtroppo la storia recente ha dimostrato i limiti di questa impostazione: il campo sosta per come è stato realizzato si è, di norma, trasformato nel principale ostacolo al possibile inserimento sociale (sia lavorativo sia dei minori nelle strutture educative) di rom e sinti, ha posto problemi di ordine pubblico (con grandi difficoltà per le forze di polizia di accedere ed effettuare controlli) e di natura sanitaria e si pone, pertanto, la necessità di un diverso approccio culturale e fattuale al problema abitativo di questa minoranza di cui le regioni dovrebbero in prima persona farsi carico.

Ma ritorniamo, per il momento, al dato normativo, prendendo in esame i profili comuni alle leggi analizzate:

a) localizzazione e gestione: quanto alla localizzazione, la maggior parte delle regioni (Lazio, Emilia Romagna, Piemonte, Sardegna, Lombardia) lascia integralmente ai Comuni la scelta in ordine all'individuazione delle aree (all'interno delle zone omogenee D o F secondo la classificazione del d.m. 2 aprile 1968) ove far sorgere i campi.

Solo in due casi (Veneto, Friuli Venezia Giulia) si attribuisce al livello provinciale l'individuazione della distribuzione territoriale dei campi, mentre l'Umbria (art. 6 l. rg. n. 32/1990) e la Toscana (art. 12 l. rg. n. 2/2000) riservano all'amministrazione regionale la decisione ultima sulla localizzazione, stabilendo la necessaria approvazione di uno atto di programmazione; anche la l. p. Trento n. 12/2009 prevede l'adozione da parte della Giunta di un piano provinciale per la residenzialità ed il transito dei gruppi rom e sinti (art. 2).

Quasi tutte le leggi esaminate prefigurano, comunque, una partecipazione delle comunità rom sia in ordine alla scelta del luogo ove ubi-

care il campo sosta sia in ordine alla gestione del campo, per la quale si arrivano ad ipotizzare delle vere e proprie forme di autogestione (così la l. rg. Friuli - Venezia Giulia 11/1988 art. 7).

Talvolta si prevede la possibilità che la gestione del campo sia affidata in convenzione ad associazioni di volontariato (l. rg. Umbria n. 32/1990 art. 8; l. rg. Emilia Romagna n. 47/1988 art. 6).

Viene, comunque, demandata ai Comuni la concreta regolamentazione delle modalità di funzionamento e di gestione, stabilendo il principio del concorso dei fruitori alle spese.

Vediamo qualche esemplificazione: l'art. 4, comma 3, della l. rg. Emilia-Romagna n. 47/1988 dispone che "L'ubicazione dell'area di sosta deve essere individuata sentite le rappresentanze locali dei nomadi in modo da evitare qualsiasi forma di emarginazione urbanistica e da facilitare l'accesso ai servizi pubblici e la partecipazione dei nomadi alla vita sociale".

Quanto alla compartecipazione nella gestione si veda, invece, l'art. 3, comma 5, della l. rg. Veneto n. 54/1989: "La gestione e la manutenzione dei campi sosta sono assicurate, secondo criteri previamente concordati tra le parti, mediante il concorso congiunto nelle spese da parte della pubblica amministrazione e degli utenti, privilegiando le forme di autogestione" (analogamente l. rg. Piemonte n. 24/1993 art. 5, comma 2).

b) Periodo di permanenza: pur dovendo in astratta ipotesi costituire solo un punto di passaggio negli spostamenti, di fatto i campi costituiscono un luogo di lunga e non ben definita permanenza e ciò è dimostrato dal fatto che, salvo l'eccezione dell'Umbria (che fissa un periodo massimo di permanenza di un anno, art. 3 l. rg. 32/1990), non viene individuato un termine per il soggiorno nei campi; anzi nella legislazione del Friuli - Venezia Giulia (art. 5 l. rg. n. 11/1988) non si parla di campi sosta ma di "terreno stanziale [...] realtà di transizione tra la stanzialità garantita ed il nomadismo tutelato".

c) Dimensioni e capacità: si prevede, nella maggior parte delle leggi, che:

- le aree sosta debbano avere una superficie tra i 2.000 ed i 4.000 m.q. (per l'Umbria ed il Friuli al massimo 3.000 m.q.);
- le piazzole dispongano di una superficie minima di 120 m.q.;
- il numero massimo di piazzole non superi le 25 unità (16 per la legislazione dell'Emilia Romagna).

d) *Dotazioni*: i requisiti minimi dei campi sono generalmente individuati nella predisposizione di servizi igienici, allacciamento all'acqua potabile ed all'energia elettrica ad uso privato, illuminazione pubblica, contenitori per la raccolta dei rifiuti, area gioco per i bambini; qualche regione fissa ulteriori requisiti: la l. rg. Friuli-Venezia Giulia n. 11/1988, all'art. 5, si spinge a richiedere la realizzazione di un magazzino per svolgere attività lavorativa, mentre la Sardegna (l. rg. n. 9/1988, art. 5) ed il Piemonte (l. rg. n. 26/1993, art. 4) uno spazio polivalente coperto per riunioni o altre esigenze sociali. Le ASL competenti sono chiamate a vigilare sulle condizioni igieniche.

e) *Contributi*: assai differenziati sono i contributi finanziari che le regioni si impegnano a riconoscere ai Comuni che decidano di accogliere dei campi/aree sosta; si tratta di contributi erogati per acquisto del terreno (se non di proprietà comunale) e per realizzazione delle infrastrutture, con importi che variano tra:

- il 30 % della spesa individuato dalla regione Umbria (art. 7 l. rg. n. 32/1990);

- il 75 % stabilito dalla normativa del Lazio (art. 5 l. rg. n. 82/1985);

- il 90 % riconosciuto dall'Emilia Romagna (art. 15 l. rg. n. 47/1988)

- il 100 % previsto dalla regione Sardegna (art. 11 l. rg. n. 9/1988).

f) *Aree di transito*: alcune leggi regionali istituiscono, accanto alle aree di sosta, anche quelle di transito, che dovrebbero servire esigenze temporanee e la cui disciplina è assai diversificata sia per quanto riguarda la permanenza in tali aree (si va dalle 48 ore dell'Emilia Romagna ai 20 giorni dell'Umbria ai 3 mesi del Friuli Venezia Giulia) sia per ciò che concerne le caratteristiche di queste aree e la capienza.

7. *I più recenti tentativi di regolamentazione: la legislazione della Toscana e della provincia autonoma di Trento.*

Gli interventi della regione Toscana nel 2000 e della provincia di Trento nel 2009 non costituiscono solo gli ultimi episodi di disciplina in ordine di tempo ma gli esperimenti più avanzati nella ricerca di una più efficace risposta regionale nei confronti della "questione Rom".

7.1. *La sperimentazione toscana: i piccoli villaggi.*

La l. rg. Toscana n. 2/2000 (che costituisce il terzo tentativo di regolamentazione nelle terre granducali dopo la l. rg. n. 17/1988 e la l. rg. n. 73/1995) si divide in due parti: da un lato sono previsti gli interventi per la residenzialità ed il transito (il Titolo I) e, dall'altro, le attività necessarie per una migliore integrazione sociale (Titolo II).

Assai interessante appare l'approccio seguito nella disciplina delle politiche abitative nei confronti dei gruppi rom e sinti: abbandonata la politica dei campi nomadi di rilevanti dimensioni (già con la legge del 1995 un primo passo in questa direzione era stato compiuto), la regione Toscana abbraccia e propone un modello diversificato di soluzioni abitative (art. 2).

Viene, infatti, prefigurato un ventaglio di ipotesi che spaziano dalla predisposizione di una nuova tipologia di “*area attrezzata per la residenza*” (e non per la sola sosta) caratterizzata da una ridotta dimensione al recupero abitativo di edifici pubblici e privati, dall'utilizzo di alloggi sociali al sostegno economico per il recupero o la messa a norma di strutture autonomamente reperite.

Il principale strumento di sostegno alle politiche abitative di Rom e Sinti viene individuato nella realizzazione di piccoli insediamenti per ospitare i gruppi familiari allargati tipici delle comunità zigane, sorta di piccoli villaggi con una capacità ricettiva non superiore alle 60 unità e capaci di consentire una proficua interrelazione “con il tessuto abitativo e sociale circostante, con l'organizzazione dei servizi socio-sanitari di zona e con la rete degli istituti scolastici” (art. 3).

Le aree attrezzate per la residenza (che possono anche essere ricomprese nei piani per l'edilizia economica popolare) dovrebbero essere studiate su misura ovvero confezionate in relazione alle esigenze del gruppo destinatario e, in base alle diverse situazioni può consistere o nella realizzazione di una struttura fissa recante un nucleo essenziale di servizi (cucina-soggiorno e servizi igienici) con parcheggio e terreno di pertinenza di supporto ad abitazioni mobili o di una unità abitativa minima, integrata in uno spazio comune (art. 4).

Purtroppo, nella concreta esperienza applicativa, limitati sono stati i casi di successo di questa nuova formula (ad es. il villaggio di via del

Guarlone a Firenze) (44) e ciò anche per la difficile localizzazione anche di questi piccoli villaggi.

Quanto agli aspetti relativi all'integrazione sociale particolare attenzione è dedicata alla scolarizzazione dei bambini rom e sinti, al fine di promuovere l'assolvimento dell'obbligo scolastico; nello specifico si gravano i Comuni del compito di accertare (con le proprie strutture ed anche con la collaborazione di volontari) il reale inserimento nelle classi e si statuisce la facoltà di attivare "progetti integrati di sostegno [...] anche comprensivi di azioni mirate all'ambientamento scolastico, funzionali alla socializzazione e promozione linguistica" (art. 10).

7.2. *La recente legge provinciale di Trento: non solo diritti.*

La l. p. Trento 29 ottobre 2009 n. 12 (portante "Misure per favorire l'integrazione dei gruppi Rom e Sinti residenti in provincia di Trento") recepisce alcune delle indicazioni provenienti dalla legislazione toscana in relazione alle politiche abitative (e alla necessità di sviluppare piccoli villaggi *monoclan*) e presenta originali sviluppi sul fronte delle responsabilità che si debbono assumere i fruitori delle strutture (d'eccellenza) messe a disposizione dall'amministrazione provinciale e dai Comuni interessati.

Il primo aspetto di questo testo che ci preme sottolineare è lo strumento programmatico (art. 2): la Giunta provinciale, d'intesa con i Comuni interessati ed acquisiti i pareri della competente commissione consiliare e del consiglio delle autonomie, deve adottare un piano per la residenzialità ed il transito dei gruppi Rom e Sinti; detto piano è preceduto da un censimento dei clan e dei nuclei familiari che risiedono nel territorio provinciale e deve individuare numero e tipologia delle aree residenziali di comunità (nonché delle piazzole e delle eventuali unità abitative da prevedere in esse) e dei campi di transito; criteri e modalità per l'assegnazione delle aree; rapporto tra superficie dell'area residenziale di comunità, piazzole, unità abitative e numero di persone residenti.

La localizzazione nel territorio comunale spetta al Comune individuato nel piano, mentre la realizzazione delle infrastrutture spetta alle

(44) Secondo i dati riportati nel *paper* della Fondazione Giovanni Michelucci *Rom e Sinti in Toscana: le presenze, gli insediamenti, le politiche*, in www.michelucci.it, dic. 2007.

Comunità (enti pubblici intermedi tra comuni e province istituiti nel 2006).

Le aree residenziali di comunità (art. 4) sono di ridotte dimensioni (da 500 a 2000 m.q.) e sono assegnate ad un singolo clan familiare (ovvero il gruppo di nuclei familiari che vivono in comune e riconoscono come riferimento unitario il capostipite) che risulti risiedere in Trentino da almeno dieci anni. Per poter ottenere l'assegnazione dell'area si richiede il possesso di due condizioni: a) almeno due componenti del clan devono svolgere un lavoro (dipendente o autonomo) ovvero avere i requisiti per la pensione; b) la metà dei componenti del clan deve sottoscrivere una dichiarazione di immediata disponibilità alle offerte formative e lavorative proposte dall'agenzia del lavoro fino alla perdita dello stato di disoccupazione.

Inoltre, all'atto dell'assegnazione:

a) i nuclei familiari debbono aderire ad un disciplinare contenente gli impegni che il nucleo si assume anche in riferimento all'utilizzo delle aree (art. 4, comma 3);

b) il capo clan e ciascun componente del gruppo deve sottoscrivere un "patto di comunità" sulla base dello schema predisposto dalla consulta per la promozione e l'integrazione dei gruppi sinti e rom (art. 4, comma 7);

c) i singoli membri si debbono assumere l'obbligo di partecipare alle spese di gestione ed "a progetti di sostegno educativo, scolastico, di formazione nonché di inserimento lavorativo, compresi i percorsi inerenti ai lavori socialmente utili" (art. 4, comma 4).

Le conseguenze per l'inadempimento degli obblighi colpiscono tutto il clan: il venir meno dei requisiti o il mancato rispetto delle condizioni e degli impegni assunti comporta la revoca del provvedimento di assegnazione (previa diffida al ripristino dei requisiti o delle condizioni).

In ordine alle altre aree di interesse regionale (istruzione, formazione professionale, integrazione socio-lavorativa) l'unica disposizione innovativa è rappresentata dall'art. 9 che autorizza la Provincia a sostenere la costituzione di cooperative lavoro da parte di soggetti rom e sinti. La legge provinciale trentina prevede, infine (all'art. 13), una clausola valutativa in forza della quale la Giunta provinciale deve riferire dopo i primi due anni e poi ogni triennio sull'attuazione e sui risultati conseguiti dalla legge.

8. *Conclusioni.*

I legislatori regionali, a partire dal 1984, hanno cercato (con i limitati strumenti a propria disposizione) di regolare gli aspetti più problematici della presenza di Rom e Sinti sul territorio, riempiendo il vuoto di tutela che un legislatore nazionale assente aveva lasciato.

Lo hanno fatto attraverso testi normativi che, per un verso, hanno costituito una forma di riconoscimento (l'unica) delle comunità zigane in Italia e, per altro verso, hanno avuto come principale scopo la disciplina dei campi sosta, presto trasformati da strumento di protezione del nomadismo in mezzo di affermazione della segregazione.

Certo, anche altri ambiti di esercizio delle potestà normative venivano 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 che tendevano a raggiungere ovvero l'integrazione nel tessuto sociale e lavorativo dei gruppi rom e sinti.

La stagione della produzione normativa regionale si è arrestata di fatto nel 2000 (con l'ultima legge Toscana, che ha cercato di calibrare le politiche abitative sulle esigenze dei gruppi familiari attraverso la realizzazione di piccoli villaggi), subito dopo la faticosa approvazione della legge di protezione delle minoranze linguistiche storiche in attuazione dell'art. 6 cost. (l. n. 482/1999) ed appena prima della revisione costituzionale del Titolo V, che ha ampliato i confini delle potestà (soprattutto sul versante legislativo) delle regioni.

La tesi esposta in questo contributo è che, lungi dall'essere stata arrestata per effetto della l. n. 482/1999 (come si potrebbe essere indotti a ritenere da un non approfondito esame della sentenza della Corte costituzionale n. 159/2009), la potestà delle regioni (anche ordinarie) in relazione alla "questione rom" possa continuare ad esercitarsi in relazione a cinque ambiti: a) l'area della valorizzazione della lingua e della cultura delle comunità zigane e nomadi, intesa come promozione di un rilevate bene culturale a dimensione regionale; b) l'area delle politiche abitative, nella quale rientra anche la disciplina dei campi di sosta e di transito; c) l'area dell'assistenza ed integrazione sociale; d) l'area dell'istruzione (e del diritto allo studio); e) l'area delle attività produttive.

Ciò che non possono fare le regioni è disciplinare i diritti linguistici ovvero i diritti che riguardano la tutela e l'uso delle lingue diverse dall'italiano siccome regolati dalla l. n. 482/1999.

Ma, pure con questa limitazione, ampi sono ancora i margini per possibili interventi dei legislatori regionali nella direzione dell'inclusione sociale di Rom e Sinti, come pare dimostrare la recentissima legge provinciale di Trento (l. p. n. 12/2009) che, correttamente, collega alla fruizione di servizi messi a disposizione da parte degli enti pubblici territoriali l'assunzione di precisi obblighi ed il rispetto delle regole di convivenza da parte dei gruppi e dei singoli.

