



Capitolo III

Stato di diritto e rom



Gli occupanti della palazzina di via Adda all'arrivo della polizia si barricano sui tetti con le bombole del gas per resistere allo sgombero. L'occupazione degli edifici dismessi segna l'uscita dalla logica dei campi cui sono costrette centinaia di persone che non vogliono più riconoscersi come rom bensì come rumeni.

Milano, 2002

Alessandro Simoni

STATO DI DIRITTO E ROM

Breve rassegna storica e comparata su di un problema mai risolto

Premessa: il lungo silenzio dei giuristi sulla “questione zingara”

La condizione dei rom è sempre più spesso oggetto di dibattito pubblico; un dibattito con tante voci, tra loro molto differenti, non tutte amichevoli o tolleranti. Vi sono le voci degli attori delle vicende di integrazione o rigetto verso i membri di questa minoranza “problematica”, amministratori locali e rappresentanti politici, associazioni spontanee di cittadini spaventati dalla possibile convivenza, associazioni e organizzazioni di tutela dei diritti umani o specializzate nei problemi della marginalità, con un taglio religioso o laico. Sono sempre più forti anche le voci “scientifiche”; dei rom ci parlano antropologi, sociologi, storici, e gli scaffali delle librerie cominciano a riempirsi di opere divulgative. Sono poi sempre più presenti le voci degli stessi rom, attraverso alcuni di loro che hanno imparato a utilizzare molto bene gli strumenti di comunicazione tipici della società che li circonda.

Tra le voci che parlano di rom, negli ultimi decenni era stata pressoché assente quella dei cultori del diritto. Accanto a quello antropologico, sociologico, storico, politico, non sembrava infatti percepirsi la necessità di un discorso *giuridico*, di affrontare cioè il problema dei conflitti tra rom e non-rom in termini di *diritti*, individuali o collettivi; un po’ un paradosso, se si pensa alla generale tendenza a giuridicizzare ogni tipo di conflitto.

Che almeno negli ultimi anni mancasse un discorso *giuridico* sui rom non vuol dire che i giuristi intesi come comunità professionale non avessero contatto con essi. Sappiamo invece tutti che questi contatti erano e sono frequenti, in quanto molto del conflitto rom-non rom si è svolto e si svolge attraverso la macchina del diritto. Se i rom sono stati a lungo assenti dalle biblioteche dei giuristi, essi sono stati e continuano a essere ospiti frequenti di processi penali e soggetti passivi di misure repressive (allontanamenti, sgomberi, espulsioni) poste in atto attraverso gli strumenti del diritto amministrativo. Misure che, spesso, nascondono malamente sotto un’apparenza di imparzialità e di semplice applicazione “automatica” di norme, la volontà di venire incontro al desiderio diffuso di liberare la società da una presenza ritenuta pericolosa, minacciosa o comunque imbarazzante. In questa frequente utilizzazione di strumenti giuridici, i giuristi pratici, avvocati, magistrati, funzionari di polizia, si trovano spesso a frequentare gli “zingari” e in fondo non stupisce che, vista la peculiarità del loro punto di osservazione, l’immagine dello “zingaro” più diffusa tra essi sia centrata sulla devianza, la pericolosità sociale e l’innata tendenza criminale che gli viene attribuita.

L’incapacità di pensare agli “zingari” in termini giuridici che vadano al di là

della “bassa cucina” processuale non tocca d'altronde solo coloro che partono da una “ziganofobia” più o meno pronunciata. Specialmente in Italia, si tratta di un limite frequente anche tra coloro che sono animati da spirito di amicizia e tolleranza. Per le associazioni italiane che si occupano di rom, il diritto è solo uno dei tanti capitoli dell'assistenza. “Diritto” e “rom” sono due termini che si accompagnano solo quando vi è da trovare un avvocato, pagato o animato da spirito di servizio, disposto a difendere uno “zingaro” che ha problemi con la giustizia. Terminata la microemergenza, chi si occupa della condizione rom preferisce di norma usare altri registri che quello giuridico, volgendosi alla protesta sociale e politica, e solo raramente tenta di trovare rimedi giuridici di applicazione generale alle conseguenze delle propensioni antizingare diffuse nella società.

E invece molte sono le potenzialità di una maggiore attenzione ai risvolti giuridici della “questione zingara”. Ne trarrebbero certo vantaggio i rom, ma anche noi stessi, i non-rom, che potremmo comprendere meglio i meccanismi più occulti dei sistemi di regole che ci governano. Le vicende passate e attuali degli “zingari” sono una lente attraverso la quale si comprendono molte questioni di interesse generale per ogni cittadino, dal mito della supposta neutralità del diritto, ai rapporti tra etnicità e diritto, dai problemi della tutela delle minoranze linguistiche e culturali alla discriminazione razziale ed etnica, sino ai problemi di principio sui limiti dell'idea di Stato-nazione.

Il diritto contro gli zingari: l'“onda lunga” della ziganofobia ottocentesca

Neutralità del diritto: anche chi non abbia una formazione giuridica specifica, il cosiddetto “uomo della strada”, intuisce che il diritto moderno si reputa cieco rispetto all'identità etnica e razziale delle persone, che non dovrebbe essere quindi una valida base per l'applicazione di misure più severe di quelle ordinariamente previste. L'“eguaglianza di fronte alla legge” è uno dei valori forti della nostra cultura giuridica, che non viene - almeno esplicitamente - mai messo in questione. Di conseguenza, il sistema penale dovrebbe essere neutro, indifferente, rispetto alla “ziganità” o meno di una persona. L'essere o meno “zingaro” o rom, dovrebbe essere abbastanza incontestabilmente un elemento irrilevante nella costruzione delle leggi penali e nella loro applicazione da parte della magistratura e delle forze di polizia.

Ora, non è sempre stato così. Prima della rivoluzione francese, in Europa erano diffusissime leggi rivolte unicamente contro gli “zingari”, ai quali potevano essere comminate pene severissime a prescindere dalla commissione di specifici delitti. La repressione antizingara era diffusa nella maggioranza degli stati. In Francia, ad esempio, la disciplina sugli zingari (all'epoca denominati *Bohémiens et Egyptiens*) era accostata a quella sui mendicanti, vagabondi, *gens sans aveu* (“senza padrone”) tra i *délits contre la police*. Si cristallizzava così il

risultato dell'evoluzione culturale dei secoli precedenti, che aveva portato a enucleare e a percepire come intrinsecamente pericolosi una serie di gruppi marginali che infrangevano le divisioni funzionali sulle quali era basato l'ordine sociale. A questa tendenza generale non si sottraevano gli stati italiani preunitari, dove gli storici hanno trovato una ricca casistica di decreti e bandi anti-zingari. In Inghilterra, la situazione non era certo più mite, e le leggi del XVI secolo che prevedevano la pena di morte per tutti gli *Egyptians* saranno formalmente abrogate solo nel 1856, anche se fortunatamente inapplicate da molto tempo.

Sul continente, la codificazione del diritto francese da parte di Napoleone e l'esportazione di questa tecnica legislativa in gran parte degli altri Paesi europei, tra cui l'Italia, spazza via le norme antizingare, insieme a tutti i diritti speciali dell'*ancien régime*, in cui le categorie di soggetti di diritto erano tanti (nobili, commercianti, clero), ognuna con le sue norme e i suoi tribunali. Il diritto viene a formarsi intorno all'idea astratta del "cittadino" e le norme punitive prima disperse in una moltitudine di testi vengono a concentrarsi nei codici penali, dove si identificano i comportamenti illeciti senza distinguere tra classi, razze, etnie.

Gli "zingari" spariscono quindi dal vocabolario del legislatore. Non per questo diminuisce però la tensione repressiva nei loro confronti. Semplicemente, si passa a utilizzare le norme del nuovo diritto "impersonale", in particolare le norme contro la mendicizia e il vagabondaggio. Si trattava di strumenti tutt'altro che leggeri. Nel *Code pénal* francese del 1810 il vagabondaggio era *tout court* motivo sufficiente per l'applicazione di una pena detentiva, e la semplice mendicizia era punibile con vari mesi di reclusione, con una serie di circostanze aggravanti che potevano portare sino a vari anni. In Italia, il codice Zanardelli manterrà anch'esso la sanzione penale della mendicizia, classificata tra le "contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico": "Chiunque, essendo abile al lavoro, è colto a mendicare, è punito con l'arresto sino a cinque giorni"; arresto che si elevava a un mese in caso di recidiva, con pene più gravi per chi mendicasse "in modo minaccioso, vessatorio o ripugnante, per circostanze di tempo, di luogo, di mezzo o di persona". Il vagabondaggio usciva invece dal codice penale per diventare un cosiddetto "illecito di polizia", non per questo trattato in modo molto più mite.

I reati (o "illeciti di polizia") di mendicizia e vagabondaggio saranno a lungo in Italia uno strumento potentissimo di controllo della presenza zingara, per tacere delle norme in vigore sino a pochissimo tempo fa contro l'"esercizio abusivo di mestieri girovaghi" e persino lo svolgimento delle professioni di "ciarlatano e giocoliere". Tale evoluzione si ripete nelle sue linee essenziali in moltissimi altri paesi, negli Stati Uniti ad esempio attraverso le leggi che in molti stati proibivano l'esercizio del mestiere di chiromante, e comunque la previsione del futuro dietro corrispettivo. Si trattava di strumenti di controllo per certi versi più efficaci delle vecchie norme di *ancien régime* che prevedevano l'applicazione agli

“zingari” di misure draconiane, sino alla pena di morte, e anche per questa sproporzionata ferocia spesso disapplicate.

Il ricorso a norme riferite a reati non gravi, anche se comunque sanzionati con la reclusione, comporta un'ampia *discrezionalità* nella loro applicazione, che rimane sostanzialmente lasciata alle valutazioni caso per caso delle autorità di pubblica sicurezza. Si tratta di un fenomeno che fa parte dell'esperienza quotidiana. Per i reati più gravi (si pensi all'omicidio, alla rapina, allo stupro) è infatti, in certi contesti storici e sociali, sì possibile che le autorità di polizia decidano di non intervenire, ma in condizioni normali essi vengono perseguiti senza grandi eccezioni. Per i reati minori è invece noto come la quota di non-repressione per scelta delle autorità di polizia sia spesso enorme, per motivi che possono essere i più vari, a volte anche semplicemente per il carattere antiquato o desueto di certe norme. Si tratta di un fenomeno tutto sommato fisiologico, che però può nascondere ricorrenti discriminazioni, come nel caso di norme lasciate “dormienti” per la maggior parte della popolazione e applicate unicamente a gruppi considerati, permanentemente od occasionalmente, sgraditi. Meccanismi del genere dipendono in gran parte dalla cultura degli operatori del diritto, specialmente quelli nei livelli più bassi della macchina giudiziaria o delle strutture di polizia; di tale cultura e non unicamente della lettera delle norme occorre essere consapevoli se non si vuole rischiare di farsi una idea della giustizia altrettanto falsa dell'idea del traffico nella grande città che potrebbe farsi chi si limitasse a leggere il codice della strada.

Andando a osservare la cultura degli operatori pratici del diritto, di coloro che sono chiamati ad applicare norme formalmente “imparziali”, si osserva come per tutto l'Ottocento sia stato diffuso tra i giuristi un pregiudizio anti-zingaro che ha radici culturali ben precise, e che arrivò anche ai piani alti della letteratura accademica, prima che questa si dimenticasse definitivamente dei rom verso la metà del Novecento. Nelle sue forme più culturalmente paludate, tale pregiudizio nasce all'interno della cosiddetta “scuola positiva” del diritto penale, che ha avuto il suo rappresentante più famoso nel criminologo Cesare Lombroso. Per i seguaci della “scuola positiva” il reato non è la scelta moralmente libera dell'uomo, ma il prodotto del concorso di fattori socio-ambientali e bio-psicologici, di cui l'individuo non ha “colpe” morali, cosicché, a rigore, non sarebbe nemmeno corretto parlare di colpevolezza, quanto piuttosto di “pericolosità”, cioè di una situazione soggettiva di inclinazione al crimine, fronteggiabile con misure di profilassi individuale e sociale più che con sanzioni punitive. Nella sua opera più famosa, *L'uomo delinquente*, Lombroso forgia il concetto di “delinquente nato”, affermando l'esistenza di una disposizione ereditaria alla criminalità e descrivendo il vagabondaggio come uno “stato primitivo”, verso il quale alcuni individui sarebbero predestinati a causa della loro struttura psicofisica.

In questo contesto l'immagine degli “zingari” è priva di ambiguità: delinquenti nati, appartenenti a una razza non civilizzata, inutili, senza vergogna,

fastidiosi, violenti, licenziosi e persino sospetti di praticare il cannibalismo. Lombroso consolida così un humus culturale idoneo a consolidare uno stereotipo razziale altamente negativo dello “zingaro”.

La sua opera avrà una diffusione e un successo grandissimi anche al di fuori dell'Italia (tra cui in Francia, il che ci permette di inquadrare meglio alcuni dati che esporremo più in là).

Le sue tesi non furono nel nostro Paese accettate univocamente, e anzi i penalisti finirono per dividersi tra sostenitori della “scuola positiva” e sostenitori della “scuola classica”, questi ultimi più attenti ad affermare il carattere “morale” della responsabilità penale, considerando l'uomo libero di scegliere tra il bene e il male e governato da una legge universale che gli imporrebbe di portare le conseguenze delle sue azioni. Tra gli antipositivisti troviamo anche voci (sebbene isolate) decisamente avanti ai tempi, come quella di Napoleone Colajanni, esponente del movimento del “socialismo giuridico”, e uno dei più vigorosi critici dell'opera di Lombroso. Nella sua *Sociologia criminale* del 1889, punto di partenza di quello che è stato definito come “il primo grande tentativo italiano di costruire un pensiero antirazzista”, Colajanni compie una serrata critica dell'utilizzazione della razza tra i “fattori del delitto” e della superiorità o inferiorità assoluta di certe razze rispetto alle altre, con una lunghissima serie di esemplificazioni tra cui rientrano anche gli “zingari”. Colajanni smentisce la fama di “vendicatività” e “vigliaccheria” degli “zingari” ed esclude che la delinquenza sia un tratto indissolubile della loro razza. Per Colajanni anzi, ribaltando la prospettiva, “Di quel che possano i modi veramente *civili* o schiettamente *selvaggi* adoperati da popoli che hanno raggiunto un alto grado di coltura, se ne ha esempio nella stessa Europa e nel nostro secolo guardando alle *leggi* e ai *pregiudizii* contro gli Ebrei e contro gli Zingari”, parole notevoli se si pensa all'epoca in cui sono state scritte.

Lo scontro tra “scuola positiva” e “scuola classica” si risolverà agli inizi del Novecento con la nascita di un approccio “tecnico-giuridico”, volto unicamente all'interpretazione del diritto vigente, prescindendo completamente dai dati antropologici e sociologici, anche come reazione agli eccessi della “scuola positiva” di Lombroso e allievi. Il diritto diventa così marcatamente “asettico” e distaccato rispetto alla società e alla politica, e anche durante il fascismo, compreso il periodo delle leggi razziali, gli “zingari” non sono mai di conseguenza assurti a “categoria giuridica” e contro di essi si sono continuati a usare strumenti di “diritto comune”.

Impedita la trasposizione del pregiudizio antizingaro all'interno delle leggi penali, esso continuerà però a covare sotto le ceneri della “scuola positiva”, attraverso un particolare genere letterario costituito dai manuali di “tecnica di polizia giudiziaria”, volti a impartire nozioni pratiche sulle indagini. Famosissimo, e tradotto in più lingue, tra cui l'italiano e il francese, è il manuale *La polizia giudiziaria* del criminologo austriaco Hans Gross, che contiene una quantità di informazioni sugli “zingari”, in parte comprese in un

capitolo *ad hoc*, in parte sparse nei capitoli intitolati “costumi dei criminali”, “superstizioni”, “scritture segrete”, “del furto”.

Per Gross, “Lo zingaro è dominato da una cupidigia insaziabile, che esige una soddisfazione immediata. Vedere qualche cosa che desideri e cercare d’impadronirsene è per lui la stessa cosa”, e le tecniche che sarebbero peculiari agli “zingari” nei furti e nelle truffe sono descritte in dettaglio. Gross ne sottolinea anzi la pericolosità al di là dei semplici reati contro il patrimonio. Oltre che ladro innato, lo “zingaro” sarebbe anche “vendicativo e crudele in sommo grado, e nello stesso tempo d’una incredibile vigliaccheria”, e si fa anche menzione di un “misterioso veleno” (il “Dry”) di cui essi farebbero uso. L’unica concessione è fatta smentendo la credenza che vuole gli “zingari” rapitori di bambini, “stentando già a mantenere la propria numerosa prole, non hanno alcun interesse a impadronirsi dei bambini altrui. Per il resto, “Onore, patria, famiglia, stato, passato e avvenire, tradizioni e speranze, tutte le idee che hanno condotto ciascun popolo incivilito ai più alti destini, sono affatto sconosciute allo zingaro; in cambio noi non troviamo in lui che amore all’ozio, voracità da animale, amor sensuale e un po’ di vanità”.

La traduzione italiana del manuale di Gross nel 1906 sarà oggetto di una recezione entusiasta da parte di autorevoli penalisti italiani di orientamento positivista. In una delle recensioni, il recensore affermò di averlo letto “con un senso quasi di ansia, vedendo tutta la cultura specifica di cui avrebbe bisogno un magistrato penale e pensando alla assoluta mancanza di essa nei magistrati del nostro paese [ai quali] si fa subire un noiosissimo corso universitario di quattro anni in cui si insegna di tutto, a eccezione di quelle nozioni di sociologia criminale, biologia e psicologia che dovrebbero invece costituire la base della loro preparazione”.

L’opera di Gross avrà un ruolo importantissimo nella diffusione dello stereotipo dello “zingaro criminale”. Una diffusione che sarà capillare proprio per le caratteristiche dell’opera, che non voleva essere un testo di criminologia accademica, ma un manuale di criminologia applicata all’arte dell’indagine.

Anche in una piccola guida tascabile del 1911 sull’istruzione dei processi penali è possibile trovare un’appendice di “polizia scientifica” in cui si richiama la delinquenza zingara come problema di particolare rilievo, specificando che “essi non si espongono al pericolo, ma agiscono o col veleno o per imboscata; di regola non depredano un viandante se non dopo averlo ucciso” e via via fedelmente riportando una selezione delle più vivide immagini del manuale di Gross.

In Italia, la perpetuazione, più o meno consapevole, delle visioni di Gross, facilitata dall’assenza di voci contrarie o anche solo differenti, è durata a lungo. La voce *Zingari* redatta da tal Galimberti per un autorevole dizionario di criminologia del 1943, anch’essa fortemente debitrice del criminologo austriaco, contiene immagini di “voracità da animali, cupidigia insaziabile, amor sensuale”, capacità di guarire con “estrema facilità da ferite e malattie anche gravissimi-

me; caratteristica questa comune in genere agli organismi inferiori” e altre considerazioni della stessa impronta. Galimberti ricalca Gross anche nello smentire la credenza che vuole gli “zingari” rapitori di bambini, salvo poi specificare che “anche senza annoverare questo genere di delitti sono già tante le calamità prodotte dalle bande nomadi che il problema di prevenirle attraverso un severo e continuo controllo si impone al criminologo e al legislatore”; la “piaga sociale costituita dalle carovane di zingari” si aggraverebbe poi “in considerazione delle epidemie di cui esse e le loro bestie sono frequentemente portatrici”. Ancora nel 1976, in una voce della prestigiosa *Enciclopedia del diritto* si fa riferimento, senza alcuna avvertenza, alle pagine di Galimberti come contenenti “indagini particolarmente interessanti” sugli “zingari”.

Lo stereotipo negativo circa gli “zingari” diffuso tra gli operatori del diritto, che si somma a quello comune nella popolazione, contribuisce a far diventare i rom “clienti abituali” delle strutture repressive dello Stato. Il fenomeno non è stato purtroppo oggetto in Italia di studi scientifici, come avvenuto invece in altre nazioni, con l’esempio più valido costituito dalla Finlandia dove Martii Gronfÿrs, un sociologo che ha condotto estese indagini sul campo tra gli zingari finlandesi (un gruppo molto ridotto numericamente, ma assai chiuso e attaccatissimo alla tradizione) ha voluto vedere le cose anche “dall’altra parte” studiando il modo in cui la presenza zingara è avvertita dalla polizia di quel Paese, con risultati che provano come vari meccanismi conducano ad amplificare nelle forze dell’ordine la percezione delle dimensioni della criminalità specifica di un gruppo.

In Italia, fondare su dati empirici attendibili la generale percezione di un “etichettamento” come criminali dei rom è più complesso. Va detto che appena si scava un po’ di più i primi indizi sono abbastanza impressionanti. Mi limito a fare un piccolo esempio basato su una personale ricerca sulla storia della repressione penale della mendicizia in Italia. Sino al 1995, l’articolo 670 del codice penale attualmente vigente (il “Codice Rocco”, succeduto sotto il fascismo al codice Zanardelli) puniva la mendicizia con l’arresto sino a tre mesi, o sino a sei se posta in atto in modo “ripugnante o vessatorio, ovvero simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l’altrui pietà”. La parte che puniva la mendicizia “non invasiva” è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale nel 1995, mentre la parte restante è stata abrogata con legge due anni fa. La pronuncia della Corte arrivò al seguito di sette ordinanze di giudici di varie parti d’Italia, che a partire da processi per mendicizia decisero di sottoporre la questione alla Corte. Ebbene, andando a vedere gli atti di tali processi si nota come *tutti* senza eccezioni erano processi a carico di rom (“appartenente alla popolazione dei rom”, “appartenente all’etnia rom” ecc.), nonostante che questi siano lunghi dall’essere dei “monopolisti” della questua nel nostro Paese.

Se si mette questo dato accanto ad altre indicazioni sparse nella letteratura giuridica, appare assolutamente plausibile affermare che le norme contro la

mendicità erano applicate quasi unicamente contro gli “zingari”, e mai contro mendicanti etnicamente omogenei alla maggioranza della popolazione. Anche qui, si tratta di vicende non peculiari al nostro Paese. Oltremanica esistono tuttora norme contro la mendicità risalenti al secolo scorso, lasciate “dormienti” sino a quando pochi anni fa l’Inghilterra è stata toccata da un flusso migratorio di rom slovacchi che richiedevano lo status di rifugiati. Alcuni di questi rifugiati, in particolare le donne, cominciarono a praticare la mendicità a Londra, causando un intervento repressivo altrimenti inusuale verso un’attività che in Inghilterra non è stata - certo - inventata dai rom.

Il diritto contro gli zingari (digressione): la legge francese del 1912 sui “nomadi” e i suoi sostenitori italiani.

Abbiamo detto poco fa come nel diritto moderno dell’Europa continentale l’introduzione formale di una tipologia etnica nella legislazione sia un evento raro, e non a caso le leggi razziali dell’epoca fascista e nazista sono considerate un momento di rottura nella storia dei rispettivi ordinamenti. Nel caso degli “zingari”, tuttavia, la forza dello stereotipo criminale è stata storicamente così forte da giungere a creare alcune, sebbene isolate, eccezioni al principio generale anche in epoche di relativa stabilità della cultura giuridica. Nel nostro Paese, come abbiamo detto, ciò non è avvenuto, anche se una proposta vi è stata. Nel 1914 troviamo infatti un giudice napoletano che pubblica un libro dall’eloquente titolo *Il problema di una gente vagabonda in lotta con le leggi*, che è un libello antizingaro più o meno sulla linea di Gross, anche se molto più rozzo nella forma (con passaggi che rasentano il ridicolo), coronato da una precisa proposta di riforma legislativa circa il controllo di questo “avanzo di antiche popolazioni, che attraverso i secoli resiste ancora con tutti i suoi vizii e tutte le forme ataviche. E nella lotta continua degli uomini e delle cose hanno saputo conservare quasi puro il loro sangue originario”.

Capobianco considera gli “zingari” dei delinquenti incorreggibili e, soprattutto ne teme la mobilità e l’inafferrabilità. A suo parere gli strumenti forniti dalla legge di pubblica sicurezza (vigilanza speciale, domicilio coatto, ammonizione) sarebbero tali “che non si può riconoscervi un modo efficace per sorvegliare i malviventi tra gli zingari”. La “sorveglianza anche la più eccessiva, e, talora anche l’arresto, non provvedono sufficientemente per la conoscenza degli zingari apparsi, per la ricerca di quelli tra essi additati poscia come presunti autori di delitti verificatisi”. In un’ampia digressione, la disparità — a sfavore della seconda — del confronto tra malizia zingara e macchina statale è estesa anche alle tecniche di polizia scientifica, all’epoca in piena espansione. Da una parte, gli “zingari” avrebbero messo a punto un arsenale di “nuove frodi per eludere i controlli scientifici”, dalla modifica dei tatuaggi all’“alterazione dell’epidermide dei polpastrelli”, dall’altra rimarrebbe l’inintrinseca inafferrabilità dovuta alla vita nomade: “Come ottenere, infatti, in certi paesi di

montagna l'identificazione di zingari apparsi per la prima volta, sforniti d'ogni documento, più misteriosi di tutti gli ignoti arrestati dalla Questura della Capitale, più pericolosi di qualunque pregiudicato di città?

Come imporre a intere tribù, accampate talvolta nel mezzo di una bosaglia, la fotografia di fronte e di profilo, segnalarne i connotati, i contrassegni più caratteristici, i rilievi dattiloscopici?"

Insoddisfacente è poi ritenuta la normativa sull'ammissione degli stranieri nel territorio nazionale, non essendovi, deplorabilmente, "legge speciale che esclude gli zingari come immigranti non desiderati". Capobianco sottolinea molto quest'aspetto, la cui centralità è il riflesso della sua percezione degli "zingari" come inevitabilmente *stranieri*. Nel suo caso, la cosa stupisce più del solito in quanto egli argomenta a partire dalle sue esperienze (giudiziarie) di contatto con "zingari" nell'Italia meridionale; contatti che sembrano però essere stati, senza eccezione, con gruppi di antico radicamento in Italia. Si aggiungerebbe poi la "mala pratica" dei sindaci, disposti a concedere i passaporti per l'interno, previsti dalla legislazione dell'epoca, a "zingari" di incerta identità pur di allontanarli dai propri comuni, sulla base dell'"erroneo convincimento di far cosa grata ai propri amministrati con l'allontanare siffatta gente pericolosa" a cui si aggiungerebbe la "moderna tendenza, che ha lo spirito pubblico italiano a essere incline alla indulgenza verso i delinquenti in generale" per effetto della quale "non si adottano e si escogitano provvedimenti anche contro i malefici zingareschi". Neanche in ciò, si noti, gli "zingari" andrebbero esenti da responsabilità, essendo tale indulgenza anche effetto della loro "fine e subdola arte", mediante la quale "strappano [...] quella clemenza che si può usare soltanto verso chi con finissimo incantamento, coltivando i nostri pensieri e i nostri sentimenti ci lusinga, ci attrae e ci commuove".

Identificato il "problema", vediamo qual'è la soluzione proposta da Capobianco. Considerando apoditticamente gli "zingari" come "stranieri", il suo primo pensiero va chiaramente alla possibilità di limitarne l'accesso nel territorio nazionale: "Preme creare norme speciali di esclusione contro gli zingari, magari concordandole con gli stati vicini". Questi dovrebbero quindi in linea di principio essere respinti alla frontiera "sia come immigranti non desiderati, sia come pericolosi per l'ordine pubblico", senza poter "meravigliarsi di un trattamento, al quale debbono essere abituati per atavismo". Lo "zingaro" che voglia entrare in Italia dovrebbe poi comprovare l'identità propria e dei familiari mediante presentazione di un passaporto con fotografia, e con la consegna di un'altra fotografia all'autorità di pubblica sicurezza. Nel passaporto si dovrebbe "far cenno dei delitti commessi, e anche delle detenzioni preventive espiate, comunque non seguite da condanne". Egli sarebbe poi tenuto a "fornire notizie sulla sua provenienza e sulla mèta del viaggio, tracciandone l'itinerario". Qualora queste formalità non venissero rispettate, scatterebbe "l'esclusione dal Regno", seguita se del caso dalla traduzione al confine.

Se non esclusa a priori, l'ammissione nello Stato era però comunque accom-

pagnata da misure oltremodo incisive. Lo “zingaro”, a prescindere dalla commissione di reati, doveva essere sottoposto a rilievi antropometrici e dattiloscopici (“Sarebbe un male aspettare l’arresto dello zingaro per procedervi”), con il rilascio di una “licenza antropometrica” e annotazione “in apposito registro relativo ai soli zingari [...] in ogni ufficio circondariale”; a ogni ingresso e uscita da un paese, la licenza avrebbe dovuto essere vidimata “dall’ufficiale o delegato o Comandante dei Carabinieri”. Esclusi dall’obbligo di misura e fotografia sarebbero stati, “per economia evidente di tempo e di spese” solo “i minori degli anni nove” e le “donne avanzate in età”. La possibilità di sfuggire all’identificazione veniva poi esclusa dalla creazione alla Questura Centrale di Roma di uno “speciale reparto” per l’accentramento delle pratiche concernenti gli zingari. Le informazioni così raccolte avrebbero dovuto servire anche alla trasmissione tra le polizie di diversi stati per via telegrafica. Sempre al fine di garantire un controllo costante della loro presenza, avrebbero poi dovuto essere introdotte altre regole speciali, limitando la concessione di passaporti all’interno sanzionando con l’immediata espulsione la violazione delle norme relative allo stato civile o delle prescrizioni di pubblica sicurezza.

Alle misure preventive, si doveva aggiungere la rinascita di una disciplina *ad hoc* per gli zingari anche nell’ambito del diritto penale in senso stretto, ovviamente più severa di quella applicabile ai “non zingari”. Per “rendere agevole il corso delle indagini [...] dovrebbe statuirsi *anche con espressa disposizione* che non può prevedersi sull’arresto, sulla provvisoria scarcerazione, né sulla domanda di libertà provvisoria di tutti quegli zingari arrestati, la cui identità non fosse stata prima accertata”, liquidando rapidamente ogni possibile obiezione circa l’iniquità del trattamento (“È l’abilità zingaresca che consente a tentar riforme nel senso di più energica repressione”). L’identità zingara non manca poi di aver riflessi anche al momento dell’esecuzione; per gli zingari “recidivi, incorreggibili [...] anche buon mezzo è la relegazione o altresì la colonia penale”; “dato l’istinto nomade dello zingaro, questa specie di pena gli sarebbe di incubo terribile, di freno potente, e apporterebbe alla società il vantaggio supremo di liberarsi da siffatti malfattori pericolosi”.

Con l’aprirsi del primo conflitto mondiale, la proposta di Capobianco cade nel nulla e viene rapidamente dimenticata. Al fallimento della proposta contribuirono probabilmente degli anticorpi culturali che all’epoca in Italia resistevano, rappresentati da un congruo numero di giuristi di prestigio ancora attaccati ai valori liberali. L’esistenza di tali anticorpi non era una cosa scontata. Un sistema come quello proposto da Capobianco era stato appena introdotto in Francia nel 1912 con la famosa “Legge sull’esercizio delle professioni ambulanti e la regolamentazione della circolazione dei nomadi”. Tale legge del 1912 identificava, accanto a quelle dei *commerçants et industriels forains*, una categoria, quella dei *nomades*, definiti come coloro che “quale che sia la loro nazionalità, circolino in Francia senza domicilio né residenza fissi e non rientrano nelle categorie precedenti, anche se hanno delle risorse o sostengono di

esercitare una professione”. Ai *nomades* di età superiore ai tredici anni era imposto l’obbligo di munirsi di un “libretto antropometrico” (*carnet anthropométrique*) da presentare per il visto alle autorità di polizia dei comuni all’arrivo e alla partenza, contenente oltre ai dati anagrafici, impronte digitali, foto di fronte e di profilo, e una lunga serie di dati antropometrici (comprendenti persino la lunghezza e larghezza della testa, lunghezza del medio e anulare sinistri, del piede sinistro, dell’orecchio destro). I capi famiglia erano inoltre tenuti ad avere un “libretto collettivo” contenente i dati circa la composizione della famiglia e le impronte digitali dei minori di tredici anni; un complesso sistema di placche di identificazione era poi previsto per i veicoli dei “nomadi”. Per la violazione di tali obblighi erano previste sanzioni detentive e pecuniarie estremamente severe.

Nonostante l’utilizzazione di una categoria in senso stretto non etnica come il “nomade”, tale disciplina era senza ambiguità alcuna schiettamente antizingara. Oltre ai lavori preparatori, molto espliciti sul punto, basta a tale riguardo dare un’occhiata alle tesi di dottorato discusse presso università francesi negli anni immediatamente seguenti all’applicazione della legge. Ne sono note almeno tre, lavori descrittivi e poco raffinati, che per il loro carattere sono poco sospettabili di assumere posizioni che non fossero ampiamente accettate nella cultura giuridica dell’epoca. Questi lavori, nonostante il carattere accademico, mostrano una ziganofobia senza incertezze: gli “zingari” sono “salvo eccezioni molto rare, dei pericolosi malfattori, al cui riguardo la società non assumerà mai sufficienti garanzie di salvaguardia”, “particolarmente pericolosi, la loro circolazione è un autentico flagello per le campagne”, “Qualche volta assassino, sempre o quasi sempre ladro, questo è il *Bobémien*”. Per i loro autori tutte le differenti categorie di “ambulanti” delineate dalla legge sono unicamente strumentali a circoscrivere per esclusione la categoria dei “nomades”, che gli autori non temono minimamente di definire in caratteri etnici. Tutti gli aspiranti dottori non hanno dubbi: “Anzitutto il nomade sarà l’errante di nazionalità straniera, *Bobémien, romanichel, tzigane*. Sono i suoi misfatti che hanno condotto il legislatore a elaborare questa legge. Questo punto è scontato. Quando si studiano i lavori preparatori, si vede che è costantemente stato in questione lui, ma lui solo, quale nomade”, “In questa categoria rientrano [...] i *romanichels, i bobémiens, gli tziganes*, “Saranno quindi reputati nomadi tutti gli individui che designamo abitualmente con il nome di *Bobémiens*” (uno dei termini francesi per “zingaro”).

Pochi sanno che il sistema dei “libretti antropometrici” per i *nomades* è rimasto in vigore in Francia *sino al 1969*. Una peculiarità che colpisce ancora di più se si ricorda che il diritto francese è stato invece sempre caratterizzato da un rifiuto del concetto di “minoranza etnica”, che si riteneva dovesse cedere di fronte all’ideale di eguaglianza rappresentato dal cittadino, unico soggetto di diritto.

Ultimamente le armi del diritto comune più utilizzate nel passato si vanno

spuntando, oltre l'Italia anche la Francia ha ad esempio pochi anni fa abrogato le norme sulla mendicizia, e le varie norme di pubblica sicurezza che nel nostro e in altri Paesi permettevano l'allontanamento di soggetti "pericolosi per la pubblica morale" e simili definizioni sono state o riformate o sottoposte a controlli giurisdizionali più marcati. Hanno assunto però particolare rilevanza nuovi tipi di norme giuridiche, che in mano a operatori ostili verso ogni presenza zingara possono essere comunque molto incisive. Vi sono ad esempio tutte le minute e molteplici (a volte difficili da conoscere anche per gli esperti) norme amministrative sull'esercizio di commerci ambulanti, sull'occupazione di terreni, sullo smaltimento di materiali di scarto. Norme queste spesso disapplicate verso la generalità dei cittadini, ma che se applicate "selettivamente" verso gli "zingari" possono rendere impossibile lo svolgimento di attività tradizionali o forzarli a continui spostamenti.

Vi è poi negli ultimi anni il *mare magnum* delle norme sull'immigrazione che permettono di mantenere i rom che vivono al di fuori dei Paesi di cui hanno la cittadinanza in uno stato di continua incertezza circa il loro stato. Anche qui è interessante andare a scoprire la presenza dei rom dietro processi nei quali la loro identità etnica è stata irrilevante. Specialmente negli ultimi anni, non è detto che l'esito sia sempre a loro sfavorevole. Ad esempio, erano rom slovacchi le parti del processo che ha visto nel febbraio 2002 la condanna del Belgio da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per il ricorso alle "espulsioni collettive" (intere famiglie radunate con l'inganno e deportate a forza senza vagliare le posizioni individuali). Prassi che non sembra essere così remota nel nostro Paese, se nel novembre scorso lo stato italiano, in un processo presso la stessa Corte che coinvolgeva rom bosniaci espulsi dal campo romano di "Casilino 700" ha offerto ai ricorrenti, purché rinunciassero a chiedere la condanna dell'Italia (i cui argomenti difensivi, dopo la sentenza sul Belgio, non dovevano essere solidissimi...) una transazione che comprendeva la revoca delle espulsioni, il rientro in Italia a spese del governo, la concessione di un permesso di soggiorno, il reperimento di una sistemazione e di una scuola per i figli in età scolare e il versamento di 7.746,90 euro a testa (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, decisione 8 novembre 2002 nei casi Sulejmanovic e altri e Sejdovic e Sulejmanovic contro Italia). Una vicenda questa che plausibilmente rappresenta la punta di un iceberg, la cui parte sommersa è rappresentata da un'infinita di casi in cui le parti non dispongono dei mezzi culturali e tecnici per opporre argomenti giuridici all'esercizio di espulsioni o altre azioni illegittime da parte delle autorità pubbliche.

Un diritto per gli zingari (dopo le ombre, qualche – incerta – luce)

L'approccio dominante in questo secolo nel governo dei rapporti tra sistemi giuridici statali e rom è stato senza dubbio quello del non riconoscimento,

in modo esplicito e formalizzato, di una “specificità” di rom o “zingari”. Sotto l’ombrello dell’apparente indifferenza dei sistemi giuridici moderni rispetto all’essere una persona classificabile in uno di tali insiemi, si sono a lungo celate, come abbiamo visto, durissime pratiche discriminatorie. Se l’immagine complessiva è senza dubbio dominata dall’ombra, non mancano specialmente negli ultimi anni sprazzi di luce. Ritornando all’esempio delle sanzioni penali per la mendicizia, abbiamo visto come dalla prassi dell’applicazione costante e preferenziale ai rom di tali norme si è giunti poi alla loro abrogazione *tout court*, anche se nel giudizio presso la Corte Costituzionale non si è accennato all’appartenenza degli imputati a una particolare minoranza, ma si è argomentato in termini generali applicabili a qualunque persona. Lo stesso per le “espulsioni collettive” oggetto della pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, che non avrebbe plausibilmente avuto un esito diverso se le deportazioni avessero coinvolto immigrati di qualunque altro retroterra etnico.

Nel paragrafo precedente abbiamo visto anche un esempio di creazione di un “diritto speciale” contro gli zingari, con la legge francese del 1912. Il riconoscimento della specificità era (formalmente) indiretto, in quanto basato sul concetto di “nomade” e, sicuramente non era un riconoscimento volto ad accordare benefici. In una prospettiva comparata, è però possibile osservare anche situazioni in cui il diritto ha voluto riconoscere una specificità alla condizione rom nella realizzazione di norme legislative volte a risolvere alcuni dei problemi posti dalla convivenza con le società maggioritarie; esperimenti non sempre di esito felice, ma di cui comunque occorre tener conto.

Un importante filone nello sviluppo di un “diritto per i rom” è stato quello delle norme volte ad affrontare il problema degli insediamenti. Sappiamo tutti come quello della condivisione dello spazio tra rom e non-rom sia un’eterna occasione di conflitti. Gli interventi, apparentemente “imparziali” ma nella sostanza profondamente discriminatori, che abbiamo citati innanzi spesso erano occasionati dalla volontà di obbligare in un modo o nell’altro un gruppo rom ad allontanarsi da una certa zona. Sovente, il motore di molti interventi repressivi è costituito da amministratori locali, pronti a tutto pur di sbarazzarsi di una presenza ingombrante. Quanta imparzialità vi sia in certi casi nell’attivazione della macchina del diritto credo sia bene illustrato da un articolo che conservo, tratto da un quotidiano fiorentino, dove si riferisce dell’arrivo in un comune della provincia di un gruppo di rom francesi in transito verso Roma e dell’immediata effettuazione da parte della polizia municipale di un’ondata di controlli su tutto quanto era concepibile controllare. Nonostante gli sforzi, a questi rom non fu possibile contestare nulla: passaporti in regola, veicoli in ordine, scarichi smaltiti come da prescrizioni sanitarie, neanche l’ombra di indizi di reati, nulla di nulla. Ciò era però presentato non come semplicemente la prova che, almeno in quel caso specifico, queste persone si comportassero legalmente, ma come l’esito invece delle “abili controdeduzioni dei rom esperti di diritto”, in questo caso tra l’altro cittadini dell’Unione

Europea. Contestualmente, si riferiva poi della creazione presso il comune di un “gruppo di lavoro” che doveva identificare quali regole potessero essere utilizzate per allontanarli. Gli “ospiti” in questo caso si allontanarono spontaneamente prima che il gruppo di lavoro, scavando tra i cavilli, ne trovasse uno utile alla bisogna.

Su questo sfondo di generale ostilità, che non è un fenomeno solo italiano, uno dei principali problemi è dato dal fatto che non è possibile ipotizzare iniziative spontanee generalizzate degli enti locali per trovare spazi fisici per i rom. I tentativi di creare strumenti legislativi a tal fine sono rari, e il primo importante esperimento al riguardo è stato quello realizzato a partire dal 1965 in Inghilterra con il cosiddetto *Caravan Sites Act*.

Prima di illustrare il contenuto di tale legge, crediamo valga la pena di specificare che essa, pur comportando un netto miglioramento della condizione giuridica dei rom inglesi, non è stata unicamente l'esito di un improvviso susulto “zinganofilo” della società e del legislatore. Se da una parte gli anni '50 e '60 avevano visto l'affermarsi di organizzazioni zingare e importanti iniziative di singole personalità (non zingare) e di movimenti per i diritti civili, nello stesso periodo si era anche acuito lo scontro a livello locale, con organizzazioni degli agricoltori, rappresentanti dei distretti rurali e svariati parlamentari che si esprimevano in toni sempre più veementi contro la sosta illecita dei *gypsies*. Il governo era riuscito a pilotare la vicenda con grande lucidità, predisponendo un accuratissimo studio preliminare sulla situazione degli “zingari” nel Regno Unito che è stato alla base del disegno di legge, formalmente di iniziativa individuale (proponente Eric Lubbock, poi Lord Avebury) ma tuttavia ampiamente sostenuto dal governo.

Le esplicite finalità del *Caravan Sites Act 1968* sono quelle di raggiungere un *contemperamento* degli interessi in gioco; nelle parole del proponente “dare sollievo a quieti borghi e magnifiche campagne che hanno sofferto dalle invasioni del *travelling people*, dando al contempo a quest'ultimo un posto riconosciuto nella comunità”.

A tal scopo agli enti locali viene imposto l'obbligo di provvedere “adeguata sistemazione” nella forme di luoghi di stazionamento (*caravan sites*) ai *gypsies* “residenti nel proprio territorio o che si recassero in questo”. La legge non pone dei limiti di tempo agli enti locali per la realizzazione dei *caravan sites*, ma offre un incentivo per adeguarsi dando la possibilità agli enti locali ottemperanti di utilizzare nei confronti degli “zingari” che continuassero a stazionare illegalmente strumenti sanzionatori supplementari rispetto a quelli preesistenti. Ciò avveniva attraverso l'emanazione da parte del Governo di un *designation order* riferito alle zone nelle quali le autorità locali dimostrassero di aver realizzato un numero di aree di stazionamento adeguato alle necessità. Nelle aree “designated” colui che “essendo uno zingaro” (“*being a gypsy*”) stazionasse (al di fuori di alcune situazioni di necessità) con un caravan allo scopo di risiedervi occupando illecitamente terreni non utilizzati da privati poteva essere sottoposto a

sanzioni piuttosto severe.

Con il *Caravan Sites Act* la qualità di *gypsy* diventa dunque un nuovo status giuridico, che da un lato comprende un privilegio, consistente nel diritto di veder realizzati e di utilizzare luoghi di stazionamento, e dall'altro una situazione di disfavore, ossia l'istituzione di una fattispecie di reato che può essere commesso solo dal *gypsy*. Tuttavia, il legislatore inglese adotta una definizione legislativa di "zingaro" che non corrisponde alla concezione di "zingaro" (con tutte le sue incertezze) propria del linguista o dell'antropologo, ma si basa su una finzione che fa corrispondere *tout court* la "ziganità" con il nomadismo.

Ai sensi della nuova legge sono "zingari" (*gypsies*) le "persone con uno stile di vita nomade, qualunque sia la loro razza od origine", con l'esclusione esplicita di chi lavori nei circhi o negli altri spettacoli viaggianti.

Anche il *Caravan Sites Act* non risolve la "questione zingara". Negli anni seguenti all'entrata in vigore (il 1° aprile 1970) della nuova legge gli enti locali si sono dimostrati oltremodo restii a ottemperare all'obbligo imposto dal legislatore. In moltissimi casi tali resistenze conducevano o all'impossibilità politica di procedere alla realizzazione di qualsivoglia insediamento o alla selezione finale di luoghi oltremodo malsani, ad esempio nei pressi di inceneritori o grandi arterie di comunicazione stradale o ferroviaria e la scarsità dei luoghi di stazionamento faceva sì che ancora sei anni e mezzo dopo l'entrata in vigore uno studio commissionato dal governo era costretto a rilevare che gli "zingari" "solo quando viaggiano sulla strada possono rimanere nell'ambito della legge; quando si fermano per la notte non hanno altra alternativa che violarla". Al fine di rendere la legge efficace, si giunge dapprima all'emanazione di circolari che stabilivano la determinazione da parte del governo, dopo consultazione con gli enti interessati, delle quote di insediamenti per ogni contea, autorizzavano la copertura dell'intero costo capitale degli insediamenti con fondi statali, e raccomandavano di evitare, nella misura del possibile, la rimozione degli insediamenti illegali sino a che il nuovo sistema non fosse a regime. In seguito la situazione generale migliora sensibilmente, almeno stando ai dati di un ulteriore studio governativo compiuto nel 1986, anche se il numero delle famiglie nomadi senza accesso a un insediamento legale appare sempre nell'ordine delle diverse migliaia, con disparità notevolissime tra le differenti località nella realizzazione degli insediamenti.

Non è qui possibile esporre tutti i complessi problemi sollevati dall'applicazione del *Caravan Sites Act*, la maggior parte dei quali riconducibili alla frattura tra l'indirizzo politico prevalente a livello nazionale, favorevole al rapido completamento della rete nazionale di insediamenti, e le resistenze degli amministratori dei vari enti locali, tra i quali, riferisce sempre lo stesso rapporto, "è palpabile la tensione tra la necessità di adempiere un obbligo e quella di far fronte ai pregiudizi dell'elettorato locale".

Vale la pena invece di soffermarsi sul ruolo giocato dai giudici nell'applicazione del nuovo "diritto per gli zingari". La nuova legge è stata infatti alla base

di una litigiosità quantitativamente rilevante, che rappresenta un'eccezione alla tendenza generale, almeno nel passato, nel panorama internazionale secondo la quale i rom appaiono restii ad andare in giudizio per la tutela dei diritti che l'ordinamento statale a vario titolo gli concede. Il ruolo delle corti è stato duplice. Da una parte il giudiziario ha dovuto vicariare l'esecutivo nella funzione di stimolo alle comunità locali al rispetto dell'obbligo legislativo di realizzazione degli insediamenti, dall'altra parte esso si è dovuto, in modo abbastanza imprevisto, occupare della ripartizione tra differenti comunità nomadi della "risorsa scarsa" costituita dagli insediamenti.

Mentre sotto il primo aspetto la battaglia si è giocata su problemi molto tecnici circa la possibilità di sanzionare i Comuni che non ottemperavano all'obbligo, il secondo è forse più interessante. Il legislatore infatti, identificando *tout court* il *gypsy* con il "nomade" ha molto semplificato una realtà che negli ultimi decenni si è fatta sempre più complessa. Sulle strade inglesi, i rom non sono mai stati, certo, gli unici componenti dell'universo girovago. Basti pensare, per fare un solo esempio, alla presenza di *Tinkers* di origine irlandese, membri di una comunità girovaga non-rom che a partire almeno dal XVII secolo si è andata progressivamente strutturando come gruppo etnico autonomo. Negli ultimi decenni si sono andati tuttavia aggiungendo gruppi di persone che, senza alcuna relazione con i rom o con le altre comunità storicamente nomadi, hanno cominciato una vita girovaga pensata come rifiuto dei modelli sociali dominanti, in parte riprendendo aspetti del movimento *hippy*. In vari casi anche questi cosiddetti *new age travellers* hanno cercato di accedere alla tutela accordata ai *gypsies*, incontrando l'opposizione degli enti locali, i quali al tempo stesso reclamavano però sovente l'applicazione nei confronti dei *new age travellers* delle sanzioni penali che il *Caravan Sites Act* prevedeva per i *gypsies* che realizzassero insediamenti illeciti.

Le corti hanno dovuto da una parte confermare quanto evidente nel testo legislativo, ossia che lo "zingaro legislativo" non è uno zingaro etnico ("*whatever their race or origin*"); dall'altra hanno dovuto stabilire cosa sia caratteristico dello "stile di vita nomade" ("*nomadic habit of life*") utilizzato dal legislatore come spartiacque, ma di per sé semanticamente ambiguo. *Quid* per gli spostamenti ricorrenti ma stagionali? Quale la rilevanza dello scopo, economico o non economico, dello spostamento? Dopo quanto tempo la mobilità girovaga assurge a "stile di vita"? Dopo quanto tempo di vita sedentaria si cessa di essere nomadi? *Quid* se l'inizio della mobilità girovaga è stato non spontaneo ma indotto dall'impossibilità di trovare un'abitazione fissa, da necessità economiche o da altra causa di forza maggiore?

La lista potrebbe naturalmente diventare molto lunga.

I giudici hanno dovuto faticare non poco a identificare un nocciolo duro del concetto di "nomadismo", che è stato descritto come il "muoversi da luogo a luogo per uno scopo come necessaria e caratteristica parte della propria vita"; nella pratica la tendenza è apparsa essere quella di cercare di limitare al massi-

mo l'applicabilità della nuova legge ai "nuovi gruppi" non Zingari, anche se la formulazione legislativa non ha potuto impedire di ammettere in alcuni casi anche i *new age travellers* ai benefici previsti.

A partire dal 1994 il modello legislativo introdotto nel 1968 è diventato però di colpo storia. In tale anno si è avuta infatti una svolta a opera del governo in carica guidato da Major, espresso dal Partito Conservatore, che decide di abrogare le parti qui rilevanti del *Caravan Sites Act 1968*, contenenti l'obbligo di realizzazione degli insediamenti e le norme sulla *designation*, eliminando il sostegno finanziario statale alla realizzazione degli insediamenti, e introducendo severe sanzioni penali azionabili a seguito dell'intimazione di sgombero emessa (discrezionalmente) da un ente locale verso *chiunque* (non solo il *gypsy*) occupi illegittimamente terreni "risiedendo in un veicolo o in veicoli". Le basi di tale repentino mutamento di tendenza non sono difficili da identificare. La promessa elettorale di intervento sul problema degli insediamenti illeciti era basata su un disagio fortemente sentito nelle zone rurali. La lentezza nella realizzazione degli insediamenti pubblici faceva sì che nel 1992 su 13.500 circa abitazioni mobili possedute da "zingari", 4.500 stazionassero ancora in luoghi non autorizzati. La diffidenza radicata in alcune parti della popolazione per le comunità girovaghe si era poi acuita per motivi completamente estranei agli zingari "etnici". I *new age travellers* erano infatti stati oggetto di dure campagne di stampa per la loro condotta particolarmente disordinata, e il giudizio negativo nei loro confronti aveva alla fine alimentato un generico rigetto per tutti i "nomadi". A questi fattori si era aggiunta poi una contingente necessità di tagli di bilancio, che dava naturalmente fascino a ogni proposta che eliminasse costi a carico dell'amministrazione centrale.

Il ragionamento alla base della riforma è piuttosto semplice: la scelta di condurre una vita nomade è di per sé perfettamente ammissibile, ma deve svolgersi nel rispetto delle leggi e non deve comportare una posizione di privilegio, anche sotto forma di sostegno finanziario, rispetto a chi abbia compiuto una scelta più convenzionale. In questa prospettiva, il nomade che non voglia convertirsi alla vita sedentaria (obiettivo esplicitamente ritenuto auspicabile nel lungo termine) e non trovi sistemazione in uno degli insediamenti pubblici costruiti a discrezione degli enti locali non avrà che da procurarsi un terreno e richiedere le autorizzazioni urbanistiche necessarie per stabilirvi caravans..

Non è qui nostra intenzione dare una valutazione circa i rispettivi meriti e demeriti delle due successive *policies* messe in atto nell'ordinamento inglese circa gli insediamenti zingari; un tale esercizio richiederebbe infatti la presentazione preliminare di una gran mole di dati ulteriori rispetto a quelli qui esposti. Va comunque menzionato che la riforma del 1994 è stata sottoposta a un grandissimo numero di critiche tanto nel corso del dibattito parlamentare, in particolare nella camera alta, che da parte di numerose organizzazioni per i diritti civili.

Pressoché unanime è stata poi la bocciatura della riforma da parte dei giu-

risti accademici, che hanno visto - ci sembra lucidamente - come la distanza culturale tra lo stile di vita dei nomadi inglesi e quello della popolazione sedentaria sia tale da rendere improponibile la generica affermazione della legittimità e dignità del primo senza prevedere una qualche deroga al diritto comune al fine di garantire la possibilità del suo concreto e reale esercizio. In sintesi, le critiche evidenziano come l'affermazione degli "eguali diritti" e la retorica dell'"abolizione dei privilegi" mostrino fatalmente la corda quando l'esercizio dei primi deve passare (come nel caso delle autorizzazioni urbanistiche) al vaglio di organi dotati di ampia discrezionalità, che inevitabilmente esercitano questa secondo gli schemi culturali dominanti nelle comunità che li esprimono; schemi secondo i quali, piaccia o no, il nomadismo è uno stile di vita profondamente sospetto. Il confronto sul problema del nomadismo rom o non-rom non si è tuttavia chiuso con la "marcia indietro" del 1994, e il *Caravan Sites Act* ha comunque rappresentato un punto di non ritorno nel rapporto tra giuristi e "zingari". Il problema del nomadismo è diventato uno degli aspetti del ricco dibattito tra etnicità e diritti umani che ha luogo in Inghilterra, dove si accumulano decisioni giudiziarie, scritti di giuristi accademici nelle riviste più prestigiose e il "diritto per i rom" non è più un tema marginale o folkloristico.

Dopo la pagina oscura rappresentata dalla legge del 1912, anche la Francia ha compiuto un tentativo di affrontare in termini costruttivi il problema della condizione rom, di nuovo a partire dallo specifico aspetto del nomadismo. Un primo intervento di rilievo ebbe luogo nel 1990 con il famoso articolo 28 della cosiddetta *loi Besson* destinata a regolare l'alloggio per persone "sfavorite"; secondo tale articolo ogni dipartimento era tenuto a prevedere "le speciali condizioni di accoglienza dei 'viaggianti' (*gens du voyage*) per ciò che riguarda il transito e il soggiorno, includendovi le condizioni di scolarizzazione dei bambini e quelle di esercizio di attività economiche" e ogni comune con più di 5000 abitanti doveva stabilire "le condizioni di transito e soggiorno delle *gens du voyage* sul proprio territorio, riservando dei terreni attrezzati a quest'effetto". Anche qui, come nel caso inglese, al bastone si accompagnava la "carota" rappresentata da maggiori possibilità di intervento contro gli insediamenti non autorizzati. Infatti dal momento della realizzazione delle aree di accoglienza "il sindaco o i sindaci di Comuni che si siano riuniti per realizzarla potranno con ordinanza, vietare lo stazionamento delle *gens du voyage* sulla restante parte del territorio comunale".

Di nuovo, la pratica ha dimostrato la difficoltà di rendere efficaci obblighi di cooperazione per le autorità locali. L'art. 28 sollevò pure qui un contenzioso abbastanza rilevante, che ne evidenziò anche i limiti correlati alla sua natura improvvisata (si trattava di un'iniziativa individuale di un parlamentare di buona volontà, inserito in una legge che originariamente non doveva affrontare il problema), tuttavia ebbe il merito storico di avviare un dibattito e una partecipazione delle comunità interessate. Nel decennio successivo il dibattito sulle possibili vie legislative divenne sempre più intenso, e nel 1999 si ebbe la

creazione da parte del governo di una Commissione nazionale consultiva delle *gens du voyage*, composta da 40 membri, tra i quali (oltre a funzionari, politici ed esperti) anche 10 rappresentanti delle popolazioni nomadi, con la funzione di “studiare i problemi specifici vissuti dai nomadi e di avanzare delle proposte in vista di migliorare il loro inserimento nella comunità nazionale”.

Il frutto del dibattito avviato nel 1990 è recente ed è costituito da una legge del luglio 2000 che vuole regolare complessivamente l'accoglienza e l'alloggio dei “viaggianti”, con l'abrogazione dell'articolo 28 della “legge Besson”. La nuova legge è complessa, e i suoi dettagli tecnici qui annoierebbero. Il punto chiave è comunque costituito dalla conferma dell'obbligo di accoglienza dei viaggianti, e da una procedura per la definizione dei piani di realizzazione degli insediamenti che tiene conto anche delle necessità economiche dei viaggianti e della scolarizzazione dei bambini, e prevede anche l'identificazione di terreni per occupazione transitoria in occasione di feste tradizionali o religiose. Soprattutto, l'elaborazione del piano dipartimentale degli insediamenti è sì altamente partecipativa, coinvolgendo oltre al prefetto e alle assemblee politiche anche commissioni locali rappresentative dei viaggianti (che quindi hanno ora una base nella legge, non in una semplice decisione governativa come quella nazionale del 1999), ma prevede anche la possibilità di intervento autoritativo da parte del prefetto (che ha un cosiddetto “potere di sostituzione”) in caso di rifiuto da parte dei Comuni di attuare le previsioni del piano di loro competenza, di nuovo con la “carota” costituita da maggiori poteri per i sindaci per ottenere lo sgombero di insediamenti illegali.

Il poco tempo trascorso dalla promulgazione dell'ultima legge francese non permette di valutare la sua efficacia. Tuttavia essa, come il precedente *Caravan Sites Act* inglese, rimane un esperimento abbastanza impressionante per un osservatore italiano. Nel nostro Paese, nonostante la dimensione del problema, a livello nazionale la questione rom sembra essere un tabù. Le scelte inglesi e francesi potrebbe essere ritenute un approccio limitato e in fondo anche arbitrario, perché sembrerebbero confermare la diffusa equazione “zingaro/rom uguale nomade” che è ben lungi dall'essere sempre valida. Si tratta tuttavia di soluzioni che non volevano essere “a prova di antropologo”, ma contributi pragmatici alla soluzione di un problema sociale. Non tutti i rom sono nomadi e non tutti i nomadi sono rom, ma è forse vero che alcuni dei problemi dei rom derivano dalla pratica, volontaria o forzata, di varie forme di nomadismo in un contesto giuridico ormai nettamente modellato sullo stile di vita della popolazione sedentaria.

Di fronte alle esperienze straniere, l'interrogativo che in prospettiva italiana sorge più spontaneo riguarda il livello al quale si deve porre la normativa statale di intervento. Le esperienze inglesi e francesi sembrerebbero deporre a favore di un modello il più centralizzato possibile. Lo stereotipo negativo circa gli “zingari” è fortemente radicato ed è una realtà con la quale anche il più ziganofilo deve fare conto. L'attribuzione di un'ampia discrezionalità, di diritto o di mero fatto, alle autorità locali nella realizzazione degli interventi implica inevitabilmente un

freno, in virtù del potere di blocco detenuto dall'elettorato locale e dal timore del singolo ente locale di assumere qualsiasi decisione per timore di scontare, in termini di aumentato afflusso sul proprio territorio, il prezzo della passività degli altri. Il *feuilleton* italiano della realizzazione dei "campi nomadi" è a questo riguardo molto istruttivo.

Il rapporto centro-periferia nella gestione della "questione zingara" in Italia va probabilmente ridiscusso. Lo schema generale attuale è quello di politiche comunali svolte in molti casi sulla base di leggi regionali. È legittimo ad esempio chiedersi se il livello della legislazione regionale sia veramente il più opportuno per un'efficace gestione. Si è parlato in Italia di un processo di progressiva "regionalizzazione" della tutela delle minoranze e la legislazione, variamente denominata, a tutela dell'identità etnica rom, è stata vista come parte integrante di questo processo, che ha tuttavia la sua matrice in un sistema di tutela centrato su minoranze linguistiche con un forte radicamento territoriale. L'estensione del processo di regionalizzazione della tutela, già discutibile nel caso delle minoranze linguistiche "tradizionali", a una minoranza priva di tale radicamento, senza lingua pienamente standardizzata e, soprattutto, con una così peculiare storia di subita intolleranza non sembra la migliore premessa per una soluzione.

Al tempo stesso, le principali esperienze europee ci mostrano come un intervento normativo statale comporti dei benefici che vanno al di là della soluzione - buona o cattiva - che le norme introducono, e che consistono nell'attivazione dell'ordinario circuito di rielaborazione critica dei materiali giuridici. L'affermazione esplicita, per quanto debole, di diritti incita comunque la categoria di soggetti interessati a cercar tutela in giudizio, producendo così decisioni giudiziarie, che saranno approvate e discusse dagli specialisti e comunque danno visibilità al problema. E sappiamo tutti come oggi, ci piaccia o non ci piaccia, la soluzione razionale di un problema sociale difficilmente può non passare attraverso una discussione sul bilanciamento dei (a volte contrapposti) diritti dei soggetti coinvolti.

Chi abbia dubbi sulla forza del tabù sui rom nella nostra politica nazionale, può trovare una buona prova in tal senso nella vicenda della legge del 1999 sulle "minoranze linguistiche storiche", destinata a correggere appunto quel processo di regionalizzazione della tutela minoritaria al quale abbiamo accennato e a dare applicazione all'articolo 6 della Costituzione. Mentre la prima versione del testo comprendeva tra le lingue tutelate una lista che comprendeva le "lingue zingare", queste scomparivano dalla versione finale (nonostante il radicamento plurisecolare di molte comunità rom italiane) a seguito di una negoziazione politica le responsabilità della quale sono - per chi voglia - facilmente identificabili dalla lettura dei lavori preparatori accessibili sul sito internet del parlamento.

Un ulteriore aspetto nel quale il diritto comincia, almeno potenzialmente, a venire incontro ai rom, riconoscendone le specificità e le necessità di tutela è quella della tutela antidiscriminatoria. Qui i problemi rimangono enormi, e per l'Italia sono stati messi in luce dall'ultimo rapporto sul nostro Paese preparato dalla Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (organo del Consiglio

d'Europa). La discriminazione antizingara è diffusissima, ed è solo da poco che si vanno strutturando strumenti giuridici che rendano possibile, non solo in teoria ma in pratica, contrastarla. In Italia non vi è una forte tradizione di battaglie legali contro le discriminazioni, che in altre realtà è stata una forma di impegno civile di grandissimo impatto pratico, basti pensare alle battaglie giudiziarie americane degli anni '50 contro la segregazione razziale. L'“approccio americano” alla lotta contro la discriminazione, attraverso la ricerca di casi emblematici da portare nelle aule di tribunale, scegliendoli tra quelli utili a costituire “precedenti” e comunque ad attirare l'attenzione su un problema è tra l'altro alla base della filosofia dell'European Roma Rights Center (“Centro Europeo per i Diritti dei Rom) con sede a Budapest che fornisce assistenza giudiziaria in tutta Europa, Italia compresa.

Per quanto riguarda il nostro diritto, a partire dal 1998 esistono norme sulla discriminazione etnica e razziale che si pongono su un livello alto anche rispetto a quello di Paesi con più tradizione nel settore. Si tratta di norme valide, e che tra l'altro prevedono anche facilitazioni per chi voglia intentare una causa, volte a ridurre il rischio di ridurre la legge a lettera morta per effetto della cronica inefficienza della giustizia civile. Anche qui, è ancora troppo presto per vedere quale sarà l'impatto pratico di tale normativa, che tra pochi mesi dovrà essere tra l'altro rivista per l'obbligo di recepire la direttiva UE 43/2000 sulla discriminazione etnica e razziale, che per alcuni aspetti offre una tutela meno estesa della legge italiana.

La discriminazione antizingara, che da noi non ha ancora trovato modo di arrivare alle aule giudiziarie, è stata oggetto di interessanti pronunce in vari Paesi europei. È ad esempio il caso dell'Inghilterra, dove uno dei casi più famosi è stato quello contro l'uso dei cartelli *no travellers* (“niente viaggianti”, che equivarrebbe al nostro “vietato l'ingresso ai nomadi”) all'ingresso di certi pub; cartelli che sono stati ritenuti una violazione della legge contro le discriminazioni razziali.

I cartelli contro i nomadi non sono sconosciuti nel nostro Paese, e alcuni sono addirittura opera di pubbliche amministrazioni (“divieto di stazionamento ai nomadi” ecc.).

Anche da noi d'altronde il termine “nomade” è diventato semplicemente un sinonimo di “zingaro” e del più politicamente corretto “rom”; ricordo bene a tale riguardo un altro articolo di giornale in cui si attribuivano certi furti a una banda di “nomadi stanziali”, dimostrando chiaramente lo slittamento di significato.

Sino a oggi, si è trattato di condotte che sono rimaste in una sorta di “area grigia” del diritto, dove le norme scritte non sono attivate perché nessuno ha l'interesse ideale o economico ad attivarle. Le norme costituzionali e legislative che rendono illeciti i cartelli “antinomadi” sono state tenute anch'esse “dormienti”, similmente alle norme penali mai applicate nei confronti delle persone “normali”, e invece costantemente applicate contro i rom.

Bibliografia essenziale

Aiello, P. - *Dalla 'tourbe de nomades' alle 'gens du voyage': l'inquadramento giuridico della "questione zingara" in Francia*, Tesi di laurea in giurisprudenza, Università di Firenze, a.a. 2000-2001.

Cubero, J. - *Histoire du vagabondage*, Paris, Imago, 1998.

Fiori, A. - *Mendicanti, oziosi e vagabondi nella legislazione italiana (1859-1915)*, in «Clio. Rivista trimestrale di studi storici», XXXIII, n. 1, gennaio-marzo 1997, pp. 125-149.

Fraser, A. - *The Gypsies*, Oxford-Cambridge (Ma.), Blackwell, 1995².

L. Lucassen, W. Willems, A. Cottaar (a cura di) - *Gypsies and Other Itinerant Groups. A Socio-Historical Approach*, New York-London, St. Martin's Press-Macmillan Press, 1998.

Mayall, D. - *Gypsy-travellers in Nineteenth-century Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Narciso, L. - *La maschera e il pregiudizio. Storia degli zingari*, Roma, Melusina, 1990.

Piasere, L. - *Les pratiques de voyage et de halte des populations nomades en Italie*, in *Les pratiques de déplacement, de halte de stationnement des populations tsiganes et nomades en France*, a cura di A. Reyniers, Paris, Centre de recherches tsiganes, 1985.

Piasere, L. - *Stranieri "e" nomadi*, in *L'urbanistica del disprezzo*, a cura di P. Brunello, Roma, Manifestolibri, 1996, pp. 23-27.

Poulter, S., *Ethnicity, Law and Human Rights. The English Experience*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

Sbriccoli, M. - *La penalistica civile. Teorie e ideologie del diritto penale nell'Italia unita*, a cura di A. Schiavone, *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 147- 232.

Simoni, A. - *I giuristi e il "problema di una gente vagabonda": considerazioni a partire da un libro di inizio '900 nato da un incontro con i rom meridionali*, in L. Piasere (a cura di), *Italia Romani*, vol. III, Roma, CISU, 2002.

Simoni, A. - *Il giurista e gli zingari: lezioni dalla common law*, in «Politica del diritto», 1999, XXX, pp. 629-666.

Simoni, A. *La mendicizia, gli zingari e la cultura giuridica italiana: uno schizzo di tappe e problemi*, in «Polis. Ricerche e studi su società e politica in Italia», 2000, XIV, pp. 371- 389.

Svensson, B. - *On the Dark Side of Culture. The Encounter of the Swedish Tinker with Justice*, in «Ethnologia Europea», 1992, n. 22, pp. 5-16