SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2370

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore DANIELI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 1995

Legge-quadro per favorire l'istruzione, la formazione professionale, l'accesso al lavoro ed alla casa degli appartenenti alle comunità nomadi e per disciplinare la loro presenza sul territorio nazionale

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – Il rapporto tra le istituzioni e gli zingari si presenta molto difficile: molto spesso essi non sono registrati neanche all'anagrafe; non hanno quindi carta d'identità, passaporto o altro documento, per cui da un punto di vista giuridico sono inesistenti. Ciò causa una serie di conseguenze negative: non possono avere un lavoro regolare, non possono avere diritto all'assistenza sanitaria, alla concessione di licenze, al rilascio della patente di guida, eccetera.

La consistenza numerica del fenomeno è di circa 55.000 unità sparse sull'intero territorio italiano. Allo stato non risulta esservi alcuna legge statale particolare destinata alla sua disciplina specifica.

La stima della consistenza numerica degli zingari in Italia è particolarmente difficile da farsi, sia per il nomadismo che li contraddistingue, sia per la volontà degli stessi zingari di sfuggire ai controlli burocratici (per cui spesso non denunciano nemmeno la nascita dei figli) sia per le carenze del censimento italiano.

Origine ed epoca presunta dell'insediamento: gli zingari presenti nel nostro territorio appartengono ai due gruppi Rom e Sinti; anche se tutti si riconoscono nell'etnonimo «Rom» che nella loro lingua, detta «romanes», significa «uomo», si deve comunque precisare che la denominazione Sinti è tratta dal fiume Sind che si trova nel nord dell'India.

Dallo studio della lingua è stata stabilita l'origine indiana della popolazione zingara. Le loro emigrazioni verso occidente incominciano a partire dal IX secolo, quando dalle zone nord-occidentali dell'India si spostano verso la Persia e da qui verso la Turchia e la Grecia, da dove poi si diffusero in tutta Europa.

L'origine degli zingari in Italia, dalla documentazione in possesso, si fa risalire all'invasione dei Balcani da parte dei Turchi.

Dai Paesi slavi e dalla Grecia si spostarono verso l'Italia per due vie: via terra, attraverso i Balcani ed i territori tedeschi, giunsero nel nord Italia; via mare, dalla Grecia raggiunsero le coste calabresi, pugliesi, siciliane ed abruzzesi.

La lingua: la lingua degli zingari viene denominata «romanes» con ciò individuando non certo una lingua unitaria, ma un insieme di dialetti, che col tempo si sono differenziati essenzialmente per ragioni collegate proprio al loro nomadismo. Tuttavia ancora oggi possiamo rintracciare affinità tra questi vari dialetti ed alcuni dialetti neoindiani (delle zone di loro provenienza). Alla lingua originaria si sono, infatti, aggiunti man mano «prestiti» derivanti dai contatti con le popolazioni dei Paesi in cui si spostavano.

I dialetti degli zingari italiani appartengono al gruppo delle lingue «non vlakh» che si caratterizzano per l'assenza dell'influenza della lingua latina, mentre è accentuata l'influenza della lingua greca, tedesca, slava ed italoromanza.

Il romanes viene parlato a livello familiare o di clan; i dialetti rappresentano il secondo veicolo linguistico, mentre l'italiano rappresenta il terzo codice.

La religione: gli zingari non appartengono ad una religione ben definita. Si può dire che hanno praticato un certo sincretismo tra credenze e pratiche religiose di tipo animistico e le altre religioni con cui sono venuti a contatto, con l'evidente presenza di

superstizioni e leggende acquisite lungo il corso del loro girovagare.

Nel loro credo si individuano un dio del bene – «Del» o «Devèl» – ed una divinità del male – «Beng» – che è inferiore per potenza a «Del». Per essi è rilevante il culto della vita, della fecondità, rivolto alla terra quale grande madre, «Bari Daj». Al di sotto di «Devèl» e di «Beng» ci sono i «Mulè», cioè gli spiriti dei morti.

Nella fase attuale gli zingari si adeguano – per lo più in forma esteriore – alle religioni dei Paese ospitanti (musulmana, cattolica, ortodossa).

Tra le credenze degli zingari spicca la concezione dell'anima intesa come entità che si può staccare dal corpo anche durante il sonno (in ciò non è estranea l'influenza delle religioni orientali).

Poche le tradizioni religiose presenti tra gli zingari; ricordiamo solo la «slava»: cerimonia di tipo pagano per ricordare, con particolari riti, un defunto.

In passato esisteva, presso gli zingari, il culto per alcuni animali, in modo particolare per il cavallo.

La scolarizzazione: la scolarizzazione presenta problemi di non facile soluzione: i frequenti spostamenti non garantiscono le condizioni sufficienti per un regolare *curriculum* di studi per i bambini. D'altra parte ai genitori – per lo più analfabeti – mancano le motivazioni necessarie per incoraggiare i loro figli alla frequenza scolastica, anche a causa della costante diffidenza nei confronti delle istituzioni.

Un'indagine svolta dall'Opera nomadi nel 1980, sulle condizioni degli zingari nel Lazio, ha dato i seguenti risultati:

49 per cento analfabeti in età scolare;

15 per cento si sono dichiarati autodidatti.

Nell'anno scolastico 1989-90:

16,5 per cento dei bambini in età scolare (dai 6 ai 14 anni) ha frequentato regolarmente la scuola;

8,5 per cento ha frequentato irregolarmente;

75 per cento non ha frequentato affatto.

La conoscenza dell'italiano si pone ad un livello molto basso proprio a causa della mancanza di scolarizzazione e del già citato atteggiamento di diffidenza verso la cultura istituzionale.

Aspetti socio-culturali: nella mentalità degli zingari alcune attività professionali hanno particolare significato: il fabbro, lo stagnino, il calderaio, rappresentavano mestieri collegati con forze soprannaturali, con le attività degli stregoni e dei maghi.

Così per le donne l'attività più frequente è la divinazione e l'individuazione della sorte degli uomini (cartomanzia e lettura della mano) legate come sono al mondo magico e religioso.

Il mondo della magia è prontamente riflesso nelle fiabe che vengono tramandate oralmente e rappresentano alcuni punti importanti delle loro credenze e dei valori che devono essere trasmessi. Fra gli aspetti caratteristici ricordiamo:

a) il senso della famiglia e il rispetto degli anziani uniti alla solidarietà fra i membri;

b) il rifiuto di matrimoni misti (cioè con i non-zingari);

c) il rispetto dell'uomo-zingaro, la cui dignità gli proviene dalla famiglia, dalla saggezza e dall'abilità;

d) l'amore per la libertà;

e) l'atteggiamento di avversione nei confronti dei non-zingari.

Situazione alloggiativa: gli zingari si caratterizzano per il loro nomadismo, anche se non si può parlare di un nomadismo in senso pieno; infatti, il 33 per cento di essi possono essere considerati nomadi in quanto vivono in un *habitat* mobile e si spostano regolarmente dalle 30 alle 50 volte l'anno; il 16 per cento sono semi-nomadi perchè, sebbene vivano in situazioni mobili, si spostano solo in un periodo dell'anno; il 51 per cento devono essere considerati sedentari, in quanto non si spostano affatto ed il loro *habitat* può essere mobile, ma non necessariamente è tale.

Nel nord Italia prevale il nomadismo, mentre al sud si registra più sedentarismo.

Forme associative: le associazioni presenti in Italia che si interessano degli zingari sono sorte all'esterno della minoranza stessa:

l'Opera nomadi, ente morale che svolge attività di promozione sociale;

il Centro studi zingari, che promuove inchieste ed attività di conoscenza sulla situazione degli zingari;

l'Opera assistenza spirituale nomadi in Italia, organismo per l'evangelizzazione;

la Missione evangelica zingara;

l'Associazione nazionale zingari oggi.

Grado di integrazione della popolazione nelle comunità locali: il rapporto tra gli zingari e la comunità italiana è stato e rimane problematico principalmente per due motivi: l'uno imputabile al comportamento tipico della popolazione zingara, restia a qualsiasi tipo di controllo e di integrazione; l'altro attribuibile alla secolare diffidenza della comunità italiana nei loro confronti.

Gli stessi gruppi sedentari, che vivono in baracche ai margini delle città, sono malvisti dalle popolazioni del luogo. Il mondo del lavoro offre loro pochi spazi; essi si dedicano prevalentemente al commercio di cavalli e di asini, sono artigiani del metallo, lavorano nei «luna-park».

La precarietà dei mestieri esercitati riduce gli zingari in grave difficoltà, e questo stato di cose provoca l'aumento del fenomeno della questua (la *manghel*) praticata soprattutto dalle donne e dai bambini – che vengono così sfruttati dalla stessa comunità – anche perchè questa rappresenta l'unico mezzo di sostentamento.

Fatti questi brevi cenni sulla comunità degli zingari, riteniamo necessario aggiungere solo alcuni dati relativi alla loro consistenza numerica: sull'intero territorio italiano sono presenti circa 55.000 unità: secondo l'Associazione italiana zingari oggi, gli appartenenti al gruppo dei Sinti (presenti in Italia sin dal 1400) sarebbero oggi 20.000, mentre i Rom (giunti successivamente) arrivano ad una presenza di 35.000 unità.

Come già ricordato, gli appartenenti alle comunità nomadi, comunemente detti zingari, presenti nel territorio nazionale hanno un rapporto assai difficile soprattutto con le istituzioni.

D'altronde non si può negare che chiunque scelga di vivere in una qualsiasi società deve, innanzitutto, rispettare le sue regole, adattandosi – almeno in parte – ai suoi modi e regole di vita. Questo è l'unico modo per rendere possibile la convivenza fra la popolazione residente e le varie minoranze etniche, attraverso il rispetto reciproco, che garantisca quindi la tutela del patrimonio culturale della stessa minoranza. Chi rifiuta aprioristicamente e sistematicamente qualsiasi tipo di di integrazione con la comunità ospitante, potrà – forse – mantenere l'orgoglio delle proprie tradizioni, ma non potrà certo poi pretendere sovvenzioni o reclamare assistenza da parte delle stesse strutture sociali che esso rifiuta.

D'altronde, allo stato, non risulta esservi alcuna legge che si occupi specificamente di questa minoranza etnica; non è certo cosa facile, tuttavia il presente disegno di legge si propone proprio di trovare una soluzione al problema della presenza di popolazioni nomadi sul territorio nazionale, assicurando loro la scolarizzazione, l'avviamento e l'inserimento nel mondo del lavoro, la casa, la sanità.

In particolare si ipotizzano interventi diretti:

ad una maggiore responsabilizzazione del nomade, chiamato a provvedere direttamente ai costi derivanti dall'esercizio della propria scelta di vita, prevedendo eventualmente, in via subordinata, la possibilità di interventi pubblici;

a «trattenere» per il maggior tempo possibile le famiglie appartenenti ai gruppi nomadi su di un determinato territorio, condizione indispensabile per poter assicurare l'educazione ai bambini e l'inserimento nel mondo del lavoro per gli adulti;

ad avviare specifici progetti, annuali o pluriennali, che prevedano la possibilità di

contributi pubblici da destinare agli imprenditori per assicurare la formazione professionale ed il lavoro, di finanziamenti volti alla realizzazione delle iniziative nel campo della scolarizzazione;

a tutelare, comunque, il diritto delle comunità nomadi di individuare i siti da destinare alla propria dimora provvisoria, nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e delle distinzioni d'uso previste dai piani regolatori. Tutto ciò allo scopo di vigilare sulla sicurezza e sull'igiene dell'ambiente in cui vivono queste persone;

ad assicurare il diritto alla casa per quanti decidano di inserirsi stabilmente nel tessuto sociale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Diritto di soggiorno)

1. Agli appartenenti alle comunità nomadi Sinti e Rom è riconosciuto e garantito il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio nazionale, fatte salve le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sicurezza e sanità.

Art. 2.

(Finalità)

1. Al fine di agevolare la piena partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica italiana, è demandato alle regioni il compito di favorire e promuovere iniziative volte all'inserimento organico per una piena integrazione nel tessuto sociale degli appartenenti alle comunità nomadi di cui all'articolo 1.

2. Ai fini di cui al comma 1, le regioni promuovono interventi di sostegno nel settore dell'alfabetizzazione e dell'istruzione e nel settore della formazione professionale, atti ad assicurare l'accesso al lavoro.

3. Le regioni, di concerto con gli enti locali, devono altresì avviare un programma di accesso alla casa per quanti abbiano, di fatto, adottato un tipo di vita sedentaria, avendo scelto di insediarsi stabilmente nel territorio nazionale.

Art. 3.

(Obblighi degli appartenenti alle comunità nomadi)

1. Gli appartenenti alle comunità nomadi di cui alla presente legge, in possesso della

cittadinanza italiana, che decidono di stabilire nel territorio nazionale la loro dimora provvisoria, sono tenuti al rispetto delle norme vigenti in materia di igiene e di pubblica sicurezza; in particolare sono obbligati al rispetto delle norme relative agli uffici anagrafici e dello stato civile; in caso di omesse denunce di nascita o di morte sono applicate le sanzioni vigenti in materia.

2. I soggetti di cui al comma 1 sono tenuti altresì al rispetto dei regolamenti, con particolare riferimento all'osservanza delle destinazioni d'uso stabilite dagli strumenti urbanistici generali.

3. Gli appartenenti a comunità nomadi, apolidi o in possesso di cittadinanza diversa da quella italiana, debbono uniformarsi, oltre che alle disposizioni del presente articolo, alle disposizioni vigenti in materia di ingresso e soggiorno nel territorio dello Stato italiano.

Art. 4.

(Facoltà di intervento e obblighi di regolamentazione)

1. I comuni, i loro consorzi e le comunità montane possono, con oneri di spesa a carico dei rispettivi bilanci, individuare sul proprio territorio uno o più siti da destinare alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze nomadi, provvedendo a disciplinarne l'uso e le modalità di accesso, vigilando sull'osservanza delle disposizioni emanate al fine di garantire una dignitosa ed ordinata convivenza con la popolazione residente.

2. La presenza nomade nei singoli comuni non deve comunque superare l'uno per mille della popolazione residente. A tal fine i comuni devono provvedere a censimenti e controlli periodici degli insediamenti autorizzati e, in caso di inosservanza delle disposizioni previste dalla legge o dalla specifica disciplina adottata per ogni singolo campo-sosta, provvedono con propria ordinanza allo sgombero immediato dell'insediamento.

3. Dal computo di cui al comma 2 sono esclusi tutti coloro che fanno parte del per-

sonale al seguito di intrattenimenti e spettacoli viaggianti.

Art. 5.

(Scolarizzazione e tutela dell'infanzia)

1. I comuni, i loro consorzi e le comunità montane, in accordo con gli uffici periferici del Ministero della pubblica istruzione, sono tenuti ad adottare misure ed iniziative idonee a favorire la scolarizzazione dei bambini, nonchè a vigilare sul rispetto dei diritti del fanciullo, nell'ambito di un più generale programma di tutela dell'infanzia.

2. Le regioni provvedono allo stanziamento ed alla erogazione di contributi per la realizzazione dei programmi di cui al presente articolo sulla base di programmi annuali di intervento, approvati specificatamente dalla regione stessa.

3. In caso di inosservanza e di inadempimento degli obblighi scolastici si applicano a carico dei genitori o di chi comunque detiene la patria potestà le sanzioni vigenti per la tutela del diritto all'istruzione.

Art. 6.

(Formazione professionale)

1. Le regioni ed i comuni, al fine di favorire la formazione professionale degli appartenenti alle comunità nomadi, devono garantire loro l'accesso ai contributi previsti per la frequenza ai corsi, riservando una percentuale dei relativi posti, calcolata sulla base dei censimenti comunali, agli appartenenti a queste comunità in una fascia di età compresa fra i 15 ed i 29 anni.

2. Al fine di favorire il definitivo ingresso nel mondo del lavoro dei soggetti di cui alla presente legge, anche per una loro ulteriore specializzazione, le regioni ed i comuni devono prevedere specifici contributi da destinare alle aziende.

Art. 7.

(Accesso alla casa)

1. Le regioni, le province ed i comuni, di intesa con gli enti di tutela della cultura nomade, devono predisporre piani specifici, adottando le necessarie ed opportune iniziative nell'ambito della legislazione vigente, per favorire l'accesso alla casa per le famiglie nomadi che preferiscano scegliere la vita sedentaria.

Art. 8.

(Sanzioni)

1. Le agevolazioni per gli appartenenti alle comunità nomadi, di cui alla presente legge, decadono, con decorrenza immediata, nel caso di inosservanza degli obblighi previsti in particolare dalle norme di igiene pubblica, di pubblica sicurezza, di tutela dei minori ed istruzione.