

WORDS WHICH EXCLUDE

Parole che escludono

a cura di
CREAa - Centro di Ricerche etnografiche e di Antropologia applicata "Francesca Cappelletto" - Università di Verona
Fondazione Giovanni Michelucci



RACCOMANDAZIONI
ROM E SINTI NELLA LINGUA DEGLI ATTI NORMATIVI
E DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI



With Financial Support from
the Fundamental Rights
and Citizenship Programme
of the European Union



With Financial Support from
the Fundamental Rights
and Citizenship Programme
of the European Union

Fondazione Giovanni Michelucci

tel. + 39 055 597149 / fax +39 055 59268

web: www.michelucci.it - email: progetti@michelucci.it

**CREAa - Centro di Ricerche etnografiche e di Antropologia applicata
"Francesca Cappelletto" - Università di Verona**

tel. +39 045 8028619 - web: <http://profs.formazione.univr.it/creaa/>

CRIA - Centro em Rede de Investigação em Antropologia

tel. +351 21 790 39 17 - web: <http://cria.org.pt/site/>

iCeGS - International Centre for Guidance Studies

tel. +44 01332 591267 - web: www.derby.ac.uk/icegs

Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar

Neveléstudományi Intézet Romológia és Nevelésszociológia Tanszék

tel. +36 (72) 503 600 / 24373 / 24941 - web: www.nevtud.btk.pte.hu/menu/21

Taller ACSA - Taller de Antropologia y Ciencias Sociales Aplicadas

tel. +34 69 0148920 - web: www.taller-acsa.org

ISPMN - Institutul pentru Studierea Problemerol Minorităților Naționale

tel. +40 364 116 261 - web: www.ispmn.gov.ro/

University of Nice Sophia Antipolis LIRCES

Laboratoire Interdisciplinaire Récits Cultures et Sociétés

tel. +33 0493 375439 - web: www.unice.fr/lirces

Partner associato: Regione Toscana

Assessorato al Welfare e alle Politiche abitative

web: www.regione.toscana.it

This publication has been produced with the financial support of the
Fundamental Rights and Citizenship Programme of the European Union.

The contents of this publication are the sole responsibility of the
Giovanni Michelucci Foundation and can in no way be taken to reflect
the views of the European Commission

WORDS WHICH EXCLUDE

Parole che escludono

RACCOMANDAZIONI

ROM E SINTI NELLA LINGUA DEGLI ATTI NORMATIVI
E DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI

a cura di

CREAa - Centro di Ricerche etnografiche e di Antropologia applicata "Francesca Cappelletto" - Università di Verona
Fondazione Giovanni Michelucci Onlus

BOOK EDITION

Edited by Fondazione Giovanni Michelucci

Text editor

CREAa - Centro di Ricerche etnografiche e di Antropologia applicata "Francesca Cappelletto" - Università di Verona
Fondazione Giovanni Michelucci

Publishing and graphic design

Andrea Aleardi

Cover graphic design

Carlos Dingo

Photographic references

Le foto inserite nella pubblicazione fanno parte del materiale raccolto durante la ricerca visiva condotta da Silvia Paggi assistita da Valentina Bonifacio per il laboratorio di ricerca LIRCES dell'Università Nice Sophia-Antipolis.

Thanks

Gli atti normativi e i provvedimenti amministrativi raccolti sono pubblici e disponibili per la consultazione. La selezione e la raccolta dei documenti è stata facilitata dalla collaborazione degli Uffici delle Regioni, dei Comuni e delle Prefetture territorialmente competenti ai quali ci siamo rivolti, e che ringraziamo. Per il territorio della Campania e in particolare per l'area napoletana ha collaborato alla raccolta dei documenti Emma Ferulano.

© Fondazione Giovanni Michelucci - Fiesole 2014
Via Beato Angelico 15 - 50014 Fiesole (FI), Italy
website: www.michelucci.it
ISBN 978-88-907780-9-4



Quest'opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons
Attribuzione – Non Commerciale – Condividi Allo Stesso Modo 3.0
il cui testo è disponibile alla pagina Internet
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>



With Financial Support from
the Fundamental Rights
and Citizenship Programme
of the European Union

INDICE

Parole che escludono. Scheda sintetica del progetto	2
Words which exclude. A brief overview on the project	4
Mappa dei territori di progetto: livello nazionale, regionale e locale	6
Tabelle dei documenti raccolti: livello nazionale, regionale e locale	7
Le raccomandazioni: la definizione di un “problema” è parte del problema	8
Recommendations: the definition of a “problem” is part of the problem	10
RACCOMANDAZIONI	
Come può essere	13
La lingua delle norme e degli atti amministrativi	29

Parole che escludono

Scheda sintetica del progetto

www.wejusticeproject.eu

Perché?

Il progetto nasce dalla lunga esperienza empirica e di studio dei partner nonché dal confronto dei risultati delle ricerche a livello europeo sul tema delle condizioni abitative di Rom e Sinti e delle politiche abitative ad essi rivolte.

A partire da tratti comuni che emergono dal contesto europeo - condizioni abitative al di sotto degli standard ordinari, discriminazione spaziale, sgomberi forzati, antiziganismo diffuso - il progetto intende interrogarsi sull'esistenza di una possibile costruzione sociale stereotipizzata sui Rom che storicamente è diventata condivisa nel discorso pubblico e politico in Europa. Tale costruzione prenderebbe, poi, forme locali legate al contesto specifico e alla relazione instauratasi tra determinati gruppi Rom e Sinti e un determinato territorio, diventando la piattaforma sulla quale si costruiscono progetti e politiche.

Obiettivi e azioni

1. Ricerca

Il focus del progetto è, dunque, sul linguaggio e sulle modalità comunicative delle istituzioni. L'azione principale è quella di analizzare i documenti prodotti dalle istituzioni pubbliche nazionali e locali (leggi, regolamenti, piani, atti, risoluzioni, provvedimenti amministrativi, ecc.) direttamente o indirettamente rivolti alle popolazioni Rom e Sinti, sia per quanto riguarda il linguaggio utilizzato che le misure proposte, in particolare per ciò che concerne la questione abitativa e l'insediamento sul territorio. Su tali questioni, infatti, si gioca oggi molta parte delle politiche di inclusione e la "rom-fobia" è essenzialmente la paura di avere vicino Rom e Sinti. Gli stereotipi possono essere strumenti destinati a mascherare interessi e strategie, e il ricorso ad essi è inseparabile dalle situazioni dove sono in gioco le identità. L'analisi del linguaggio e delle politiche istituzionali comprende lo studio delle ragioni e delle fonti del linguaggio utilizzato, delle misure proposte e delle azioni implementate, l'eventuale ricorso a stereotipi e al come questi possano produrre effetti sulla realtà locale e sulla vita quotidiana di Rom e Sinti.

2. Raccomandazioni

La seconda azione consiste nel trasformare i risultati della ricerca in un patrimonio di conoscenza per coloro che lavorano nelle istituzioni, tanto in ambito politico che amministrativo. Il risultato di questa azione sarà un breve manuale specificamente prodotto per ogni paese con una serie di raccomandazioni utili a prevenire il ricorso a stereotipi e a errori di conoscenza che possono influenzare negativamente l'elaborazione di azioni e politiche volte a migliorare le condizioni abitative e insediative di Rome Sinti, nel rispetto dei diritti e della loro cultura. L'elaborazione di queste raccomandazioni da parte di ognuno dei partner comprende la partecipazione e lo scambio con le associazioni formate da persone Rom e Sinti. Le raccomandazioni relative a ogni singolo paese presentano una parte comune e una parte specifica sul contesto nazionale. Sono redatte nella lingua del paese così come in inglese. Al fine di rendere questo strumento effettivamente utile e adottabile dalle istituzioni, i partner hanno strutturato un'azione di diffusione partecipativa rivolta alle istituzioni attraverso tavole rotonde, seminari e focus-group.

3. Film etnografico

È prevista una terza azione trasversale che si basa sull'approccio dell'antropologia visuale e prevede la realizzazione di un film etnografico sulle condizioni abitative e le testimonianze dei gruppi Rom e Sinti presenti nei paesi partner del progetto.

Words which exclude

A brief overview on the project

www.wejusticeproject.eu

Why?

The project stems from the empirical experience and studies of the partners as well as from the comparison of the results of research at European level on the issue of housing conditions of the Roma and Travellers people, and of the housing and settling policies related to them.

On the basis of the common features arising from the European context – unacceptable housing conditions, discrimination, forced evictions, widespread antiziganism – we have asked ourselves about the existence of a possible stereotyped social description of the Roma and Travellers people, which has become a common element and tradition in European public discourse. This description would then take on local forms linked to the specific context and to the relationship created between certain Roma and Travellers groups and a given territory, becoming a platform on which projects and policies are designed.

What?

1. Research

The focus of the project is on the language used by institutions, and the main action is to analyse the documents produced by national and local Public Institutions (laws, regulations, plans, acts, resolutions etc.) concerning - directly or indirectly - Roma and Travellers, both in regards to language used and the measures proposed, Housing Policies in particular. On the issue of housing, the policies of social inclusion play a certain role, and “Romafoobia” is essentially the fear of having the Roma and Travellers close by. Stereotypes can be used for trade or in situations of conflict in which questions of identity are played out. The analysis of language and institutional measures include the study of the reasons and sources of the language utilized, of the measures and actions proposed, and it could clearly show what the stereotypes in action are, and how they produce effects on reality and on the everyday life of Roma and Travellers.

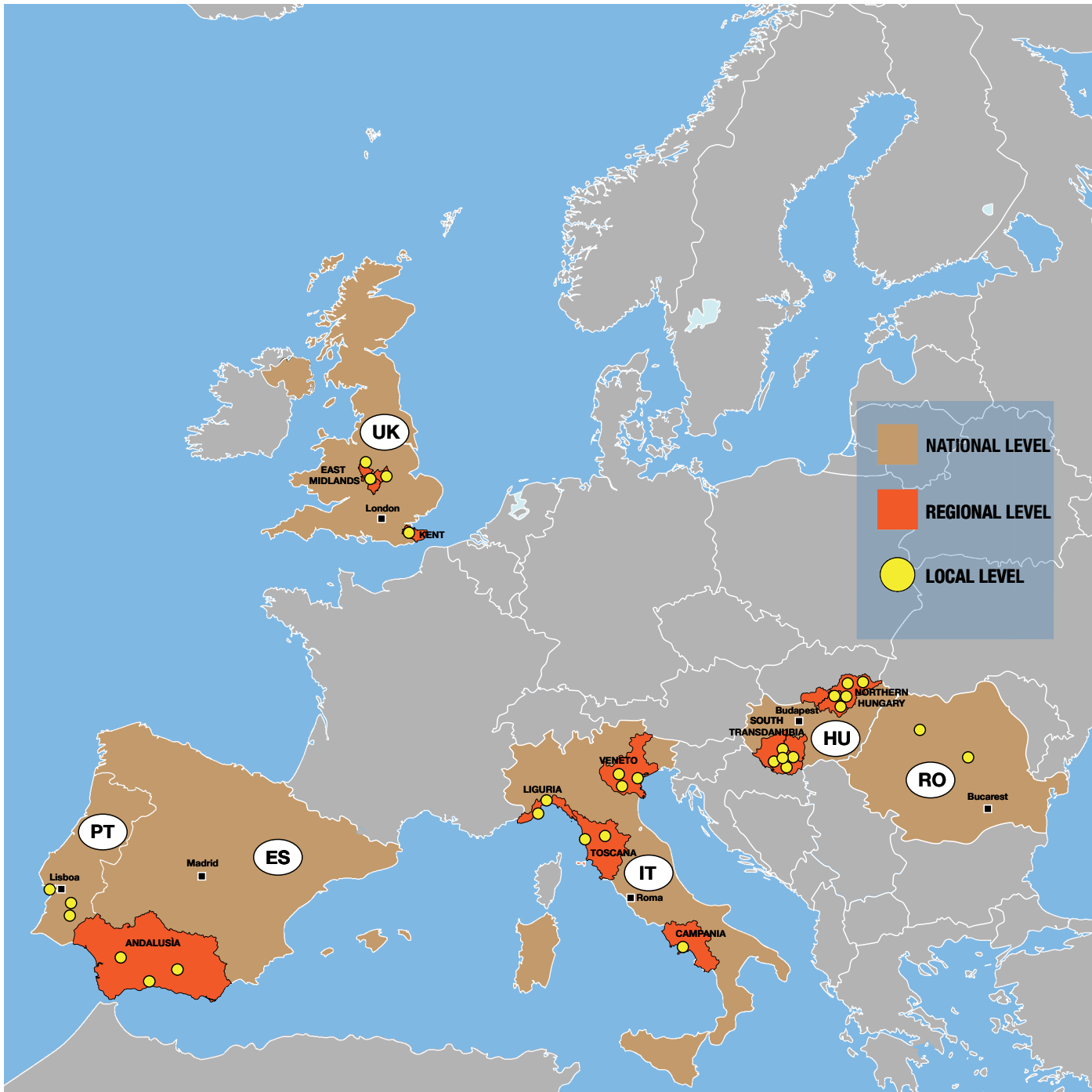
2. Recommendations

The second action is that of making the results of research a heritage of those who work in Institutions in the administrative and political sector.

The result of this action will be a booklet with recommendations to fight and possibly eliminate stereotypes and mis-knowledge that can negatively influence the elaboration of actions and policies aimed at improving the housing conditions of the Roma and Travellers, by respecting their rights and culture. The elaboration of these recommendations by the partners includes involvement and exchange with the Associations formed by Roma and Travellers people. The recommendations of each single country will have a common part with all the involved countries and a specific part on every national background. They are written in the language of the country and in English. In order to make this tool actually adopted by Institutions, the partners have organised a participatory dissemination initiative by holding round tables, seminars and focus-groups.

3. Ethnographic film

A third cross-cutting initiative is envisaged, based on a visual anthropological approach and aiming at making an ethnographic film on the housing conditions and testimony of the Roma and Travellers groups present in the partner countries of the project.



1. Documenti raccolti: Livello Nazionale, Regionale e Locale - *Documents collected: National, Regional and Local level*

National Level	N. Docs	Regional Level	N. Docs	Local Level	N. Docs
ITALY	13	Liguria	4	Genova	45
				Savona	3
		Veneto	5	Legnago	36
				Cerea	9
				Venezia Mestre	9
		Tuscany	59	Florence	387
				Viareggio	28
		Campania	11	Napoli	82
				Provincia di Napoli	11
UNITED KINGDOM	49	South East		Kent	33
		East Midlands		Leicester	18
HUNGARY	29	South Transdanubia	5	Pécs	122
				Siklós/Sásd	6
				Gordisa/Mágocs	2
		Northern Hungary	1	Miskolc	54
				Edelény/Encs	11
				Szakácsi/Szendr lád	4
PORTUGAL	14			Lisbon	7
				Beja	34
				Vidigueira	7
SPAIN	9	Andalusia	12	Sevilla	40
				Málaga	44
				Granada	42
ROMANIA	-			Cluj Napoca	43
				Sfântu Gheorghe	19

2. Sommario dei documenti raccolti (numero totale: 1346) - *Resume of documents collected (total number: 1.346)*

	National Level	Regional Level	Local Level	Total
ITALY	13	68	621	702
UNITED KINGDOM	49	2	51	102
HUNGARY	29	6	199	234
PORTUGAL	14	-	48	62
SPAIN	9	12	126	147
ROMANIA	37	-	62	99
TOTAL	151	88	1.107	1.346

Le raccomandazioni: la definizione di un “problema” è parte del problema

Compito di chi è impegnato in ruoli istituzionali e amministrativi è affrontare con responsabilità e conoscenza della realtà le situazioni concrete di difficoltà sociale, ovunque e per chiunque si presentino.

Per questa ragione pensiamo che la costruzione di buone e giuste soluzioni abitative per le famiglie e gruppi di Rom e Sinti costituisca un importante banco di prova, materiale e simbolico, di buon governo dell'amministrazione pubblica, proprio per la sua capacità di agire efficacemente per contrastare ogni forma di discriminazione e di segregazione urbana.

Questo insieme di raccomandazioni insiste sulle modalità comunicative e sul linguaggio attraverso cui l'azione pubblica si pone nell'affrontare le questioni legate alla condizione abitativa e insediativa delle famiglie di Rom e Sinti.

Dalla definizione stessa di una questione sociale o urbana derivano infatti le scelte che è possibile compiere per affrontarla e risolverla. Spesso, il desiderio di intraprendere una determinata scelta porta a definire una questione nel modo più utile per giustificare la scelta compiuta. In questi casi, la descrizione di un problema è essa stessa parte non secondaria del problema.

Le raccomandazioni non pretendono quindi di presentarsi come indicazioni tassative e obbligatorie. Infatti, anche se si rifanno a una sottesa sistematicità, esse provengono:

- da rilievi avvertiti sul piano locale e generale, evidenziati nella lettura e analisi di un numero rilevante (1.346 in tutti i Paesi coinvolti nel progetto) di atti giuridico-amministrativi che riguardano le popolazioni Rom e Sinti;
- dalla ripetizione acritica e molto diffusa di definizioni riprese da altri documenti, anche redatti in contesti diversi;
- dalla convinzione, maturata in tale esperienza dal gruppo di ricerca, che una serie di difetti, lapsus, semplificazioni, prevaricazioni rilevabili nelle scelte linguistiche siano determinanti nel limitare l'efficacia di tali atti e persino nel modificarne il segno e l'esito.

Gli esempi riportati derivano sempre da autentici documenti delle Amministrazioni, sono stati scelti per la loro frequenza e tipicità, e a volte sottoposti a una lieve semplificazione o tipizzazione, in funzione della chiarezza delle presenti indicazioni.

Ogni raccomandazione pur presentandosi, per brevità, in forma prescrittiva, vuole cercare di comunicare i rilievi specifici e la problematicità che l'hanno alimentata, e vuole contribuire alla condivisione di un atteggiamento più meditato e partecipato nella formulazione di norme e provvedimenti.

Nel formulare una questione, anche problematica, una efficace azione di governo è infatti in grado di ascoltare criticamente le opinioni individuali e di gruppo e di conferire parola e partecipazione a settori e soggetti sociali deboli o esclusi. Soprattutto, è in grado di mettere in discussione sensi comuni e descrizioni sociali dominanti, definendo nuovi quadri di significato capaci di sbloccare posizioni pregiudiziali.

La partecipazione è un alleato delle politiche di trasformazione. È una occasione di apprendimento reciproco: le azioni più efficaci sono quelle che maturano nei processi riguardanti l'insieme degli abitanti. I progetti partecipati sono frutto di una negoziazione creativa tra gli attori coinvolti, di una capacità di modificare le posizioni iniziali e di individuare soluzioni inedite, imprevedute e condivise.

Anche nel caso di interventi pubblici o azioni amministrative che riguardino persone o gruppi Rom e Sinti, la partecipazione, il dialogo, il coinvolgimento dei destinatari e di tutti gli attori sociali e istituzionali sono propeudeutici all'individuazione di soluzioni positive e giuste.

Le condizioni di inserimento abitativo e urbano dei Rom e dei Sinti sono trattati nella maggioranza dei casi come un problema sociale, se non di ordine pubblico. Una buona ed efficace azione di governo locale è capace di prendere in esame i diversi aspetti che compongono una situazione di disagio e di cogliere gli aspetti problematici nella relazione tra loro e con il contesto. Gli approcci trasversali consentono lo sviluppo dinamico delle diverse dimensioni coinvolte e di produrre effetti superiori a quelli che potrebbero essere ottenuti dalla loro attuazione settoriale.

È ormai evidente che, in tutti i contesti, le azioni di tipo repressivo riscuotono un ampio consenso, ma non "risolvono il problema", non favoriscono i processi di inclusione possibili e contribuiscono ad alimentare intolleranza, discriminazione, persino violenza.

Perché una diversa qualità di governo possa emergere è importante che amministratori e tecnici siano capaci di adottare uno sguardo diverso di fronte a situazioni come quelle in cui sovente Rom e Sinti vivono.

È necessario investire su di un lavoro di progettazione, di ricerca dei gradi di compatibilità offerti dal contesto locale.

Una scommessa impegnativa, che presuppone la convinzione che l'interazione locale, la partecipazione, il dialogo sociale siano capaci di produrre razionalità, empatia, e di destrutturare il pregiudizio.

Recommendations: the definition of a “problem” is part of the problem

The task of those who are engaged in institutional and administrative roles is to face the concrete situations of social difficulties, responsibly and with an awareness of reality, wherever and for whoever they arise. For this reason, we think that the construction of good and just housing solutions for families and groups of Roma and Travellers is an important test, physically and symbolically, of good public administration governance, precisely for its ability to act effectively in combatting all forms of discrimination and urban segregation.

This set of recommendations insists on communication and language methods through which public action is set forth when dealing with issues related to housing conditions and the settlement of Roma and Travellers families.

From the very definition of a social or urban issue one can deduce the possible choices that can be taken to face it and resolve it. Often, the desire to pursue a particular choice leads to a definition of an issue in the most useful way to justify the choice made. In these cases, the description of a problem itself is not a minor part of the problem.

The recommendations therefore do not claim to be presented as imperative and mandatory indicators. In fact, even if they refer back to an underlying method, they derive from:

- Observations apprised on local and general level, highlighted in the reading and analysis of a large number (1,346 in all the countries involved in the project) of legal and administrative documents affecting the Roma and Travellers;
- The widespread and uncritical repetition of definitions taken from other documents, including those prepared in different contexts;
- The belief, from such experience gained by the research group, that a number of defects, lapses, simplifications and prevarications observed in the linguistic choices may be crucial in limiting the effectiveness of such documents and even in modifying their target and outcome.

The examples given are always derived from authentic governmental documents, they have been chosen for their frequency and typicality, and are sometimes subjected to a slight simplification or typification, depending on the clarity of the data given.

Each recommendation, albeit presented, for brevity, in prescriptive form, tries to communicate the specific observations and the complexity that have fostered it, and seeks to contribute to the sharing of a more meditative and participatory approach in the formulation of regulations and measures.

In formulating a question, even problematic, an effective government action is in fact the ability to listen critically to individual and group opinions and to confer speech and participation upon socially deprived and excluded areas and subjects. Above all, it is capable of questioning the meaning of common and dominant social descriptions and define new frameworks of meaning that can unlock prejudicial positions.

Participation is an ally of transformation politics. It is an opportunity for mutual learning: the most effective actions are those that are gained in processes relating to all inhabitants. The projects partaken are the result of a creative negotiation between the actors involved, of an ability to modify initial positions and to identify new, unexpected and shared solutions.

Even in the case of public interventions or administrative actions that relate to individuals or groups of Roma and Travellers, participation, dialogue, involvement of beneficiaries and of all social and institutional actors are preliminary to the identification of positive and fair solutions.

The issue of housing and urban conditions of Roma and Travellers is treated in most cases as a social problem, if not public order. A good and effective local government action is able to take the different aspects that comprise a disadvantage situation into consideration and grasp the problematic aspects of the relationship amongst them and with the context.

Cross-cutting approaches allow the dynamic development of the different dimensions involved and produce effects greater than those that could be obtained from their sectoral implementation.

It is now clear that, in all contexts, actions of a repressive nature draw a broad consensus, but do not "solve the problem"; they do not favor possible inclusion processes and contribute to fuel intolerance, discrimination and even violence.

In order that a different quality of governance can emerge, it is important that administrators and specialists are able to adopt a different outlook when faced with situations such as those in which the Roma and Travellers often live.

It is necessary to invest in a task of planning and research to the degrees of compatibility offered by the local context.

A demanding stake, which presupposes the belief that local interaction, participation and social dialogue are capable of producing rationality, empathy and of deconstructing prejudice.

Le fotografie selezionate per illustrare questa pubblicazione non pretendono di esaurire la complessa e diversificata dimensione dell'abitare delle famiglie e dei gruppi Rom e Sinti nei territori di indagine. Non rincorrono la facile tentazione di denunciarne la precarietà, né l'ambizione di interpretarne bisogni e aspirazioni.

Non vi è l'ossessione dell'immagine simbolica che suscita emozioni, siano esse di indignazione per le condizioni ambientali o di ammirazione per la capacità di adattamento e di reinterpretazione del proprio habitat.

L'obiettivo della macchina fotografica ha seguito la sensibilità delle autrici, Silvia Paggi e Valentina Bonifacio, e ha fissato le suggestioni che la loro ricerca visiva ha raccolto.

La forza espressiva e la capacità narrante sono il filo che unisce la breve sequenza delle immagini, con la sola intenzione di contribuire a interrogarci su come uno spazio diventa abitato e vissuto, nonostante tutto.

The photographs selected to illustrate this publication do not purport to exhaust the complex and diverse living dimensions of Roma and Sinti families and groups in the areas of research.

They do not pursue the easy temptation to denounce their precariousness, nor the ambition to interpret their needs and aspirations.

There is not the obsession of the symbolic image that evokes emotions, whether of anger for the environmental conditions or of admiration for the ability to adapt and reinterpret their habitat.

The objective of the camera has followed the sensitivity of the authors, Silvia Paggi and Valentina Bonifacio, and has established the suggestions that their visual search has gathered.

Expressive power and narrative ability are the thread that unites the short sequence of images, with the sole intention of contributing to pondering how a space becomes inhabited and experienced, despite everything.

WORDS WHICH EXCLUDE

Parole che escludono

criminal by nature

COME PUÒ

ESSERE



1. A nessuna persona e a nessun gruppo può essere destinata una condizione di abitare inferiore o di relegazione urbana sulla base della sua provenienza, del suo stile di vita, della sua religione, della sua lingua, della sua condizione sociale.

COM'È

I provvedimenti che regolamentano l'abitare di Rom e Sinti esprimono spesso una volontà, più o meno consapevole, di inferiorizzazione della loro condizione.

Per i gruppi di Rom e Sinti stabilmente presenti sul territorio italiano, le leggi regionali e la pratica amministrativa adottano nella quasi totalità dei casi l'istituzione di "campi sosta". Dimensionamento, dotazione di attrezzature e servizi fanno riferimento a norme sulle aree attrezzate per servizi pubblici o per campeggi.

In nessun caso c'è riferimento ai requisiti delle strutture residenziali, alla loro tipologia e agli standard abitativi ordinari.

I requisiti per l'accesso e la permanenza nel "campo sosta" sono solitamente fissati da Regolamenti specifici e non da analoghi dispositivi di accesso all'abitazione (come quelli previsti, ad esempio, per l'Edilizia residenziale pubblica). Il titolo di godimento è subordinato spesso a comportamenti soggettivi o collettivi richiesti a quei particolari gruppi e persone e non sono contemplati da norme generali.

COME PUÒ ESSERE

La Direttiva 2000/43/CE del Consiglio Europeo, che attua "il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica", all'articolo 3 "*Campo di applicazione*" punto H prevede che il principio di parità di trattamento si applica anche "*all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio*".

La Direzione Generale Giustizia della Commissione Europea, con una lettera del 24/9/2012 e una successiva richiesta di ulteriori chiarimenti del 24/4/2014 (Caso EU Pilot 3945/12/JUST), ha chiesto al Governo italiano informazioni sulle politiche di accesso agli alloggi sociali per i Rom in Italia, precisando che "*Stando alle informazioni in nostro possesso, in Italia è radicata la pratica secondo cui i Rom, italiani e non, vivono in appositi campi o insediamenti, separati e diversi dalle abitazioni della popolazione non appartenente all'etnia rom (...)* Se quanto precede corrisponde a realtà, i Rom sarebbero particolarmente svantaggiati sulla base della loro origine etnica". In caso di risposte insufficienti (come nel caso della prima risposta fornita dal Governo nel novembre 2012) o di accertata violazione della Direttiva 2000/43/CE, la richiesta di informazioni si trasformerà in una procedura di infrazione.

2. Abitare non è solo avere un riparo. La casa è il luogo delle relazioni familiari, della privacy, lo spazio a partire dal quale si costruiscono le relazioni con la città. Spazi e servizi adeguati, rispetto delle norme di sicurezza, certezza del titolo di godimento o di permanenza, costi abitativi accessibili ed equi sono requisiti imprescindibili di ogni soluzione abitativa e insediativa.

COM'È

Nella localizzazione delle aree destinate a Rom e Sinti, nella scelta dei moduli residenziali, nella predisposizione delle attrezzature, gli standard urbanistici ed edilizi sono ignorati, i servizi inadeguati per numero e qualità, i titoli di godimento incerti.

Ad esempio, il Comune di Firenze, per avviare un programma di chiusura del "campo" del Poderaccio ha realizzato, nella stessa area del campo situato in zona di golena dell'Arno, due "villaggi temporanei" inaugurati nel 2003 e nel 2005. I lavori di sistemazione dell'area su cui installare gli 80 prefabbricati in legno sono durati 4 anni per le difficoltà di operare interventi in un'area gravata da prescrizioni e divieti. Nella Delibera 2005/G/00504 il Comune di Firenze fissa l'assegnazione dei diversi moduli abitativi. I moduli di 26,57 mq vengono assegnati a famiglie composte da 2 persone; i moduli da 33,73 mq a famiglie da 3 a 5 persone; i moduli da 41,19 mq a famiglie composte da 5 a 6 persone; i moduli da 49,14 mq a famiglie composte da 6 a 8 persone; i moduli da 64 mq a famiglie composte da 6 a 10 persone. La distanza laterale tra le pareti dei moduli è inferiore a 2 metri, mentre la distanza tra pareti di edifici antistanti è inferiore a quanto prescritto dalle norme nazionali e comunali.

COME PUÒ ESSERE

"Per ogni abitante deve essere assicurata una superficie abitabile non inferiore a mq 14 per i primi 4 abitanti, ed a mq 10, per ciascuno dei successivi. Le stanze da letto debbono avere una superficie minima di mq 9, se per una persona, e di mq 14, se per due persone. Ogni alloggio deve essere dotato di una stanza di soggiorno di almeno mq 14. Le stanze da letto, il soggiorno e la cucina debbono essere provvisti di finestra apribile" (DM 5 luglio 1975, art. 2).

Questi standard sono ripresi e talvolta migliorati da leggi regionali e da Regolamenti edilizi comunali. La Legge regionale della Toscana 96/96 *"Disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica"* fissa la superficie corrispondente allo standard abitativo regionale: sup. 30 mq per 1 persona; sup. 45 mq per 2 persone; sup. 55 mq per 3 persone; sup. 65 mq per 4 persone; sup. 75 mq per 5 persone; sup. 95 mq per 6 persone.

Il DM 1444/1968 stabilisce all'art. 9 le distanze minime tra fabbricati. Per i nuovi edifici è prescritta in tutti i casi la distanza minima assoluta di 10 m. tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti. Queste prescrizioni sono riprese e confermate dal Regolamento edilizio del Comune di Firenze, approvato con delibera n. 14 del 25/03/2014.

3. I processi di inclusione abitativa devono essere sensibili alle differenze, in grado di aderire ai bisogni specifici dei destinatari, di interpretarne le diversità e le aspettative, di costruire insieme ad essi le soluzioni. Una efficace azione di governo del territorio è indirizzata ad accrescere le risorse soggettive, a rafforzare i percorsi di autonomia, ad assecondare utilizzi diversi dello spazio abitativo e urbano.

COM'È

Alle famiglie Rom e Sinti vengono rivolte, con argomentazioni che ignorano la specificità dei gruppi e il loro rapporto con il territorio, soluzioni abitative fondate su una arbitraria assimilazione a un'unica e comune identità culturale. Avviene così che a gruppi che da tempo non praticano forme di mobilità economica vengano destinati "campi sosta" e strutture mobili. E che, al contrario, si insista a proporre a famiglie che ancora conservano forme di mobilità (spettacolo viaggiante, vendita ambulante) e pratiche spaziali non convenzionali, delle soluzioni abitative tradizionali, come gli alloggi di Edilizia residenziale pubblica. Accade inoltre che in "campi" anche di grandi dimensioni, spesso sovraffollati e sottodimensionati nella dotazione di spazi e servizi, vengano concentrati gruppi diversi, con diverse modalità di uso dell'ambiente abitativo e di quello esterno. In questi casi, le difficoltà che derivano dalla indifferenziata attribuzione di formule abitative standardizzate, vanno a confermare stereotipi e pregiudizi. Anche sul piano sociale, non si ritiene di dover operare nessuna distinzione quando si tratta di Rom e Sinti. Il Piano sociale regionale 2013-2015 della Regione Campania non ha dubbi: *"In Campania sono a rischio di esclusione alcuni grandi gruppi della società: disoccupati di lunga durata, giovani dotati di un basso livello d'istruzione, famiglie con redditi saltuari, immigrati, rom e sinti"*.

COME PUÒ ESSERE

L'idea che a una popolazione o a determinate figure sociali possa essere "assegnata" una particolare formula abitativa è sbagliata e controproducente non solo se rivolta ai Rom. Da più parti emerge una domanda di *diversità* dell'abitare che risponde a bisogni sempre più articolati: il desiderio di ricreare un senso di comunità; la necessità di assistenza e di abitare solidale degli anziani; l'aspirazione alla cooperazione e alla socialità dei giovani; la particolare composizione familiare o relazionale di gruppi di immigrati; la mancanza temporanea di casa che può scaturire da una crisi lavorativa o familiare; l'urgenza di condividere i costi - per molti proibitivi - di una abitazione.

Il rapporto della *European Union Agency for Fundamental Rights* del 2009, a titolo *"Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union"* precisa che *"Secondo il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, la modalità con cui si costruiscono gli alloggi, i materiali da costruzione utilizzati e le politiche che li supportano, devono opportunamente consentire l'espressione dell'identità culturale e della diversità dei modi di abitare"*. Nel caso di Rom e Sinti, la dimensione delle famiglie e della rete parentale, il sistema di relazione tra gruppi familiari, sono elementi che richiedono una particolare attenzione e capacità di ascolto nella progettazione e nella disposizione delle abitazioni e degli spazi comuni.



4. Il desiderio di una casa non è necessariamente desiderio di una casa convenzionale. Soluzioni non convenzionali, realizzate in modo da garantire una adeguata qualità abitativa, possono talvolta rispondere più efficacemente ai bisogni e alle aspettative di famiglie e gruppi di Rom e Sinti.

COM'È

La gran parte dei gruppi e delle famiglie Rom arrivate in Italia dagli anni Ottanta dalle regioni della ex Jugoslavia e poi dalla Romania, dalla Bulgaria e da altri Paesi dell'Est, provengono da contesti urbani di diverso tipo, nei quali vivevano in abitazioni di qualità variabile. Giunti in Italia, questi gruppi sono stati "ri-ziganizzati" secondo il nostro stereotipo di zingaro/nomade.

A condizioni imposte dalla necessità (gli insediamenti non autorizzati) o dall'avarizia delle risposte istituzionali (l'istituzione di "campi nomadi") si è legata a doppio filo una presunta "cultura abitativa" di queste popolazioni, che così diventano esse stesse l'emblema del "degrado", di uno stile di vita diverso e incomparabile al nostro.

L'abitare luoghi marginali, in situazioni al limite della sopravvivenza diviene quasi una colpa, piuttosto che la misura di una discriminazione.

La gran parte delle situazioni imposte o proposte ai Rom porta il segno della provvisorietà e della precarietà e non vi è ravvisabile nessuno degli aspetti che rendono adeguato e libero l'abitare: qualità dei luoghi e dei servizi, privacy, sicurezza, certezza del titolo di godimento, autodeterminazione degli spazi e degli ambienti di vita e di relazione.

COME PUÒ ESSERE

Andare oltre l'idea del "campo", cioè dello spazio organizzato della separazione fisica e sociale delle popolazioni Rom, vuol dire:

1. riconoscere a ogni soluzione proposta e adottata un carattere *abitativo*, nella variabilità e flessibilità che il concetto di *abitare* comprende;
2. adottare una pluralità di soluzioni che permettano, con criteri di appropriatezza, modalità abitative a misura delle situazioni locali, delle esigenze e delle caratteristiche dei destinatari.

L'aspirazione a una sistemazione stabile va compresa in un sistema di significati più complesso di quanto non dica la doppia polarità casa fissa/casa mobile, che non risponde più nella maggioranza dei casi alle condizioni attuali dei vari gruppi Rom e Sinti. Se per alcune famiglie può risultare adeguata e soddisfacente la soluzione dell'alloggio unifamiliare, non si deve sottovalutare la difficoltà che abitare in case convenzionali può comportare per molte altre (isolamento, difficoltà a gestire le relazioni familiari e il costo della casa). Il bisogno di fare riferimento alla rete familiare e relazionale, alla reciprocità e solidarietà che questa rete garantisce, rendono preferibile per alcuni gruppi delle formule di *abitare di comunità* misurate sulla dimensione di reti parentali ampie o su altri criteri di autodeterminazione.

5. Gli interventi temporanei che possono rendersi necessari per superare gravi condizioni di disagio e di esclusione devono avere i requisiti di qualità abitativa sopra descritti, la certezza della loro durata temporanea, l'individuazione e la progettazione delle soluzioni stabili finali.

COM'È

Molti interventi rivolti a Rom e Sinti hanno un carattere “definitivamente temporaneo”: sono cioè adottati per evitare di progettare soluzioni stabili e ordinarie, o per aggirare prescrizioni che renderebbero improponibili le localizzazioni e le tipologie abitative proposte.

Nella Delibera 249/2002 il Comune di Firenze approva il progetto di due “villaggi temporanei” che sostituiscono il vecchio campo del Poderaccio, prevedendo la messa in opera di moduli che *“pur garantendo condizioni di abitabilità sufficienti, ancorché minime, per una residenzialità temporanea, tuttavia sono da ritenersi poco adeguati quando la temporaneità si deve confrontare con un periodo medio lungo”*. La successiva Delibera G/00181 del 2005, che contiene una richiesta di proroga all'Unità di progetto difesa del suolo della Provincia di Firenze, contraddice la precedente: l'obiettivo del superamento dei villaggi *“può essere conseguito soltanto in modo graduale e progressivo (...) e che, pertanto, nel caso in questione la temporaneità si deve confrontare con un periodo medio lungo”*. Nonostante siano da tempo scadute le autorizzazioni temporanee dell'Autorità competente, non ci sono ancora programmi e tempi certi di definitiva chiusura dei due villaggi. Le abitazioni in legno, della tipologia solitamente adottata nei campeggi, mostrano i chiari segni di un uso intenso e non “temporaneo”.

COME PUÒ ESSERE

Secondo le prescrizioni del *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* (DPR 6 giugno 2001, n. 380, art. 3) sono da considerarsi “nuove costruzioni” (quindi soggette agli standard edilizi ordinari) *“l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni (...) che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee”*.

A precisare la definizione di abitazione temporanea è intervenuto il Consiglio di Stato (sez. VI, sent. 986/2011): *“Si può definire temporanea e precaria quella struttura che, per la sua oggettiva funzione, reca in sé visibili i caratteri della durata limitata in un ragionevole lasso temporale, a nulla rilevando la destinazione intenzionale del proprietario o la sua amovibilità (...) Non sono manufatti destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee quelli destinati a un'utilizzazione perdurante nel tempo”*.

6. È importante integrare le soluzioni proposte per i gruppi Rom e Sinti nell'insieme degli strumenti e delle politiche sociali, abitative e urbane, evitando interventi differenziali destinati a queste specifiche popolazioni. Interventi esclusivamente rivolti a Rom e Sinti sono possibili e auspicabili laddove si tratti di rimuovere o superare specifiche condizioni di svantaggio che derivino da discriminazioni o da disegualianze strutturali di accesso a beni e servizi.

COM'È

In Italia c'è una lunga storia di misure speciali per particolari figure sociali, una lunga storia del loro trattamento differenziale attraverso politiche a loro dedicate. La vicenda delle Leggi regionali per Rom e Sinti adottate tra gli Anni Ottanta e Novanta da alcune Regioni, così come le azioni sociali a loro destinate (anche indipendentemente dallo status giuridico, dalla diversa storicità di presenza sul territorio, dalla condizione socio-economica), portano il segno delle soluzioni speciali. In campo abitativo, questo si è tradotto in scelte che esprimono una volontà di separazione spaziale, di differenziazione e inferiorizzazione della qualità abitativa, di una asimmetrica attribuzione di risorse spaziali ed economiche. La separazione dal corpo principale delle politiche sociali perpetua quel carattere differenziale che produce evidenti effetti di discriminazione e stigmatizzazione, fino a legittimare, attraverso atti normativi o amministrativi, una condizione di cittadinanza diminuita e imperfetta.

COME PUÒ ESSERE

Con un documento del 2011 a titolo *“Guidance note on the implementation of integrated housing interventions in favour of marginalised communities”*, la Commissione Europea - Direzione generale Politica regionale - sostiene che gli interventi di housing finanziati attraverso i FESR (Programmi operativi regionali del Fondo europeo) *“devono essere attuati come parte di un approccio integrato, vale a dire che devono essere programmati insieme ad altri tipi di interventi nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'inclusione sociale e dell'occupazione”*. È esperienza ormai acquisita che senza un sistema di welfare integrato, molte azioni rivolte a gruppi vulnerabili risultano difficili o impossibili, oppure scarsamente efficaci. È necessario ampliare l'estensione del welfare sociale e abitativo anche a bisogni che nella tradizione delle politiche vengono trattati con soluzioni “a parte”. Allo stesso tempo, un sistema ampio e trasversale di welfare costituisce la condizione per l'efficacia delle stesse politiche mirate, laddove si rendano necessarie per fronteggiare le situazioni di maggiore disagio o urgenza. Nel caso specifico degli interventi abitativi rivolti a Rom e Sinti, è necessario evitare gli effetti perversi delle politiche “dedicate”, come ad esempio la modesta qualità abitativa, o i rischi di ulteriore emarginazione che sono insiti in questo tipo di soluzioni.





7. Efficaci interventi di inclusione abitativa sono ispirati a criteri di sostenibilità sotto il profilo economico, dell'equità sociale e dell'impatto ambientale. Nella valutazione di sostenibilità economica è importante prevedere gli eventuali costi indiretti o differiti (gestione, manutenzione, durabilità di materiali e strutture, ricaduta sui servizi di welfare) e non solo i costi immediati di realizzazione.

COM'È

Per giustificare l'istituzione e il mantenimento dei "campi nomadi" e sostenere l'onerosità di percorsi di inserimento abitativo e sociale alternativi per Rom e Sinti si afferma spesso che "non ci sono risorse pubbliche sufficienti". In questo modo viene veicolato il messaggio secondo il quale "i campi" costituiscono la soluzione abitativa meno costosa che le amministrazioni possano adottare. Non è così.

Il recente Rapporto *"Segregare costa. La spesa per i 'campi nomadi' a Napoli, Roma e Milano"* (a cura di Benenice, Compare, Lunaria e OsservAzione) mostra l'infondatezza di questa tesi: tra il 2005 e il 2011 allestire, gestire e mantenere i campi è costato a Napoli almeno 24,4 milioni di euro, a Roma almeno 69,8 milioni e a Milano almeno 2,7 milioni di euro (il dato è sicuramente parziale). Gli interventi sociali, di formazione e di inserimento lavorativo a questi collegati non hanno per altro raggiunto risultati significativi nella direzione di una reale autonomizzazione delle persone coinvolte. Si tratta di risorse pubbliche che potevano essere molto più utilmente impiegate per interventi strutturali e definitivi di housing.

Politiche di segno assistenzialistico e paternalistico tendono ad autoriprodursi, ad alimentare costi di gestione e controllo, a impedire l'autonomia dei destinatari.

COME PUÒ ESSERE

Non mancano esperienze, nazionali e internazionali, di segno opposto. Nel 2008-09 a Padova è stato realizzato in autocostruzione dai Sinti che poi lo hanno abitato il Villaggio della speranza, 12 abitazioni in muratura. L'intervento, promosso dal Comune di Padova e dall'Opera Nomadi, ha avuto un costo di 53.000 euro per alloggio. Il Villaggio di Coltano (Pisa), dove sono state realizzate 17 abitazioni in muratura in sostituzione del precedente e fatiscente "campo nomadi", i lavori sono stati appaltati per 930.000 euro, per un costo finale di 54.000 euro per alloggio.

A Guastalla (Reggio Emilia) è stata realizzata una microarea residenziale per una famiglia allargata di Sinti. È composta da sei lotti indipendenti, dotati di una struttura abitativa diurna, di uno spazio per strutture abitative notturne e uno spazio verde. Il costo totale del progetto è di circa 56.000 euro per ciascuna unità abitativa.

In questi casi (e in altri analoghi) non ci sono successivi costi di gestione o sorveglianza, e l'autonomia abitativa produce autonomia anche economica e sociale, con minore ricaduta sui servizi di welfare. I materiali e le tecnologie costruttive più innovative facilitano il ricorso a pratiche partecipative (autocostruzione e autorecupero) con ulteriori abbattimenti di tempi e costi di realizzazione, come dei costi di mantenimento e gestione degli alloggi.

8. In presenza di irregolarità della presenza o dell'insediamento, occorre favorire percorsi di superamento di tali situazioni con alternative concrete, condivise e stabili. Le azioni unicamente repressive e gli allontanamenti forzati annullano gli sforzi di inserimento e spingono verso condizioni ancora più estreme e rendono difficilmente praticabili soluzioni successive.

COM'È

Nel caso di insediamenti non autorizzati, molti provvedimenti di sgombero vengono adottati con motivazioni che ignorano il diritto a un'abitazione dignitosa, la tutela dei minori, il diritto alla salute, a favore di argomenti che afferiscono a una generica tutela dell'ambiente, dell'igiene pubblica o della sicurezza urbana. Le premesse sono indipendenti da quanto si dispone con il provvedimento, e dalle conseguenze che questo provoca a chi ne subisce gli effetti.

Con Ordinanza Ord. N. 994 del 2009 il Sindaco di Venezia ordina lo sgombero di un insediamento di Sinti in via Valenari: *“Verificate (...) le gravi condizioni in cui versa la popolazione dei Sinti ivi allocata, e in particolare: gravissimi inconvenienti di natura igienico-sanitaria, legati all'inadeguatezza dei servizi igienici (12 turche e appena 4 docce prive di acqua calda per oltre 160 residenti); proliferazione di topi e altri animali che rende necessaria l'immediata disinfestazione”*.

Analogamente, con Ordinanza DN-08/66 del 2011 il Sindaco di Pisa motiva con queste argomentazioni lo sgombero di un insediamento non autorizzato a Cisanello: *“Premesso che (...) gli occupanti non di rado si sono resi protagonisti di episodi di criminalità (...); che ulteriori denunce di furto e danneggiamento sono state formalizzate da abitanti (...); che la presenza dei citati insediamenti comporta una forte sensazione di insicurezza”*.

COME PUÒ ESSERE

Le Nazioni Unite, nel documento a titolo *“Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement”*, fissano le linee-guida per prevenire o svolgere correttamente azioni di sgombero: *“L'obbligo degli Stati membri di astenersi da, e proteggere contro, gli sgomberi forzati dall'abitazione e dal territorio nasce da diversi strumenti giuridici internazionali che tutelano il diritto a un alloggio adeguato e altri diritti umani connessi. (...) Gli Stati membri provvedono affinché gli sgomberi si verifichino solo in circostanze eccezionali. (...) Ogni sfratto deve essere (a), autorizzato dalla legge; (b) effettuato in conformità con il diritto internazionale dei diritti umani; (c) realizzato al solo scopo di promuovere il benessere generale; (d) ragionevole e proporzionale; (e) regolato in modo da garantire il risarcimento e la riabilitazione completa e corretta; e (f) effettuato in conformità con le presenti linee guida. (...) La protezione fornita da questi requisiti procedurali si applica a tutte le persone vulnerabili e le categorie interessate, indipendentemente dal fatto che detengano il titolo di godimento dell'abitazione e dei beni ai sensi del diritto nazionale (...) Lo Stato deve prevedere l'adozione di tutte le misure appropriate, al massimo delle proprie risorse disponibili, soprattutto per coloro che sono in grado di provvedere a se stessi, al fine di garantire un'adeguata alternativa abitativa e di reinsediamento”*.



9. Gli interventi devono avvenire nel pieno rispetto dei diritti individuali e collettivi, dell'integrità del nucleo familiare e delle relazioni parentali e sociali. Devono garantire il rispetto della persona umana, il diritto alla salute, alla protezione dalle discriminazioni, anche indipendentemente dal titolo di soggiorno. Legalità, sicurezza, responsabilità, rispetto delle regole di convivenza devono far parte non solo dei doveri di Rom e Sinti, ma anche dei loro diritti.

COM'È

Quello dei "rimpatri volontari" è uno degli strumenti della strategia di riduzione delle presenze Rom e degli insediamenti non autorizzati sul territorio.

Con la Delibera del Direttore generale della USL 5 di Pisa n. 330 del 2009 *"Rimpatri volontari rom rumeni presenti in accampamenti abusivi nel territorio comunale di Pisa"* si tracciano le linee, anche metodologiche, di questa strategia. La Delibera prevede che *"Il nucleo familiare che accetta il rimpatrio, deve firmare un'apposita richiesta dove si impegna a non richiedere benefici di assistenza sociale di nessun tipo salvo per quelli strettamente necessari rimpatrio stesso; a cessare, anche per il futuro, nella Zona Pisana ogni forma di campeggio, attendamento, dimora in baracche, veicoli, camper, roulotte, container, prefabbricati (...) in qualsiasi luogo non espressamente destinato a tale funzione da leggi o specifici atti amministrativi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dei luoghi; (...) a non emigrare nuovamente dal proprio paese in Italia per almeno anni 1 e rispettare tutte le condizioni previste dal piano individuale di ritorno che sarà concordato, pena la revoca di tutti i benefici connessi"*.

COME PUÒ ESSERE

I principali strumenti giuridici internazionali che tutelano il diritto a un alloggio adeguato e ad altri diritti umani sono la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (art. 11, par. 1), la Convenzione sui diritti del fanciullo (art. 27, par. 3), la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale. La Corte Europea per i Diritti dell'Uomo nella sentenza relativa al caso Winterstein e altri vs Francia (applicazione n. 27013/07), ha dichiarato che c'era stata una violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei Diritti umani diritto (*"Rispetto della vita privata e familiare"*) sostenendo che numerosi strumenti internazionali e del Consiglio d'Europa sottolineano la necessità, in caso di sgombero forzato dei Rom, di fornire una sistemazione alternativa alle persone che ne hanno bisogno. Quanto all'esempio qui citato, la Commissione Europea ha emanato la Comunicazione COM(2013) 837 *"Libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari: cinque azioni fanno la differenza"* che all'art. 1 dichiara: *"Il diritto dei cittadini dell'Unione di spostarsi liberamente e vivere in qualsiasi Stato dell'UE assieme ai loro familiari è una delle quattro libertà fondamentali riconosciute dal diritto unionale e un caposaldo dell'integrazione all'interno dell'UE"*.

WORDS WHICH EXCLUDE

Parole che escludono

criminal by nature

**LA LINGUA DELLE NORME E
DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI**



1. Ricordare che norme e atti amministrativi sono “testi regolativi”. Essi sono quindi testi molto vincolanti e perciò devono essere caratterizzati da rigidità ed esplicitezza.

I testi normativi e amministrativi producono effetti. In questi atti non si può derogare a precisi vincoli, sia pure per l'intenzione di operare semplificazioni; queste in realtà spesso non conducono a una facilitazione della comprensione, ma rischiano di adeguarsi al discorso di senso comune.

Accade che la pur lodevole intenzione di capire e far capire passaggi concettualmente impegnativi spinga verso una presunta chiarezza che produce una semplificazione.

La rigidità dei testi amministrativi, se può dare l'impressione di un eccesso di linguaggio burocratico, in realtà impone a chi deve applicarli una tensione verso l'univocità dei significati, per evitare le sovrainterpretazioni cui ricorre chi si confronta con ciò che rimane implicito.

Lo “spirito” di una legge deve essere affidato il meno possibile all'implicito e al conflitto delle interpretazioni. La dovuta esplicitezza garantisce i principi generali del diritto che si leggono nelle aule dei tribunali. Solo così “la legge è uguale per tutti”.

Un esempio eclatante riguarda la diffusione abnorme della congiunzione “anche” in leggi, decreti e atti amministrativi, con effetti così ragguardevoli di deformazione delle leggi da costringere la Corte Costituzionale a un intervento (sentenza n. 115 del 2011). L'abuso della parola in un Decreto del Ministero dell'Interno (5 agosto 2008, n.2) ampliava infatti indebitamente le competenze di polizia dei sindaci. Tale tipo di abuso era ed è frequente negli atti e nelle Ordinanze riguardanti Rom e Sinti. Si veda ad esempio come nell'Ordinanza sindacale n. 190/2006 del Comune di Genova si rovesci ogni logica introducendo un “anche” rispetto alle dizioni correnti (e controllate): *“Il Sindaco (...) ordina (...) di procedere altresì all'abbattimento e allo sgombero dei manufatti anche abusivi presenti nel suddetto campo”*.

2. Evitare l'uso di sinonimi, più o meno presunti.

Una pratica diffusa nelle scuole e nelle redazioni di quotidiani porta all'uso di sinonimi per evitare ripetizioni. Questa abitudine è consapevolmente evitata nei testi legislativi, che seguono il principio dell'evitamento della sinonimia: i legamenti semantici sono infatti delegati nei testi giuridici solo a ripetizioni, o a sostituenti, e non a sinonimi, che possono dar luogo ad arbitrarietà interpretative.

Abbiamo invece riscontrato tali usi in molti testi amministrativi che riguardano Rom e Sinti.

Ad esempio, è frequente nei testi amministrativi il sinonimo “nomade”, che presso il senso comune viene spesso usato come se fosse un eufemismo *politically correct* rispetto a “zingaro”; ma così non è, perché l'attribuzione di “nomadismo” è stigmatizzante in un contesto culturale che da secoli insiste sulla stanzialità come elemento fondante dei processi di civilizzazione. Tale elasticità semantica porta a sovrapposizioni e confusioni nell'attribuzione di significati.

Inoltre l'uso non caratterizzante, ma definitorio del medesimo termine (nomade non per indicare la non-stanzialità, ma per definire una popolazione) si presta a paradossali lapsus, come nell'espressione “nomadi stanziali”. Si tratta di un ossimoro, cioè di una figura in cui l'aggettivo contraddice il sostantivo, ampliando i significati. Purtroppo però in un testo amministrativo i significati non vengono ampliati, ma confliggono tra loro e – in questo caso – coprono un'evidenza: le popolazioni di cui si parla non sono per natura “nomadi”, e per abitudine consolidata, o per costrizione amministrativa, sono “stanziali”.

Non sfugge a questo lapsus, diffuso a livello decentrato, neanche la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che così si esprime nell'Ordinanza n. 3777, 01/06/2009, ottavo paragrafo: “*considerata la situazione di estrema criticità determinatasi nel territorio della Regione Veneto a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane*”.

3. Evitare di adoperare come spiegazione ciò che va a sua volta spiegato.

In molti testi amministrativi abbiamo riscontrato l'uso di principi esplicativi, certamente molto comodi, perché spieghino un fenomeno, ma difficili, a loro volta, da spiegare.

Si fa ricorso spesso alle “radici culturali” degli altri. Un esempio come il seguente è tipico e ricorrente: *“Preso atto della presenza (...) di numerosi soggetti Rom e Sinti e di altre comunità (...) i quali a causa delle loro radici culturali che contrastano con l'integrazione sociale richiedono cure del Servizio Sanitario solo raramente”*.

Si tratta di un riferimento apparentemente legittimo, ma un lettore attento si accorgerà che “radici” è una metafora naturalizzante e che “cultura” è un'astrazione; tale astrazione può aver senso solo se fa parte di una descrizione e una interpretazione di comportamenti, costumi, strutture, mettendoli in relazioni e costruendo una struttura articolata, e non invece se sarà usata, come nell'esempio, per spiegare un comportamento. La cultura non può essere naturalizzata in radici, e non può spiegare un comportamento, di cui invece vanno cercate tutte le possibili condizioni.

Il ricorso a tale principio esplicativo è usuale in un atteggiamento differenzialista. La spiegazione in termini di appartenenza culturale, attribuita peraltro a gruppi eterogenei (come possono essere popolazioni con storie assai diverse, accomunate solo dalle costruzioni amministrative ad abitare nello stesso spazio), assimilati soltanto da una presupposizione di alterità indistinta:

- esime dal descrivere in maniera attendibile una situazione,
- e prefigura una giustificazione per l'insuccesso delle misure intraprese con l'atto amministrativo.

Il rispetto dei diritti di individui non può essere confuso con il riconoscimento di presunti valori di appartenenza, pena la sospensione del principio stesso dell'universalità dei diritti dell'uomo e del cittadino.

Tra gli esempi, frequentissimi, spicca la Determinazione dirigenziale del Comune di Legnago (n. 96, IV settore/ 2003): un Progetto di sostegno educativo evidenzia, tra le criticità provocanti il “disagio” adolescenziale dei Rom, il “*non-valore culturale della scolarizzazione e del lavoro*”.





4. Evitare termini desunti dal linguaggio di senso comune, impreciso e stigmatizzante, e non filtrati dai vincoli del linguaggio giuridico.

Esiste una zona di frontiera, più o meno ampia, in cui si incontrano approssimazioni inammissibili in un testo giuridico-amministrativo ed espressioni mutate dal senso comune e dal pregiudizio. È in questa zona che si producono diverse improprietà linguistiche: si tratta di espressioni ottenute con un minimo sforzo e prevedibili. Alcune sono solo come vistose cicatrici, i segni tangibili di un abbassamento del discorso.

Diffusi e pervasivi sono i termini pigliatutto, come “degrado”: una parola che in Italia negli ultimi venti anni è stata adoperata per indicare una diminuzione del decoro (altro termine abusato) dei luoghi pubblici, in genere perché “infestati” da immigrati e Rom.

Allo stesso modo la parola “integrazione”, continuamente adoperata per esibire le buone intenzioni istituzionali, si rivela spesso per quello che davvero significa presso il senso comune: un percorso lineare, con dei livelli misurati unilateralmente, e non un quadro complessivo che permette di raggiungere equilibri e trasformazioni bilaterali.

Basta una prova linguistica semplice per rendersi conto se si parla di integrazione sociale, o dell’integrazione di alcuni individui, pensati come oggetti di un’azione o al massimo come soggetti di un verbo riflessivo - “integrarsi” - che di nuovo li fa diventare oggetti di un accomodamento a una situazione preesistente, data come statica e non discutibile.

5. Evitare enunciati devoluti a esprimere impressioni soggettive non falsificabili (perché non verificabili).

Ciò che non può essere falsificato, non può pretendere ad alcuno statuto di verità descrittiva, e si presta poco a un uso prescrittivo.

Tornano, negli atti amministrativi, esempi di tali espressioni soggettive, come “sempre più”: *“Fin dai primi anni Novanta (...) una consistente comunità rom, con la quale le istituzioni si sono confrontate (...) in un territorio con una composizione sociale sempre più multietnica”*.

Tale e simili espressioni, tipiche del discorso giornalistico, non sono adeguate a un testo amministrativo. È difficile dire che cosa significhi “etnico” e “multietnico”, e ancora più difficile misurare i “sempre più”, a meno che non si producano serie di dati, con l'avvertenza che i dati sulla cosiddetta “appartenenza etnica” sono particolarmente infidi e di difficile trattazione.

Nell'Ordinanza sindacale n. 190/2006 del Comune di Genova si può leggere questa sequenza di approssimazioni: *“Premesso che (...) detti interventi, malgrado l'elevato e ripetuto numero degli stessi effettuati presso il Campo Nomadi in questi ultimi anni, si sono rivelati del tutto insufficienti, a garantire le minimali condizioni di vita all'interno dell'area”*. Poco oltre, in riferimento alla comunicazione dell'ASL allegata, si legge: *“in detta nota viene evidenziata (...) la probabile presenza di colonie murine”*.



6. Evitare l'uso di giudizi che non si presentano come tali, ma come la ripresa di una descrizione.

Spesso un fenomeno che nella prima parte di un atto amministrativo è indicato analiticamente e con una apprezzabile correttezza descrittiva, viene poi ripreso introducendo surrettiziamente un giudizio, non funzionale alle ragioni dell'atto stesso.

Ad esempio, un incremento di presenze non previste in un campo può, dopo un punto, essere ripreso dall'espressione: "Tale massiccia presenza". O l'esposizione dello stato di una situazione su cui bisogna intervenire, dopo la sua conclusione, viene riassunta con "A tale situazione di degrado".

Gli esperti di linguistica testuale parlano in questo caso di "incapsulatore anaforico". Dopo una pausa, si incapsula quanto detto in una breve definizione-giudizio, grazie a un segno di ripresa, come "tale, questo", etc. Ma spesso si introduce in tal modo un giudizio (o si riproduce un pre-giudizio) in cui non si era scivolati nel periodo precedente.

Nel primo caso riportato, infatti, si usa un aggettivo che richiama minaccia, spessore, imponenza, resistenza all'azione.

Nel secondo, la complessità della situazione viene ridotta a un termine *passepartout* di uso assai recente, che nell'immaginario italiano del XXI secolo indica assai più che minaccia: una realtà avariata, contagiata (dall'esterno, naturalmente).

Nell'ordinanza sindacale n. 48/2009 del Comune di Genova, in premessa, al secondo paragrafo, si legge: "*Oltre a tale situazione di massivo degrado igienico-sanitario, si è riscontrata una situazione di grave rischio per l'incolumità di tutti gli occupanti*".

7. Ricordare che ogni intento, proposta o progetto può essere invalidato da un'espressione di senso comune.

Ogni elemento lessicale, morfologico, sintattico, testuale contribuisce alla strutturazione della norma; la qualifica, le conferisce tonalità e senso più di ogni dichiarazione di intenti.

Se la norma non esiste indipendentemente dall'enunciato che la descrive, non di sola descrizione si tratta, ma di un atto con cui qualcosa si istituisce.

Gli atti linguistici, e non le intenzioni, sono performativi, cioè comportano effetti o si identificano con il compimento di un'azione.

Noi siamo parlati, dice uno dei più influenti pensatori del Novecento; e già uno scrittore del primo Ottocento, tentando di praticare un genere nuovo - il romanzo - si accorgeva che i modi di dire e di parlare tipici dell'ambiente circoscritto in cui era vissuto gli "sommministravano le idee".

Così non è incongruo ritenere che il discorso comune e tipico dell'approccio amministrativo predetermina il modo di pensare a un provvedimento, di predisporre un percorso amministrativo, di impostare un atto.

A maggior ragione, ancora più delle idee ricevute e dei linguaggi degli ambienti, agiscono testi istituzionalmente performativi che vengono riprodotti sempre di più con sistema del "taglia-e-incolla".

L'amministrazione efficace passa attraverso un ripensamento e una riscrittura di ogni espressione.

Comune di Legnago - Deliberazione della Giunta comunale n. 303/2005: prosecuzione del Progetto di "*sostegno educativo e alla genitorialità per madri nubili e famiglie sinte*". Il presunto "disagio sociale" dei "minori riconosciuti da un solo genitore" deriva da un'automatica ascrizione alla categoria delle "fasce deboli" della popolazione. Si ignorano, de facto, le unioni tra sinti, facendo così scattare l'intervento educativo "*per favorire una maggiore integrazione ed un'autonomia economica del gruppo sociale, (...) una maggior assimilazione-integrazione dei più giovani coi coetanei ed un loro più facile inserimento nei percorsi scolastico-lavorativi che li faranno sentire parte viva del corpo sociale*". Questa formulazione appassionata riporta a un *ground zero* la capacità degli "zingari" a vivere nella società maggioritaria, senza essere ancorata ad altro che a un presupposto di senso comune.

8. Garantire la pertinenza e la consequenzialità di quanto si scrive.

L'atto di comunicazione suscita attese che esso stesso poi dovrà soddisfare. Per evitare malintesi, ci si riferisce a un "sapere reciproco" su cui ci si basa per comprendersi. Tale sapere reciproco viene accuratamente delimitato nei testi giuridico-amministrativi: i "considerato che", "visto che", "preso atto di" etc. , e simili formule cristallizzate sono strumenti necessari a costruire un contesto, perimetrare attese, escludere generalizzazioni. Ciò comporta però maggiori obblighi a garantire la pertinenza di quanto viene proposto, progettato, o deliberato. Le decisioni devono risultare congruenti con le premesse, che a loro volta dovranno essere rilevanti, e vincolanti per ciò che, alla fine, giunge dopo formule come "si decide" o "si ordina". Pertanto, è necessario evitare, per esempio, che, dopo una serie di premesse sulle difficili condizioni di vita di un campo attrezzato o spontaneo, espone per molte pagine, si concluda poi con una brevissima ordinanza di sgombero e demolizione, senza fornire una risposta pertinente a una premessa rilevante, ancorché taciuta nei documenti: che le abitazioni più o meno precarie sgomberate e poi demolite sono le uniche del gruppo umano che viene così disperso.

Si veda l'ordinanza del Comune di Pisa 740862 del 2 agosto 2011 o quella del Comune di Venezia, 994 del 23 novembre 2009, già citate. In genere in queste e analoghe ordinanze c'è una scarsa pertinenza tra le premesse (che spesso riguardano le percezioni di altri abitanti dei quartieri vicini) e le conclusioni. Le premesse, senza un vaglio attento e una elaborazione, non offrono adeguate garanzie di pertinenza alle conclusioni: e ciò, per uno storico futuro, è il segno di una protervia autoritaria che non si fa scrupolo di saltare le dovute argomentazioni, per proporre schemi di decisione inefficaci.



9. Progettazione comporta partecipazione. Ridurre un intervento alla trattabilità implica invece l'esclusione degli interessati.

In ogni espressione è possibile che una lettura attenta scopra una dimensione progettuale o, al contrario, il cedimento alla trattabilità di un problema che si è costretti ad affrontare. Così pure, analisti acuti e motivati ci hanno insegnato che nel linguaggio di chi governa e amministra, si prende cura o insegna, è sempre possibile ravvisare un'opzione tra la libertà o la dipendenza dell'interlocutore o del soggetto destinatario.

Tali percorsi differenziati (progettualità/trattabilità; emancipazione /asservimento) collaborano alla scelta del rispetto o meno delle capacità dei soggetti cui è rivolta l'attività amministrativa (o docente, terapeutica, etc.). Tali capacità, come ci ricordano studiosi di scienze umane e sociali di meritata notorietà mondiale (Sen, Nussbaum, Sennett) sono molteplici e più variegiate di quello che le organizzazioni amministrative in genere consentono loro di mettere in atto. E perciò necessaria una preliminare disponibilità all'ascolto dei soggetti sulla cui vita incidono gli atti amministrativi da predisporre: la cooperatività dei percorsi amministrativi è un bene la cui presenza (e più spesso mancanza) si riflette nel linguaggio degli atti, e nei loro effetti.

Non solo in incontri preliminari, ma anche nel lavoro redazionale bisognerà perciò prevedere la cooperazione di quei soggetti e quelle energie sociali impegnate sul terreno dell'inclusione, per la loro capacità di coniugare la dimensione relazionale con quella dell'efficacia operativa, di interagire con i "mondi di vita" che possono altrimenti sfuggire alla percezione e all'azione delle istituzioni.

Non è possibile, in questo caso, individuare una linea di frontiera tra documenti in cui sia evidente una prevalenza dell'aspetto progettuale e quelli mossi fondamentalmente dalla necessità di operare un "trattamento" purchessia della questione. La seconda opzione, più o meno consapevole, risulta pervasiva.

The "WE: Wor(l)ds which exclude" project has analyzed documents produced by national, regional and local public institutions in six European countries addressing issues related to the settlement and housing conditions of Roma and Sinti people. Analysis of the language and the measures proposed in legal, judicial and administrative texts has highlighted a number of critical issues, resulting from simplifications or prejudices observed in linguistic choices, that can be decisive in limiting the effectiveness of the acts themselves, and even change their meaning and outcome.

A series of recommendations has, therefore, been formulated, which are not presented as mandatory "rules", but rather want to contribute to the sharing of a language that is more careful, correct and involved in the formulation of legal and administrative regulations regarding Roma and Sinti people. Indeed, it is from the very definition of a social or urban issue that the choices that can be taken to deal with and resolve it are derived.

Il progetto "WE: Wor(l)ds which exclude" ha analizzato in sei paesi europei i documenti prodotti dalle istituzioni pubbliche nazionali, regionali e locali riguardanti questioni legate alla condizione abitativa e insediativa di Rom e Sinti.

L'analisi del linguaggio e delle misure proposte all'interno dei testi normativi e amministrativi ha evidenziato una serie di aspetti critici, frutto di semplificazioni o pregiudizi rilevabili nelle scelte linguistiche che possono risultare determinanti nel limitare l'efficacia degli atti stessi e persino nel modificarne il segno e l'esito.

Sono state, quindi, elaborate una serie di raccomandazioni, che non si presentano come "prescrizioni" tassative, ma vogliono contribuire alla condivisione di un linguaggio più attento, corretto e partecipato nella formulazione di norme giuridiche e provvedimenti amministrativi che riguardano i Rom e i Sinti. Dalla definizione stessa di una questione sociale o urbana derivano, infatti, le scelte che è possibile compiere per affrontarla e risolverla.