



La tela di Penelope

Monitoraggio della società civile

sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom,
dei Sinti e dei Caminanti in

ITALIA

nel 2012 e 2013



DECADE OF
ROMA
INCLUSION
2005-2015

Monitoraggio della società civile

sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom,
dei Sinti e dei Caminanti in

ITALIA

nel 2012 e 2013

Preparato da una coalizione della società civile che comprende le seguenti organizzazioni

Associazione 21 luglio (ente capofila)

Fondazione Giovanni Michelucci – Ricerche e progetti negli spazi del sociale ■ Associazione Amalipé Romanò



Fondazione Giovanni Michelucci



Redatto da

Simonetta Bormioli ■ Angela Tullio Cataldo ■ Massimo Colombo

Coordinato dalla

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation in collaborazione
con il Programma Making the Most of EU Funds for Roma of the Open Society Foundations



Pubblicato da

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation
Teréz körút 46.
1066 Budapest, Hungary
www.romadecade.org

Grafica: www.foszer-design.com

Proofreading: Marianne Powell

©2014 by Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta, conservata in un sistema di archiviazione o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione dell'Editore.

Tutti i rapporti di monitoraggio della società civile sono disponibili presso il sito:
www.romadecade.org/civilsocietymonitoring

Il presente rapporto è stato realizzato da una coalizione di organizzazioni della società civile, comprendente: *Associazione 21 luglio* (ente capofila, Roma), *Fondazione Giovanni Michelucci – Ricerche e progetti negli spazi del sociale* (Fiesole, Firenze) e *Associazione Amalipé Romanò* (Firenze). La *lead researcher* e *project manager* della coalizione è Simonetta Bormioli (Associazione 21 luglio).

Gli autori del rapporto sono: Simonetta Bormioli (Associazione 21 luglio – *lead researcher*, autrice dei capitoli 1, 3, 5), Angela Tullio Cataldo (ricercatrice – Associazione 21 luglio, autrice dei capitoli 2, 4), Massimo Colombo (Fondazione Giovanni Michelucci, autore del capitolo 6). La supervisione scientifica dell'intero rapporto è stata curata da Sabrina Tosi Cambini (Osservatorio sulla condizione socio-abitativa dei Rom e Sinti in Toscana – Fondazione Giovanni Michelucci; Università degli Studi di Verona).

Hanno contribuito al rapporto i seguenti ricercatori e monitori: Antonio Ciniero, Federica Floridi, Roberta Greco, Demir Mustafà, Ivana Nikolic, Daniele Panaroni, Fabio Provenzano.

Le seguenti organizzazioni sono state coinvolte nella revisione del rapporto: la Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, il Dipartimento sulle Politiche Pubbliche dell'Università Centrale Europea, l'European Roma Rights Centre, Habitat for Humanity, il Roma Education Fund e, per l'Open Society Foundations, il Programma Making the Most of EU Funds for Roma e il Roma Health Project.

Nel 2013–2014 il Segretariato della Decade ha sostenuto i rapporti delle coalizioni della società civile in otto paesi: Bosnia-Herzegovina, Croazia, Francia, Germania, Italia, Montenegro, Serbia e Regno Unito. Nell'anno pilota 2012, sono stati sostenuti i rapporti di Albania, Bulgaria, Macedonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria.

Attraverso i rapporti, le coalizioni della società civile offrono informazioni integrative o alternative rispetto ai Rapporti sull'Avanzamento della Decade per l'inclusione dei Rom predisposti dai Governi che hanno aderito alla Decade stessa e ai rapporti sull'implementazione della SNIR inviati dagli stati membri alla Commissione Europea. I rapporti di monitoraggio della società civile non intendono sostituirsi ai monitoraggi quantitativi e alle valutazioni condotte dai governi, ma veicolare conoscenza locale sulle politiche pubbliche al livello nazionale ed europeo e sull'effettivo impatto sociale delle misure governative. I rapporti della società civile offrono dati integrativi rispetto a quelli ufficiali, dati proxy dove non sono disponibili dati ufficiali o interpretazioni alternative dei dati già pubblicati.

Il progetto è coordinato dalla Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation in collaborazione con il Programma Making the Most of EU Funds for Roma dell'Open Society Foundations. Il progetto è stato finanziato dal OSF Roma Initiatives Office.



INDICE

Executive summary	7
Raccomandazioni	17
Elenco delle abbreviazioni	23
Introduzione	25
Capitolo primo: Requisiti strutturali	27
Capitolo secondo: Antidiscriminazione	41
Capitolo terzo: Istruzione	57
Capitolo quarto: Lavoro	69
Capitolo quinto: Salute	81
Capitolo sesto: Alloggio	95
Bibliografia	105
Allegato I	109
Allegato II	113



EXECUTIVE SUMMARY

A dispetto dell'attenzione spesso allarmistica prestata alle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC, d'ora in poi "rom"), in Italia i numeri relativi alla loro presenza sono esigui: stime fornite dalla Commissione Europea segnalano 110-170.000 individui che rappresentano lo 0,25% dell'intera popolazione. Valutazioni fatte proprie dalla Strategia Nazionale d'Inclusione dei RSC (SNIR) valutano che il 40% circa abbia meno di 14 anni e solo lo 0,3% ne abbia più di 60. Non sono disponibili dati ufficiali relativi alla loro diffusione nelle regioni italiane, ma le informazioni più aggiornate consentono di fornire alcuni dati. Nella tabella che segue sono presentati quelli riguardanti 11 regioni italiane in cui risiedono più di 2.000 rom.

Regione	Rom (a.v.)	Popolazione regionale	%
Abruzzo	6,000	1,312,507	0.45
Calabria	9,000-13,000	1,958,238	0.56
Campania	9,500	5,769,750	0.16
Emilia Romagna	4,000	4,377,487	0.09
Lazio	17,000	5,557,276	0.30
Lombardia	13,000	9,794,525	0.13
Piemonte	6,000-6,500	4,374,052	0.14
Puglia	2,000*	4,050,803	0.04
Sicilia	2,700	4,999,932	0.05
Toscana	3,600	3,692,828	0.09
Veneto	5,600	4,881,756	0.11

* Solo rom non italiani

Per quanto riguarda la condizione abitativa, Opera Nomadi ritiene che il 60-80% dei rom viva in una casa ed è opinione condivisa che siano circa 40.000 i cittadini rom che vivono nei "campi nomadi", la maggior parte dei quali collocati nelle periferie delle grandi città. I dati relativi ai rom che risiedono nei "campi" autorizzati, tollerati e informali mutano continuamente, in relazione alle differenti politiche attuate dalle municipalità e alla pratica corrente degli sgomberi.

I rom in Italia rappresentano una realtà complessa quanto a provenienza, periodo storico di arrivo, livello di integrazione, status giuridico, caratteristiche culturali, etniche e linguistiche. I dati disponibili sono scarsi e di difficile leggibilità e interpretazione. Le informazioni sono frammentate, talvolta approssimative e prevalentemente a dimensione locale. La scarsa conoscenza e le interpretazioni fondate su un loro presunto nomadismo (stimato attorno al 3% per svolgere attività lavorative stagionali), accompagnate da discriminazione, antiziganismo, indifferenza o precisa volontà politica, hanno influenzato fin dagli anni '80 le misure che hanno condotto alla "politica dei campi rom". In tempi più recenti, in nome dell'allarme sociale e dei problemi di ordine pubblico e di sicurezza, nel maggio 2008 il Governo ha decretato lo "stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi" nelle regioni della Campania, Lazio e Lombardia, a cui nel 2009 si sono aggiunte il Piemonte e il Veneto. L'"emergenza nomadi" ha così cancellato le politiche di inclusione precedentemente avviate e ha portato a considerare i "villaggi attrezzati" la soluzione per i rom. Dopo alterne vicende giudiziarie che hanno fatto seguito a ricorsi oppositivi, nell'aprile del 2013 la Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite Civile ha chiuso la stagione dell'"emergenza", considerata definitivamente illegittima. Ciononostante, le politiche di costruzione dei "campi" e degli sgomberi sono tuttora praticate ai danni delle comunità o dei nuclei familiari.

In questo contesto, il 24 febbraio 2012 il Governo Italiano ha approvato la “Strategia Nazionale per l’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti” (SNIR) elaborata dall’UNAR (Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e l’origine etnica istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri). La Strategia è stata valutata positivamente dai diversi attori-chiave (con qualche riserva da parte di alcune rappresentanze rom) perché segna un’importante discontinuità rispetto al passato per due motivi. Il primo riguarda la scelta per il superamento della prospettiva emergenziale, della soluzione dei “campi” e dell’approccio assistenzialista, per l’adozione di un approccio fondato sui diritti, l’abbandono della concezione del nomadismo e per un uso maggiore e più efficace delle opportunità di finanziamento europeo. Il secondo motivo riguarda il fatto che per la prima volta si adotta un quadro strategico nazionale univoco per l’“integrazione” dei rom, volto a fornire unitarietà di intenti alla programmazione delle politiche sul territorio, nel rispetto delle competenze delle autonomie locali.

Attraverso un approccio integrato e fondato sui principi della concertazione e del coinvolgimento di tutte le parti interessate, sono state definite quattro azioni di sistema per: aumentare il *capacity building* istituzionale e della società civile per l’integrazione dei rom; promuovere un sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni; programmare una strategia integrata di informazione, comunicazione e mediazione allo scopo di abbattere pregiudizi e stereotipi; elaborare e sperimentare un modello di partecipazione delle comunità rom ai processi decisionali nazionali e locali. Queste azioni di sistema hanno lo scopo di sostenere azioni specifiche all’interno di quattro linee di intervento settoriali riguardanti l’istruzione, il lavoro, la salute e l’alloggio.

La struttura organizzativa della SNIR include: una Cabina di regia interministeriale, organo di coordinamento e di indirizzo politico, coadiuvata per il coordinamento e l’operatività dal Punto di Contatto Nazionale (PCN); una Cabina di Regia regioni ed enti locali, composta dalle tre organizzazioni degli enti locali: la Conferenza Nazionale delle Regioni, l’ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e l’UPI (Unione delle Province Italiane); un Forum delle Comunità Rom, Sinti, Caminanti (RSC) – che non si è ancora costituito – con funzioni di interfaccia, relazione e concertazione con i Tavoli nazionali e con la Cabina di regia; Tavoli tematici nazionali sui quattro assi di intervento settoriale coordinati dai Ministeri di riferimento; gruppi di lavoro ad hoc sullo status giuridico dei RSC, sul gap statistico e sui fondi europei; Tavoli Regionali/locali, con la partecipazione degli uffici regionali interessati, delle amministrazioni periferiche dello stato, delle Province e dei Comuni, unitamente alla società civile.

A oltre 24 mesi dall’avvio della SNIR si ravvisano una serie di ritardi nell’attivazione degli organi e nei risultati attesi. Alcune rappresentanze dell’associazionismo rom e di organizzazioni italiane e internazionali, pur riconoscendo l’estrema novità dell’indirizzo e degli orientamenti della Strategia, hanno espresso valutazioni negative riguardo agli effetti concreti per la vita delle popolazioni rom, in particolare quelle in condizioni di estremo degrado e vulnerabilità.

Requisiti strutturali

L’UNAR è stato individuato dal Governo nel novembre 2011 come Punto di Contatto Nazionale (PCN) per coordinare e fornire assistenza tecnica all’implementazione della SNIR in affiancamento al Ministero per l’Integrazione, responsabile per la Strategia fino al 21 febbraio 2014. A partire da quella data, vista l’abolizione del Ministero dell’Integrazione nel nuovo governo, la SNIR è stata posta direttamente nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avuto la delega alle politiche dell’integrazione. Gli aspetti negativi insiti nella scelta dell’UNAR come PCN risiedono nel fatto che quest’ultimo non dispone di poteri coercitivi e non può comminare sanzioni. Attualmente, oltre al direttore dell’UNAR sono operativi a tempo pieno sulla SNIR un funzionario e tre esperti e tra il personale non sono presenti persone rom. Le risorse economiche del PCN rientrano nel budget dell’UNAR, all’interno del quale non sono però facilmente identificabili e rispetto alle quali non sono state fornite neanche stime approssimative.

Nei fatti le Regioni e i Comuni rivestono un’importanza determinante ai fini della concreta attuazione della Strategia, di cui sono il fulcro, in forza delle rispettive competenze e autonomie, secondo quanto previsto

dalla Costituzione italiana. E' per questo che, al di là della presenza di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI nella cabina di regia politica, nei Tavoli tematici e nei gruppi di lavoro, accanto alle strutture nazionali la SNIR ha previsto i Tavoli Regionali. Ma l'attivazione dei Tavoli regionali costituisce uno dei nodi più critici della SNIR, dato che alla data del 4 aprile 2014 i Tavoli sono stati costituiti formalmente solo in otto regioni su venti.

Per quanto riguarda la società civile, il percorso di concertazione con le sue organizzazioni e con i rappresentanti degli enti locali per la stesura della SNIR e la sua attuazione mostra un approccio top-down e poco inclusivo rispetto ai rom, la cui partecipazione appare molto formale, volta a rispondere a un'esigenza di correttezza politica attraverso una sorta di "roma-labelling". Questa dinamica è accompagnata, inoltre, dalla scarsa diffusione delle informazioni sulla Strategia e da una limitata consapevolezza circa la sua portata da parte dei rom, che hanno difficoltà a considerarla come un proprio strumento da valorizzare in funzione delle proprie esigenze. Sono poche le associazioni rom che sono state coinvolte nella redazione della SNIR a partire dall'ottobre 2011, quando è stato chiesto alle principali federazioni nazionali – già note e coinvolte nelle attività dell'UNAR – di inoltrare suggerimenti e proposte. Per quanto riguarda l'attuazione della Strategia, le associazioni rom vengono invitate dal PCN a partecipare agli incontri dei Tavoli nazionali o dei gruppi di lavoro secondo un principio di pertinenza rispetto ai temi e con una certa discrezionalità (le associazioni consultate hanno sottolineato che spesso vengono convocate solo ad alcuni lavori). Per quanto riguarda il coinvolgimento delle OSC al livello regionale, l'UNAR ha fornito alle Regioni i nominativi delle associazioni inserite nell'apposito elenco, ma anche in questo caso talvolta le associazioni vengono convocate agli incontri dei Tavoli regionali secondo meccanismi che non sempre sono stati condivisi con le organizzazioni rom e della società civile.

La SNIR non ha indicato le modalità con cui assicura l'implementazione delle azioni, non specifica le responsabilità e non chiarisce quali sono le modalità di comunicazione orizzontali e verticali a cura del PCN o della cabina di regia, mentre stanno emergendo difficoltà amministrative e organizzative. Le relazioni nella dimensione verticale appaiono poco snelle perché ancora profondamente dipendenti dal coordinamento e dalle relazioni con il PCN e anche la collaborazione tra organizzazioni rom e a volte tra le altre organizzazioni della società civile appaiono scarse. Queste difficoltà rendono difficile il coordinamento tra i diversi livelli di *governance* della SNIR.

Le principali politiche nazionali non presentano elementi in palese contrasto rispetto alla SNIR, ma a causa della distribuzione dei poteri nel contesto del decentramento amministrativo e legislativo gli enti locali possono legiferare in autonomia e agire di conseguenza senza che i poteri centrali possano interferire nel loro operato. Si apre dunque uno spazio di discrezionalità al livello territoriale che può condurre a situazioni in contrasto con la SNIR, soprattutto nell'ambito delle politiche abitative e delle prestazioni dei servizi sanitari.

La Strategia Nazionale non ha definito le responsabilità, le strutture, i meccanismi e gli strumenti per attuare il monitoraggio e la valutazione delle politiche di integrazione dei rom e il PCN non è nelle condizioni di farlo per una serie di ragioni. Inoltre, il complessivo ritardo nell'attuazione della Strategia rende molto difficile valutare concretamente gli effetti delle misure (in gran parte da avviare o in fase iniziale) sulle condizioni di vita delle popolazioni rom.

La SNIR è nata nella piena consapevolezza di disporre di fondi limitati. Per la sua attuazione lo Stato ha previsto di utilizzare: risorse economiche derivanti da fondi statali già stanziati, fondi afferenti i programmi operativi dell'Obiettivo Convergenza (riguardanti Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) finanziati con il Fondo Sociale Europeo (FSE) e con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi (FEI), oltre a risorse disponibili su specifici capitoli di spesa del Dipartimento per le Pari Opportunità o del Ministero dell'Interno, tra gli altri. Gli importi non sono dettagliati e i calcoli elaborati dall'UNAR in quanto PCN non sono disponibili. Negli ultimi anni le misure a sostegno dell'inclusione sociale dei rom in Italia sono state realizzate prevalentemente grazie ai fondi europei, a integrazione di quelli nazionali e regionali. Secondo alcune organizzazioni della società civile che recentemente hanno analizzato in profondità gli importi utilizzati per la costruzione dei "campi" rom, non sono stati impiegati fondi europei nell'ambito dell'"emergenza nomadi" ma il loro uso è stato previsto, ad esempio, per la progettazione di nuovi "campi" autorizzati a Napoli. Effettivamente, il 15 maggio 2014 il Comune di

Napoli ha approvato il progetto relativo alla costruzione di un "campo" per soli rom ("campo" di Cupa Perillo, a Scampia) "di natura temporanea", da finanziare con 7 milioni di euro del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) 2007–2013. La situazione (approfondita nel capitolo sull'abitazione) ha destato grande preoccupazione presso alcune organizzazioni che lo scorso giugno 2014 hanno inoltrato una lettera ufficiale ad attori-chiave delle istituzioni italiane ed europee per chiedere di "verificare se l'allocazione di 7 milioni di euro dai Fondi Europei per un 'campo' segregato è in linea con i regolamenti del FESR e se tale progetto mira autenticamente al rafforzamento della coesione economica e sociale".

Per assicurare che almeno i fondi europei della programmazione 2014–2020 siano ottimizzati in funzione della SNIR, il PCN ha costituito al suo interno un'apposita task force. Mancano però segnali evidenti da parte dello Stato italiano relativi alla sostenibilità economica della SNIR fino al 2020, nonostante la volontà sancita dalla costituzione dell'UNAR come Punto di Contatto Nazionale fino al 2020.

Antidiscriminazione

La questione della mancanza dei documenti è trasversale alle diverse categorie di rom stranieri e riguarda in particolare tutti i rom apolidi *de facto*, il cui status di apolidia non è stato riconosciuto dallo Stato italiano. Nonostante non esistano dati certi sul numero dei rom apolidi *de facto*, la questione del riconoscimento giuridico di tale porzione delle comunità rom rappresenta, all'interno dei lavori di attuazione della SNIR, una priorità, tanto che è stato costituito un apposito gruppo di lavoro che ha ritenuto che in una prospettiva di medio termine l'unica strada percorribile per il riconoscimento giuridico dei RSC sia quella normativa. Per cercare di intervenire nel frattempo sui singoli casi, al gruppo di lavoro che si sta occupando di redigere la proposta di legge si sono affiancati un gruppo di lavoro diplomatico e uno amministrativo. L'assenza di dati certi sul fenomeno dell'apolidia rappresenta uno dei vari ostacoli incontrati dal gruppo di lavoro (molti uffici anagrafici dell'Ex Jugoslavia sono andati distrutti durante la guerra e, per quanto riguarda le questure italiane, i dati antecedenti al 1999 sono andati persi). A oggi, però, non è stato realizzato né previsto un lavoro di mappatura.

Le misure intraprese per combattere il razzismo nei confronti dei RSC si sono concentrate soprattutto su iniziative di sensibilizzazione circa lo sterminio dei rom e dei sinti durante la II guerra mondiale e sulla diffusione di quaderni di approfondimento inerenti alle comunità RSC. Nel 2013 l'UNAR ha curato diverse iniziative, tra cui il terzo appuntamento della campagna "DOSTA!" e l'iniziativa "Dik I Na Bistar – Look and don't Forget" della *Roma Genocide Remembrance Initiative*, con la partecipazione a un evento di commemorazione svoltosi a Cracovia e Auschwitz. Sono state inoltre intraprese due misure *mainstream*: il lancio del "Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza" (sulla base di un accordo tra il precedente ministro per l'Integrazione e il precedente vice-ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle pari opportunità, che durante il 2013 è stato oggetto di una serie di correzioni e revisioni e che quindi non è stato ancora varato) e la "Dichiarazione di Roma" presentata nel settembre 2013, il cui obiettivo è far sì che chi riveste un ruolo di responsabilità (rappresentanti delle istituzioni, politici, pubblici ufficiali) ricorra a un linguaggio corretto ed educativo.

Per quanto riguarda il rafforzamento della consapevolezza dei propri diritti tra le comunità rom, non è stata adottata alcuna misura e, allo stesso modo, sono mancati completamente interventi volti ad accrescere la consapevolezza dei benefici che l'inclusione dei rom porterebbe all'intera società. L'unico progetto concretamente realizzato in seno alla SNIR per contrastare le discriminazioni istituzionali è Com.In.Rom. (presentato più avanti nel rapporto).

Nonostante il PCN coincida con l'UNAR e a dispetto di quanto previsto all'art. 2 del Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003 "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica", l'UNAR fino ad oggi non ha offerto assistenza legale alle vittime di discriminazione razziale in modo strutturato. Il 16 gennaio 2014 è stato firmato un protocollo di intesa tra l'UNAR e il Consiglio Nazionale Forense per la gestione di un fondo per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazione, per cui a partire dalla primavera 2014, dovrebbe essere attivato un servizio di assistenza legale gratuito. Nella quotidianità l'Ufficio si occupa di condurre inchieste sui casi di discrimi-

nazione che le pervengono attraverso le segnalazioni al *Contact Center*, ma poiché non ha poteri inquisitori né sanzionatori, esso si limita a offrire una prima valutazione del possibile caso di discriminazione. Una volta stabilita la sua sussistenza, l'Ufficio sollecita – attraverso una lettera – il responsabile della discriminazione a rimuovere la stessa o a porre rimedio all'atto discriminatorio. In questo senso, l'UNAR agisce attraverso la *moral suasion* e ha una funzione definita "pregiuridica". Nonostante in Europa l'Ufficio sia uno dei pochi organi collocati all'interno della struttura del governo, esso conduce inchieste anche sui casi di discriminazione posti in essere da enti istituzionali, centrali e locali.

In Italia sono esigue le sentenze della Corte Europea riguardanti le violazioni dei diritti umani, così come articolati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nei confronti di persone RSC. I casi sui quali la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto modo di pronunciarsi contro l'Italia sono in tutto sei. Un posto di rilievo è occupato dalla cd. direttiva "Razza", la Direttiva Europea 2000/43/EC che è stata recepita nel nostro ordinamento dal D.Lgs n. 215/2003. Un'importante novità apportata dal D.Lgs. n.215/2003 è stata quella di riconoscere alle associazioni e agli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto interministeriale, non solo la legittimazione ad agire per nome, conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione, ma anche quella di conferire agli stessi enti e associazioni un potere di legittimazione diretta nei casi di discriminazione collettiva qualora "non siano individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione". Tuttavia, si registrano alcune carenze inerenti l'implementazione della Direttiva 2000/43/EC, tra le quali va segnalata la reticenza da parte delle autorità preposte di applicare tale direttiva in casi di discriminazione verso i rom.

Per ciò che attiene alla vulnerabilità dei minori RSC, le misure nate in seno alla SNIR e pianificate per contrastarla fino a oggi sono perlopiù circoscritte all'ambito della scolarizzazione. Ma la vulnerabilità dei minori rom si esprime anche attraverso la lesione del diritto alla famiglia: i bambini rom sono particolarmente a rischio di allontanamento dal proprio nucleo familiare e in Italia sono sovra rappresentati nel fenomeno degli affidamenti a case famiglia, degli affidamenti etero familiari e delle adozioni. Per trattare questi aspetti si segnala il progetto nazionale P.I.P.P.I., il Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione, realizzato a partire dal 2010 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tra i minori rom, coloro che vivono negli insediamenti informali sono ulteriormente esposti a forme di vulnerabilità sociale, anche perché di solito le autorità non dispongono di dati e non conoscono affatto le condizioni dei minori negli insediamenti informali.

Per quanto riguarda la prospettiva di genere, nonostante sia più volte ribadita all'interno della SNIR, non è stata realizzata nessuna misura che affronti in modo esplicito le discriminazioni di genere e non si constata nessun miglioramento delle condizioni di vita delle donne rom. Inoltre, poiché nella Strategia sono stati sposati l'approccio dei diritti umani e la prospettiva di genere, c'è il serio rischio che nella pratica la seconda venga meno. All'interno della SNIR anche la questione della tratta di esseri umani non è affrontata e non è stata prevista nessuna misura specifica al riguardo. L'Italia non dispone di dati certi sul numero di minori rom coinvolti nella tratta e il fenomeno è ancora meno indagato all'interno di spazi nascosti e segregati quali quelli degli insediamenti informali.

Le modalità con cui è regolato l'esercizio del diritto di libera circolazione, ingresso e soggiorno dei cittadini comunitari in Italia fanno riferimento al Decreto Legislativo 30/2007, che in sé non è discriminatorio rispetto ai rom, ma – a seconda dei contesti – può esserlo nella sua applicazione. Non a caso, secondo alcuni avvocati intervistati, ai rom comunitari – in assenza di iscrizione anagrafica, reddito o lavoro, come previsto dal Decreto – la permanenza sul territorio italiano oltre i 3 mesi viene contestata con maggior facilità e frequenza rispetto agli altri cittadini comunitari.

L'ottenimento dell'iscrizione anagrafica e della cittadinanza risultano complesse per molti rom. Riguardo alla prima, la normativa prevede che le anagrafi accettino l'iscrizione e rilascino la residenza a chiunque dimori stabilmente nel territorio di riferimento, indipendentemente dall'idoneità e dalla tipologia dell'alloggio. Nella prassi, però, avviene che la residenza non sia rilasciata e venga rifiutata, in modo del tutto illecito, dagli stessi ufficiali delle anagrafi alla luce delle tipologie di abitazioni in cui vivono molti rom in emergenza abitativa. Tale rifiuto avviene per giunta in modo tacito, in modo verbale – mentre qualsiasi domanda scritta ha diritto a una risposta scritta e motivata. La mancanza di iscrizione anagrafica impedisce l'accesso al Servizio sanitario nazionale (SSN) – fatta eccezione per il pronto soccorso –, ai servizi

socio-assistenziali e al mercato del lavoro, il riconoscimento dell'apolidia e il diritto di voto per chi è italiano. L'ottenimento della residenza anagrafica dei cittadini extracomunitari è legato al possesso del permesso di soggiorno e al passaporto, che rappresentano due requisiti difficili da soddisfare nel caso dei rom provenienti dall'ex Jugoslavia.

Per quanto riguarda la cittadinanza, molti rom, pur essendo nati in Italia e avendo vissuto nel nostro Paese per la maggior parte della loro vita, non risultano cittadini italiani. Le ragioni di tale situazione vanno ritrovate in una legge sulla cittadinanza particolarmente rigida e nella sua applicazione. Non si registrano iniziative intraprese da parte del governo italiano per promuovere la regolarizzazione sul territorio dei rom. In base alla normativa vigente, i cittadini rom che hanno abbandonato paesi in cui erano oggetto di persecuzioni o in cui hanno subito danni a causa di conflitti civili o internazionali hanno diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari o alla protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria). Ciononostante, i rom fuggiti dai conflitti dell'Ex Jugoslavia nel corso degli anni '90 non sono stati incoraggiati a richiedere domanda d'asilo: a loro, che avrebbero avuto diritto a richiedere la protezione internazionale, sono stati riservati i "campi nomadi".

Istruzione

In Italia (a differenza di altri paesi) i minori rom non sono inseriti in classi segregate o in scuole speciali, ma è riconosciuto che le politiche di scolarizzazione siano state scarsamente efficaci. Gli interventi per la scolarizzazione dei bambini rom hanno giocato un ruolo centrale negli ultimi 20 anni, ma i risultati appaiono abbastanza insoddisfacenti. Dal 2007/2008 a oggi la presenza degli allievi rom mostra un andamento decrescente. Nell'anno 2012/2013 gli alunni rom iscritti sono stati 11.481 (rispetto alla stima di circa 30.000 in età di obbligo scolastico). Il livello di scolarizzazione dei minori rom dipende in gran parte delle condizioni abitative: l'isolamento nei "campi", collocati al di fuori della rete dei trasporti, dei servizi e dei centri di aggregazione, impedisce ai bambini e agli adolescenti di recarsi a scuola autonomamente. Per i minori rom che non risiedono in "campi" attrezzati ma in insediamenti informali la situazione è ancora peggiore, dato che i continui sgomberi che subiscono con le loro famiglie interrompono i percorsi di inserimento scolastico eventualmente avviati e impediscono loro di seguire le attività didattiche.

Per rispondere all'obiettivo della scolarizzazione il Tavolo Nazionale Istruzione ha attivato due programmi sperimentali in corso, i cui risultati dovrebbero delineare modelli replicabili: il "Progetto per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti (RSC)" – a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con il MIUR e con l'Istituto degli Innocenti di Firenze – e il programma "Crescere con coesione", attivato nel 2012 dal MIUR per contrastare la dispersione scolastica in contesti problematici attraverso la creazione di reti tra scuole e privato sociale. Accanto a questi programmi, proseguono a macchia di leopardo gli interventi a sostegno della scolarizzazione promossi direttamente dagli enti locali e/o dall'associazionismo e rivolti ai rom degli insediamenti informali e attrezzati, in continuità rispetto a quanto svolto negli anni precedenti la Strategia.

Nelle scuole gli alunni rom vivono spesso una condizione di marginalizzazione, anche didattica, soprattutto se risiedono nei "campi". Per i minori rom di recente immigrazione la difficoltà di comprensione e padronanza della lingua risulta fonte di difficoltà e costituisce un ulteriore fattore di intralcio alla continuità del percorso scolastico. La SNIR non ha dato indicazioni operative o di indirizzo a questo proposito. Da oltre due anni il MIUR sollecita tutte le scuole affinché siano integrati nelle attività di studio dei genocidi del Novecento gli approfondimenti sul *Porrajmos*, che dal 2013 è stato inserito nelle celebrazioni del 27 gennaio, Giornata della memoria storica. Per facilitare il lavoro dei docenti, si stanno approntando appositi sussidi riguardanti questa tematica da mettere a disposizione nell'apposita piattaforma web del MIUR. Ma al di là di questi programmi, non sono state attivate altre misure specifiche per favorire la permanenza nella scuola degli alunni rom e alla stessa maniera la SNIR non ha definito azioni riguardanti la prescolarizzazione e l'educazione e la cura della prima infanzia.

Interventi per coinvolgere e sensibilizzare le famiglie rom al valore dell'istruzione sono stati condotti nell'ambito dei programmi di scolarizzazione. Per quanto riguarda la formazione degli insegnanti e la

mediazione delle scuole, le principali attività sono quelle condotte all'interno dei due programmi nazionali sopra citati.

Dati e informazioni sulla qualificazione professionale e la partecipazione a interventi di formazione dei rom non sono disponibili nonostante dal 2008, nel quadro delle attività della rete del Fondo Sociale Europeo EUROMA, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali abbia costituito un "Tavolo nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa dei rom". Sul territorio le attività di formazione funzionali all'inserimento lavorativo si sono sviluppate in modo a-sistematico, prevalentemente al livello provinciale, tramite il Fondo Sociale Europeo promuovendo tirocini formativi, percorsi misti di alternanza scuola-lavoro e forme di accompagnamento all'inserimento lavorativo. Gli informatori consultati presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori) non sono al corrente di azioni e interventi recenti e di ampio respiro in questa direzione.

Occupazione

Al livello centrale non sono state attuate misure per agevolare l'ingresso dei rom nel mercato del lavoro. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, pur non avendo realizzato progetti specifici a loro favore, ha attuato e sta lanciando una serie di progetti, aperti anche ai gruppi rom di origine straniera, volti a promuovere l'integrazione e l'inserimento delle fasce vulnerabili di migranti nel mercato del lavoro. Ad aprile 2014 il Tavolo Nazionale sul Lavoro ha proposto solo alcune misure, entrambe nel quadro del Programma Operativo Nazionale (PON) "Governance e Azioni di sistema": il lancio di un Programma sperimentale di intervento per la promozione dell'inserimento lavorativo di soggetti discriminati e svantaggiati (inclusi i rom) – per un importo di 1.620.000 € – attraverso la conduzione di tirocini formativi, da realizzare nelle regioni Obiettivo Convergenza, e il trasferimento in via sperimentale – in queste stesse regioni – del Programma spagnolo ACCEDER, da estendere successivamente ad altre regioni. Attualmente (maggio 2014) la Commissione di valutazione ha eletto il vincitore del bando relativo a questo secondo programma, ma i lavori sono fermi e non possono iniziare fino a quando il decreto di approvazione della nomina del vincitore non sarà pubblico: affinché lo sia, c'è necessità della firma del capo dipartimento, in attesa di riconferma a causa del cambio di Governo (febbraio 2014).

Per quanto riguarda il pubblico impiego, in Italia l'appartenenza etnica è considerata un dato sensibile e quindi non esistono dati sulla composizione etnica dei dipendenti pubblici. Anche riguardo all'esperienza lavorativa non si registrano interventi specifici rivolti alle comunità rom condotti al livello nazionale. Ad oggi le politiche di inserimento lavorativo appaiono circoscritte all'iniziativa di singole regioni italiane, in particolare Lombardia, Marche, Puglia, Campania e Toscana. A partire dall'approvazione della SNIR, ma in modo indipendente da questa, il Ministero del Lavoro ha promosso due misure mainstream – in corso nel periodo gennaio-settembre 2014 – rivolte a minori e donne (che possono includere i rom) alle prese con l'entrata nel mercato del lavoro: una serie di interventi di integrazione sociale e lavorativa per minori stranieri non accompagnati, che consentono loro di rimanere in Italia fino al compimento del diciottesimo anno di età, e lo sviluppo di un modello di azione che mira a promuovere l'autonomia delle giovani donne migranti fondato su un approccio personalizzato e l'attivazione di reti di servizi locali. E' importante ricordare che nell'ambito delle politiche sociali italiane le comunità rom sono quasi sempre state trattate come una categoria distinta e a parte e per questo motivo generalmente non sono state incluse nelle politiche *mainstream*. Inoltre, poiché in Italia l'appartenenza etnica è un dato sensibile, i rom non vengono registrati neanche se vengono coinvolti in tali politiche e, quindi, i numeri relativi al loro inserimento non sono noti e si ritiene siano sottostimati.

A partire dal 2008 l'Italia ha aderito al *Network europeo EUROMA sull'inclusione sociale e la comunità rom* che ha svolto una funzione fondamentale ai fini della riduzione delle barriere e della discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro. Inoltre, l'Italia ha promosso la costituzione di una "Rete nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa dei rom", alla quale hanno aderito diverse amministrazioni centrali e locali, che ha l'obiettivo di condividere la conoscenza sulle strategie di promozione dell'inclusione dei rom condotte sul territorio nazionale. In Italia non sono stati realizzati altri progetti, anche se gli enti locali hanno realizzato alcune azioni. Un altro intervento – che non riguarda esclusivamente i rom – è rappresentato dal consoli-

damento del Portale Integrazione Migranti, uno strumento nazionale nato per facilitare la conoscenza dei servizi disponibili sul territorio da parte degli immigrati.

Il lavoro autonomo costituisce in Italia un'importante realtà tra i rom: circa la metà di quelli occupati svolgerebbe un lavoro indipendente e di questi il 50% circa lo farebbe in modo irregolare. Le attività svolte in tale settore riguardano, in particolare, la raccolta di metalli e il commercio ambulante e coinvolgono soprattutto gli uomini sotto i 30 anni. Le iniziative intraprese sul territorio nazionale per regolarizzare la posizione di coloro che svolgono la raccolta/riciclaggio dei metalli in maniera informale hanno riguardato due provincie: Bolzano e Reggio Calabria. Oltre a queste due esperienze non si registrano altre misure di regolarizzazione del lavoro autonomo informale, in cui hanno una certa rilevanza anche gli spettacoli viaggiati, tradizionalmente condotti da molte famiglie di sinti.

Non si registrano percorsi rivolti esplicitamente ai rom a sostegno della imprenditorialità giovanile. Sono da segnalare, invece, due progetti *mainstream*: il progetto *Start it up – Imprenditoria immigrata* (realizzato a partire dal 2012 con l'obiettivo di facilitare il percorso del "fare impresa" dei migranti provenienti dai Paesi non appartenenti all'Unione Europea) e il *Fondo Mecenati*, istituito dal Governo italiano tra il 2011 e il 2012, che prevede forme di co-finanziamento concesse a titolo di compartecipazione finanziaria – nel limite massimo del 40% del costo complessivo del progetto e comunque fino a un massimo di 3 milioni di euro – per progetti promossi da under 35 nei settori dell'eco-innovazione e dell'innovazione tecnologica, del recupero delle arti e dei mestieri tradizionali, della responsabilità sociale di impresa e della promozione dell'identità italiana ed europea.

Salute

In Italia i dati e le informazioni sulla salute dei rom sono pochi e gli studi sono eterogenei, anche a causa del fatto che le condizioni abitative e di vita rendono difficile raccogliere i dati sanitari secondo un metodo rigoroso. Quasi tutti i dati disponibili riguardano i rom che vivono nei "campi" attrezzati o negli insediamenti informali e confermano le analisi condotte al livello europeo.

In Italia il Servizio sanitario nazionale (SSN) prevede l'erogazione delle prestazioni sanitarie in regime pubblico a tutti i cittadini senza distinzione di genere, residenza, età, reddito e lavoro, ma il diritto alla salute dei rom dipende dal loro status giuridico. Anche se formalmente, sia pure con modalità differenti, tutti i rom hanno diritto a cure e prestazioni sanitarie, di fatto, data la complessità normativa e le procedure amministrative, essi non accedono in modo adeguato ai servizi e si registra disorientamento. I rom che risiedono negli insediamenti informali spesso non dispongono delle informazioni e hanno scarsa consapevolezza dei propri diritti (nel 2010, attraverso i propri interventi negli insediamenti informali a Milano, il NAGA ha scoperto che il 94% dei pazienti visitati e assistiti era senza copertura sanitaria). Secondo un'indagine conoscitiva sull'accesso ai servizi socio-sanitari di rom residenti in alcuni insediamenti a Roma – condotta dalla Regione Lazio nel 2012 su proposta della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) – sono due i fattori che condizionano il livello di conoscenza dei servizi sanitari: la localizzazione geografica degli insediamenti e il loro inserimento nel tessuto urbanistico circostante e il tempo di permanenza delle persone in uno specifico insediamento.

La mancanza di documenti rappresenta un ostacolo, nonostante sulla carta tutti possano accedere ai servizi sanitari. I rom stranieri in Italia esperiscono le stesse problematiche rilevate per i rom in Europa. Oltre ai noti problemi riguardanti l'accesso ai servizi, vanno tenuti in considerazione anche quelli che dipendono dalla difficoltà di applicazione delle norme data la ripartizione dei poteri tra stato e regioni. Nonostante il ruolo dello Stato di garante dell'equità in materia sanitaria, i 21 Sistemi sanitari regionali operano in modo difforme tra loro e spesso derogano, specie per i gruppi più vulnerabili quali gli immigrati e i rom, dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e dal principio di equità.

Sono molte le associazioni che svolgono attività di sostegno e che spesso facilitano l'attivazione di canali privilegiati di comunicazione tra i rom (soprattutto quelli che risiedono negli insediamenti) e gli ospedali, gli ambulatori e le aziende sanitarie locali. Nell'estate 2013, nel quadro della SNIR l'INMP (Istituto Nazionale

per la promozione della Salute delle Popolazioni Migranti e per il contrasto alle malattie della Povertà) ha avviato il progetto "TroVARSI. Vaccinazioni Rom e Sinti in Italia", con l'obiettivo di condurre campagne di informazione e sensibilizzazione e vaccinazioni nelle ASL e nei "campi" rom, di sviluppare strumenti informatici per scambiare informazioni via web e condurre un corso di formazione a distanza per gli operatori sanitari. Alcune associazioni e ricercatori ritengono però che le vaccinazioni dei bambini siano da evitare, non solo perché non rappresentano più un'emergenza, ma soprattutto perché costituiscono una sorta di palliativo che, di fatto, consente il mantenimento dello *status quo*.

Per favorire l'accesso alle prestazioni sanitarie la SNIR punta sulla figura del mediatore rom, ritenuta indispensabile da numerosi attori che operano in questo ambito per facilitare l'accesso e la fruizione delle prestazioni sanitarie (sono in corso alcuni esperimenti in questa direzione). L'accesso ai servizi sanitari è ostacolato da forme di discriminazione indiretta e diretta, ma i rom non danno seguito a questi episodi sporgendo denunce o intentando altre azioni a tutela dei loro diritti.

Per quanto riguarda la normativa sui diritti dei malati e la sua attuazione, nel 1980 in Italia è stata proclamata la Prima Carta per i diritti del malato, seguita dalla proclamazione di circa 100 Carte dei diritti del malato locali e regionali. I diritti inseriti nelle Carte sono stati recepiti e integrati sia in Leggi nazionali di settore sia nelle Legislazioni regionali sui diritti del malato. Sia il Ministero della Salute, sia gli Assessorati alla Sanità (organi delle istituzioni regionali) effettuano controlli e monitoraggi sull'effettiva applicazione dei diritti. Di particolare rilevanza in questi anni è stato il monitoraggio in ordine all'applicazione dei diritti nella dimensione regionale, considerato che in Italia vi è una competenza "concorrente" tra Stato e Regioni ed è stata registrata una forte differenza nella erogazione delle prestazioni da parte delle Regioni, con discriminazioni in ordine all'accesso e ai costi delle prestazioni.

L'adozione di un approccio sistemico e integrato alla salute è stato previsto attraverso la compartecipazione nella cabina di regia politica e nei Tavoli nazionali settoriali dei differenti ministeri e attori-chiave istituzionali e del terzo settore. Alcuni programmi nazionali della SNIR stanno mettendo in pratica tale approccio, anche se risultati concreti e misurabili riguardanti il diritto alla salute dei rom ancora non sono stati conseguiti.

Alloggio

Nonostante negli ultimi anni le tematiche relative all'inclusione abitativa delle popolazioni RSC presenti sul territorio italiano siano state ampiamente analizzate attraverso report, ricerche e approfondimenti, nonostante un'ampia casistica di raccomandazioni di organismi nazionali e internazionali richiami il nostro paese al rispetto e alla tutela dei diritti delle minoranze e una serie di sperimentazioni realizzate da alcune amministrazioni locali dimostrino come un altro abitare sia possibile, difficilmente potremmo ammettere che l'Italia non sia ancora oggi il paese dei "campi". Circa 40.000 persone, un quarto dell'intera popolazione rom, vivono nei "campi". Questa situazione anacronistica e segregante continua a caratterizzare la geografia di molte aree urbane. Oltre l'aspetto puramente numerico, il diritto di abitare in alloggi idonei e di scegliere il luogo di residenza rimane uno degli aspetti più problematici e drammatici riguardanti l'inclusione delle popolazioni RSC, tanto è vero che nell'ambito della SNIR l'abitazione costituisce uno dei quattro assi di intervento con l'obiettivo di "Aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC", anche se le cronache quotidiane ci rimandano a un fare marcatamente securitario nel quale lo "sgombero" diventa lo strumento più utilizzato.

Per quanto riguarda l'edilizia sociale, l'accessibilità a queste opportunità per i RSC passa attraverso le politiche di *housing* sociale, che nel nostro contesto nazionale sono rappresentate quasi esclusivamente dall'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). Ma l'attuale insufficienza dell'offerta rappresentata da questa edilizia e la mancanza di politiche adeguate riguardanti gli aspetti abitativi, hanno fatto sì che l'accesso all'edilizia pubblica si sia trasformato in una "competizione" tra coloro che vivono in una condizione di difficoltà abitativa. Ad ostacolare l'accesso ad un'abitazione pubblica per i RSC gioca la loro condizione giuridica (mancanza del permesso di soggiorno) e il fatto che la residenza nei "campi" autorizzati non è considerata come una situazione di svantaggio abitativo. Per quanto la costruzione delle graduatorie per l'accesso all'edilizia

popolare a livello generale, pur nelle diversità regionali e comunali, riconosca come aggravanti le situazioni di disagio abitativo generalmente costituite da alloggi impropri, insalubri o di fortuna o procurati, coabitazione e sovraffollamento, paradossalmente queste non sempre vengono associate alla realtà dei “campi” o delle aree sosta, soprattutto se riconosciute o autorizzate.

In quelle realtà dove la presenza delle popolazioni RSC e il rapporto di coinvolgimento con le stesse attraverso gli strumenti della condivisione progettuale è più avanzato, ricerche più approfondite e continue nel tempo sono in grado di fornirci un quadro seppur parziale di una situazione dalla quale appare che il ricorso ad un’abitazione sociale è possibile e auspicabile. Per chiudere il drammatico capitolo dei “campi nomadi” e aprire una fase in cui lo stile di vita e di insediamento, i valori sociali e i diritti dei diversi gruppi RSC siano la bussola per nuove politiche insediative e abitative, le strategie da seguire devono essere complesse e diversificate. La partecipazione diretta delle famiglie interessate agli interventi, ad esempio, è una condizione a qualunque progetto. A due anni dalla Strategia Nazionale, però, non si registrano interventi nelle politiche abitative che abbiano portato alla realizzazione di progetti di questo tipo.

RACCOMANDAZIONI

Requisiti strutturali

- Fornire indicazioni metodologiche e operative per l'attuazione della SNIR, prestando attenzione ai meccanismi di attuazione sul territorio e al funzionamento dei Tavoli regionali/locali, stabilendo le modalità di collaborazione con i portatori di interesse locali e garantendo il coinvolgimento dell'associazionismo e delle organizzazioni rom. A questo fine, predisporre un documento integrativo della SNIR contenente indicazioni operative aggiornate e modificabili, attribuendo al PCN e alla cabina di regia il compito di determinare le modalità per la definizione degli aggiornamenti e delle integrazioni, la sua redazione e approvazione (*PCN, Governo*)
- Diffondere le informazioni sulle attività in corso della SNIR al livello locale, anche per acquisire il punto di vista dei differenti attori-chiave sulle attività; mettere a punto, al livello del PCN, un sistema di coordinamento e monitoraggio delle azioni della SNIR, da aggiornare in tempo reale, definendo le responsabilità di coordinamento e assistenza alla guida politica del PCN (*PCN, Governo, OSC*)
- Rendere effettiva la partecipazione delle organizzazioni RSC al livello nazionale e regionale (forrendo le spese per le trasferte) e stabilire in via definitiva se costituire il Forum RSC come previsto (*Governo, PCN*)
- Dotare l'UNAR di autonomia amministrativa e finanziaria, nella prospettiva del passaggio a una condizione di più ampia ed effettiva autonomia (che consenta all'UNAR, tra l'altro, di esercitare poteri sanzionatori di cui attualmente non dispone) (*Governo*)
- Approntare il sistema di valutazione della SNIR identificando gli indicatori concreti e misurabili relativi al raggiungimento degli obiettivi. Valutare gli impatti e gli effetti non previsti, sia positivi sia negativi. Integrare la valutazione della SNIR con un'analisi in profondità delle ragioni dei fallimenti delle misure di inclusione dei Rom condotte negli ultimi anni (*PCN*)
- Trasferire modalità operative efficaci per l'attuazione della SNIR alle diverse strutture e livelli di *governance* (investendo risorse del PCN nell'analisi degli elementi di trasferibilità e replicabilità dei programmi/azioni realizzate con esito anche solo parzialmente positivo) (*PCN, enti locali*)

Raccomandazioni generali

- Favorire l'uso dei fondi europei per l'inclusione sociale dei rom e aumentare il tasso di assorbimento dei fondi europei controllando – attraverso la Task force sui fondi europei del PCN – l'uso dei fondi europei della programmazione 2014–2020, valorizzando i Programmi Operativi Nazionali e Regionali in fase di ultimazione, monitorando la presentazione di programmi al livello nazionale e regionale (*PCN, enti locali, OSC*)
- Richiedere al Ministero dell'Interno di rendere noti gli importi e le modalità di gestione dei fondi della ex "emergenza nomadi" da parte delle Prefetture e delle Amministrazioni Comunali delle città beneficiarie (*PCN*)
- Dotare la SNIR di risorse economiche del bilancio dello stato, rendendo pubbliche le informazioni e privilegiando, nell'attribuzione delle risorse per le misure/programmi, le regioni a maggiore concentrazione di rom (*Governo*)
- Dotare il PCN di risorse umane per la SNIR, valutando l'inserimento di rom che possano contribuire a una conoscenza più corretta della complessa realtà rom in Italia. Attribuire risorse dedicate, a tempo pieno e competenti (per non iniziare ogni volta da capo) alle strutture nazionali della SNIR e presso le Regioni/al livello locale. Al livello regionale i referenti potrebbero essere identificati tra i

propri dipendenti. Valutare la possibilità di coinvolgere gli assistenti sociali presenti nelle Prefetture di tutto il territorio italiano (*Governo, enti locali*)

- Mettere a disposizione e disseminare le informazioni, i documenti e i risultati ottenuti nell'ambito della SNIR in una prospettiva di gestione e di patrimonializzazione della conoscenza, raggiungendo tutti gli attori interessati (a partire dai rom) e migliorando il nuovo sito dell'UNAR. Rendere pubbliche le convenzioni e gli accordi stipulati dall'UNAR. Attivare strumenti efficaci di gestione della conoscenza e di scambio delle informazioni relative alla SNIR anche al livello regionale/territoriale (*PCN, enti locali*)
- Valutare il tipo di informazioni e di dati da acquisire (studi, ricerche, buone prassi) per produrre nuova conoscenza necessaria alla SNIR, considerando prioritari gli obiettivi in funzione dei quali essi servono, chiarendo nel testo quando si fa riferimento ai rom in condizioni di disagio abitativo rispetto ai rom nel loro insieme. Promuovere una riflessione accurata sulla raccolta delle informazioni quantitative sui rom in Italia (principio etnico versus socio-abitativo) (*PCN, Governo*)
- Programmare una raccolta sistematica di dati e informazioni sui rom che vivono in condizioni di disagio abitativo, esplicitando gli obiettivi di questa raccolta e le metodologie (*PCN, Governo*)
- Acquisire e consolidare le relazioni con le OSC (organizzazioni della società civile) e definire le modalità di contatto, comunicazione e coinvolgimento delle organizzazioni rom (*Tavoli regionali, enti locali, OSC*)
- Diffondere presso gli attori-chiave della SNIR l'informazione riguardante il fatto che i rom interpretano il concetto di rappresentanza in modo diverso rispetto alla società maggioritaria, a evitare fraintendimenti e l'attribuzione impropria di questa responsabilità a persone che per l'organizzazione del potere interno alle stesse reti familiari, possono rappresentare solo la propria famiglia e/o piccole porzioni degli abitanti di un insediamento. E' necessario, dunque, allargare il più possibile l'interlocuzione, creando con gli stessi rom forme di reale partecipazione (*PCN, OSC*)
- Promuovere iniziative di comunicazione/informazione/formazione per dare visibilità ai rom integrati, decostruire stereotipi e pregiudizi veicolando modelli di ruolo positivi e rappresentare il fatto che i rom non sono solo quelli che vivono in condizioni di marginalità (*PCN, Tavoli regionali, OSC*)
- Favorire la creazione e il consolidamento di un attore sociale rom anche composito, veicolando finanziamenti e progettualità per interventi di *empowerment* e *capacity building* sulla politica, la cittadinanza attiva, l'*advocacy* e la tutela dei diritti, l'accesso ai fondi europei e l'euro-progettazione, la creazione di reti e di capitale sociale, formando giovani attivisti e sostenendo la creazione di forme di auto-organizzazione di RSC, in particolare nel Mezzogiorno (*PCN, Governo, OSC*)
- Controllare che i programmi di formazione e *capacity building* indirizzati ai diversi attori-chiave coinvolti nella SNIR, e in particolar modo ai pubblici funzionari, offrano garanzie di qualità e omogeneità su tutto il territorio nazionale (*PCN*)
- Promuovere l'adozione di modalità di lavoro cooperative tra associazioni e contrastare il perseguimento di interessi differenti da quelli relativi all'integrazione dei rom (*OSC, enti locali, PCN*)
- Vincolare l'attivazione di programmi nazionali e l'approvazione dei progetti di inclusione dei rom alla presenza di elementi concreti di sostenibilità (*Governo, enti locali*)

Antidiscriminazione

- Dare seguito all'impegno prioritario definito dalla SNIR relativo al riconoscimento dei rom come minoranza nazionale includendoli nella legge 482 del 1999 sul riconoscimento delle minoranze (*Governo, PCN*)
- Dare seguito a quanto previsto dalla SNIR in ordine alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle tematiche inerenti le comunità RSC e, in particolare, alla promozione di eventi sulla memoria del genocidio dei rom e dei sinti. Si raccomanda di non esaurire tali eventi nella dimensione del passato ma di farne occasione per riflettere sulle attuali condizioni di esclusione e discriminazione dei rom. Si segnala, altresì, di prestare attenzione all'uso del termine *Porrajmos* che può assumere significati molto diversi e poco attinenti (*PCN*)
- Quantificare nel modo il più possibile puntuale e aderente alla realtà il fenomeno dell'apolidia e del rischio dell'apolidia (*PCN, Governo*)
- Rendere concreta l'ipotesi normativa sulla quale sta attualmente lavorando la Task Force per il riconoscimento dei RSC coordinata dal Ministero dell'Interno, la quale ha riconosciuto come la

soluzione normativa sia l'unica strada da percorrere per sanare il fenomeno dell'apolidia *de facto* dei RSC (PCN, Governo)

- Sulla base di ricerche svolte recentemente dall'Università di Verona e dall'Associazione 21 luglio, si invita la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ad avviare un'inchiesta sul fenomeno della sovra-rappresentazione dei minori allontanati dalle proprie famiglie e dati in adozione a famiglie non RSC (Governo, PCN)

Raccomandazioni generali

- Dare piena attuazione agli obblighi internazionali assunti con la ratifica della Convenzione del 1954 e procedere alla ratifica della Convenzione sulla prevenzione e conseguente riduzione dell'apolidia del 1961 (Governo)
- Diffondere adeguatamente la Raccomandazione dell'UNAR n. 15 del 30 gennaio 2012 in materia di iscrizione anagrafica – preferibilmente con il supporto dell'ANCI – presso i Comuni affinché nelle prassi degli uffici anagrafici l'iscrizione anagrafica venga rilasciata e non rifiutata in modo arbitrario a causa delle tipologie delle abitazioni in cui vivono molti RSC in situazioni di povertà e/o esclusione abitativa (PCN, Governo, enti locali)
- Si richiede alle autorità competenti che venga riconosciuto pienamente il diritto agli stranieri neo-maggioresni, ancorché privi di permesso di soggiorno e residenza legale, di richiedere e ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana se in grado di dimostrare altrimenti la propria permanenza sul territorio nazionale sin dalla nascita, anche alla luce dell'art. 33 del decreto legge del 21 giugno 2013 n. 69 convertito con modificazioni dalla Legge del 9 agosto 2013 n. 98 (PCN, Governo)
- Emanare una raccomandazione da diffondere preferibilmente con il supporto dell'ANCI presso i Comuni e gli uffici interessati affinché sia data effettiva applicazione a quanto previsto dall'art. 33 del decreto legge del 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla Legge del 9 agosto 2013 n. 98, in merito all'acquisto della cittadinanza italiana al compimento del diciottesimo anno di età (UNAR)
- Assicurare che il diritto alla famiglia sia tutelato e che l'allontanamento dei minori dal proprio nucleo familiare sia adottato solo come misura estrema e solo dopo che siano state esplorate possibili alternative volte allo sviluppo del minore all'interno della propria rete familiare rom (Governo, PCN)
- Fornire linee guida e supporto alle Prefetture locali affinché le procedure di riconoscimento dell'apolidia siano definite, chiare ed uniformi nel territorio nazionale (PCN, Governo)
- Ampliare la competenza per il riconoscimento dell'apolidia – che attualmente ha in via giurisdizionale esclusivamente il Tribunale di Roma – anche ad altri tribunali del territorio nazionale, date le ricadute sul costo del procedimento legale per tutti coloro che non sono residenti nella capitale (PCN, Governo)

Istruzione

- Abbandonare definitivamente l'uso del termine "nomadi" nei documenti ufficiali del MIUR, nei libri di testo e negli strumenti per la didattica (PCN, Governo)
- Eliminare il capitolo sugli studenti rom nel rapporto annuale del MIUR sugli studenti con cittadinanza non italiana, inserendo gli studenti rom tra quelli italiani o stranieri. In alternativa, utilizzare il criterio socio-abitativo senza connotazioni etniche per effettuare un censimento degli studenti che vivono in condizioni di svantaggio abitativo (PCN, Governo)
- Promuovere programmi di formazione degli insegnanti, dirigenti e operatori scolastici su metodologie didattiche innovative, cultura e storia romani. Favorire il riconoscimento della dimensione identitaria e culturale dei bambini e delle famiglie rom. Contrastare (motivandone le ragioni) gli orientamenti degli insegnanti che non riconoscono la famiglia rom come prima positiva istituzione educativa e culturale per il bambino, alla pari della famiglia non rom (Governo, enti locali, PCN)
- Favorire l'accesso dei giovani rom che ne abbiano i requisiti alle opportunità del Programma Garanzia per i giovani (orientamento, inserimento lavorativo, apprendistato, tirocinio, servizio civile, sostegno all'auto-imprenditorialità, formazione mirata all'inserimento lavorativo e al reinserimento di giovani fuori dal sistema di istruzione e formazione, mobilità professionale in Italia o all'estero) (PCN, Governo, enti locali)

- Promuovere interventi di mediazione tra la scuola e le famiglie rom e realizzare campagne di promozione della conoscenza/contrasto agli stereotipi rivolte alle famiglie delle scuole a maggiore presenza di minori rom, per creare una relazione di reciproca fiducia e ottenere il coinvolgimento attivo delle famiglie rom nella scolarizzazione dei figli (*PCN, enti locali, OSC*)

Raccomandazioni generali

- Inserire gli uffici scolastici regionali nei Tavoli regionali o nelle sedi istituzionali preposte a definire politiche globali per l'inclusione dei rom sul territorio (*PCN*)
- Promuovere iniziative di inclusione dei rom dal punto di vista dell'istruzione andando oltre i progetti pilota e la realizzazione di programmi sostenibili e di ampia portata (*Governo, PCN, enti locali*)
- Prevedere azioni per favorire la prescolarizzazione dei bambini rom, abbinandole, dove possibile, ad interventi di formazione/accompagnamento all'inserimento lavorativo dei genitori (*enti locali, OSC*)
- Intervenire sul curriculum formativo delle scuole primarie/secondarie di primo grado affinché siano inclusi elementi di conoscenza sulle minoranze culturali e sul fenomeno migratorio. Definire accordi con le case editrici per la produzione di libri di testo e sussidi per la didattica (*PCN, Governo*)
- Incoraggiare la conduzione di interventi nelle classi volti a contrastare l'introiezione dello stereotipo da parte dei minori rom (che adeguano il loro comportamento e le prestazioni alle aspettative fondate sugli stereotipi) e a fare emergere i pregiudizi per discuterne l'infondatezza (*enti locali, OSC*)
- Assicurare che le scuole non promuovano attività scolastiche ed extrascolastiche indirizzate solo ai bambini rom di origine straniera e non trattino i rom italiani e sinti in maniera diversa rispetto ai bambini di altre minoranze alimentando così la separazione e l'esclusione. Creare occasioni d'incontro tra compagni di classe/scuola in orario extrascolastico (*enti locali, OSC*)
- Attribuire finanziamenti per l'acquisto dei testi e di altre dotazioni scolastiche per i minori rom e non rom di famiglie in condizioni di disagio anche se privi di iscrizione anagrafica e intervenire presso le scuole per favorire la trasmissione dei libri di testo tra gli alunni dello stesso istituto (*Governo, PCN, enti locali, OSC*)
- Assicurare che al livello locale e di quartiere il servizio di scuola bus sia offerto in modo adeguato affinché i bambini possano raggiungere le scuole (*enti locali*)
- Dare seguito operativo ai documenti e alle dichiarazioni ufficiali del MIUR sulla scuola inclusiva per tutti, nonché alle indicazioni della SNIR relative a: interventi globali; investimenti duraturi nel tempo; coinvolgimento dei minori e delle loro famiglie; valorizzazione della cultura "rom" (*PCN, Governo*)
- Prevedere interventi di formazione per gli operatori dei servizi per l'impiego coinvolti nella messa in opera dei servizi di supporto generale e orientamento del Programma Youth Guarantee per assistere meglio i rom (*PCN, Governo, enti locali*)
- Favorire la diffusione delle informazioni sulle scuole della seconda opportunità, sui programmi di prevenzione dell'abbandono scolastico e su altre iniziative di accompagnamento alla formazione professionale presso gli insediamenti rom (*Governo, PCN, enti locali, OSC*)
- Promuovere esplicite misure e programmi di apprendimento continuo, alfabetizzazione, formazione e orientamento professionale rivolti anche agli adulti rom per abbattere i tassi di analfabetismo (*PCN, Governo, enti locali*)
- Orientare gli interventi finanziati dalla L. 285/97 al consolidamento del processo di scolarizzazione dei minori rom (nel 2011 i progetti riguardanti i rom sono stati solo cinque su poco più di 100) (*Governo, PCN*)

Lavoro

- Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Tavolo Lavoro dovrebbero delineare in tempi stretti le linee operative e programmatiche rispondenti agli obiettivi specifici della SNIR (*PCN, Governo*)
- Regolarizzare il lavoro autonomo informale già svolto dai rom e da altre categorie, con approccio esplicito ma non esclusivo (*PCN, Governo*)
- Vigilare affinché gli interventi volti all'inserimento lavorativo non si limitino all'attivazione dei soli tirocini e/o borse lavoro e raccogliere i dati necessari per le valutazioni (*PCN, Governo, enti locali, OSC*)
- Usare i fondi FESR per progetti di inserimento lavorativo/qualificazione professionale nell'ambito del ciclo integrato di gestione dei rifiuti (*PCN, enti locali*)

- Rendere operativa la delibera di Reggio Calabria rivolta agli ambulanti che esercitano la raccolta e la vendita di rifiuti speciali non pericolosi che nel dicembre 2012 ha istituito un registro provinciale delle ditte che effettuano la gestione dei rifiuti e merci e trasferire tale delibera in altri territori (*enti locali*)

Raccomandazioni generali

- Promuovere, a partire dai Tavoli Regionali, la realizzazione di interventi di formazione professionale rispondenti, da una parte, alla domanda del mercato del lavoro locale (verificata insieme alle associazioni datoriali) e, dall'altra, alle effettive capacità e aspirazioni dei rom (soprattutto giovani e donne) (*Regioni, PCN*)
- Realizzare azioni di formazione degli operatori dei servizi dell'impiego affinché i rom siano indirizzati verso le opportunità del mercato del lavoro più adeguate e pertinenti alle loro capacità e al loro profilo (*enti locali*)
- Richiedere alle organizzazioni del mercato del lavoro di cui gli organi di parità abbiano rilevato attività discriminatorie di realizzare azioni riparatrici di compensazione collettiva che prevedano attività di inserimento lavorativo rivolte ai rom (*Governo*)
- Vigilare affinché il sostegno agli interventi di formazione professionale e alle misure di inserimento lavorativo previste da progetti e programmi non assuma una visione essenzialistica dei rom (che indirizzi solo ad attività di sartoria le donne e alla gestione dei rifiuti gli uomini) (*PCN, Governo, enti locali*)
- Disseminare le informazioni presso i rom riguardanti l'accesso al Servizio Civile Nazionale (*enti locali, OSC*)

Salute

- Raccogliere informazioni sulle condizioni di salute dei rom residenti negli insediamenti autorizzati a partire dalle ricerche già effettuate e dal sapere già sviluppato in merito, coinvolgendo esperti e rom con conoscenze comprovate rispetto al tema e ai soggetti di riferimento (*Governo, PCN*)
- Rendere esplicita nei documenti del Tavolo Nazionale Salute e della SNIR la connessione tra i problemi di salute e le condizioni di vita, per contrastare l'approccio etnico alla salute dei rom e favorire la definizione di programmi di intervento sui determinanti economici e sociali della salute (*PCN*)
- Si raccomanda al Ministero della Salute e al Tavolo Nazionale Salute di delineare in tempi stretti le linee operative e programmatiche rispondenti ai tre obiettivi specifici definiti dalla SNIR e identificare i fondi necessari per la loro attuazione (*PCN*)
- Si raccomanda che il Tavolo Nazionale Salute stabilisca come disseminare presso i rom residenti negli insediamenti le informazioni sulle condizioni e le modalità di accesso ai servizi sanitari, al pediatra di famiglia (anche per figli di immigrati irregolari), così come riguardo all'attribuzione dei codici ENI e STP (*PCN*)
- Il Ministero della Salute dovrebbe fornire le indicazioni operative necessarie ai SSR (Sistemi sanitari regionali) per rendere operativo l'Accordo "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e delle Province Autonome italiane" approvato il 20 dicembre 2012 dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano (*Governo, PCN*)

Raccomandazioni generali

- Attivare il lavoro volto al riconoscimento della figura professionale del mediatore linguistico-culturale, stabilendo il curriculum formativo necessario al conseguimento della qualifica (*Governo*)
- Programmare azioni formative (che producano crediti e rientrino nelle attività di formazione ordinaria) indirizzate a operatori dei servizi sanitari sui rom, la diversità culturale e la mediazione in ambito sanitario, includendo attività di conoscenza e contatto diretto, per prevenire forme di discriminazione diretta e indiretta nelle strutture sanitarie e fare emergere i pregiudizi latenti, dimostrandone l'infondatezza (*Governo, PCN, Regioni*)
- Sollecitare le aziende sanitarie locali a migliorare l'accessibilità dei servizi per le categorie più fragili, tra cui anche i rom (*Regioni*)

- Prevedere il coinvolgimento di mediatori linguistico-culturali nei piani aziendali delle ASL per facilitare l'accesso, il disbrigo delle pratiche amministrative, la comprensione dei referti, delle prescrizioni e delle indicazioni fornite dai medici (*Regioni*)
- Promuovere al livello locale la mediazione di sistema, basata sul lavoro di rete, la sinergia tra pubblico e privato, la comunicazione e la collaborazione tra i diversi attori che ruotano intorno alle realtà rom locali integrando le differenti competenze e professionalità (*Regioni*)
- Identificare le modalità e gli strumenti per trasferire in altre regioni i modelli di prestazione dei servizi e delle cure sanitarie ai rom già sperimentati con successo in alcuni insediamenti da alcune ASL (*PCN, Governo*)

Alloggio

- Si raccomanda che le Regioni dotate delle leggi regionali dedicate ai rom e ai sinti (Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto, Sardegna, Umbria) adeguino la propria legislazione alle direttive della SNIR, in particolar modo per ciò che concerne l'*housing* (*Regioni*)
- Adottare e distribuire linee guida a tutte le istituzioni locali interessate dal fenomeno dell'emergenza abitativa RSC, affinché le politiche abitative rivolte a tali soggetti non siano discriminatorie, siano in linea con il diritto internazionale sui diritti umani, con i requisiti in materia individuati dalla UE e coerenti con la SNIR e affinché siano incoraggiate politiche abitative non segreganti che superino definitivamente i "campi" e l'approccio ad essi connesso (*PCN, Governo, enti locali*)
- Promuovere presso gli enti locali (Comuni e Regioni) la cultura della partecipazione, in considerazione del fatto che la partecipazione diretta delle famiglie interessate agli interventi è una condizione per qualunque progetto. Le condizioni di tale processo vanno rese sicure con una serie di interventi di sostegno che favoriscono la nascita di elementi spaziali vitali fondati, non su astratte sistemazioni di carattere insediativo, ma sui meccanismi di partecipazione e di identificazione. La SNIR sottolinea come sia prioritario il coinvolgimento delle autorità locali e delle comunità RSC attraverso lo sviluppo di processi di *interazione positiva* e di *inclusione negoziata* (*enti locali, PCN*)

Raccomandazioni generali

- Di fronte all'esiguità del patrimonio residenziale pubblico italiano e alla inefficacia degli strumenti ordinari, incoraggiare esplicitamente i Comuni a elaborare progetti non esclusivamente dedicati ai rom ma a tutti coloro che vivono in condizione di povertà ed esclusione abitativa, basati sul recupero e l'auto-recupero di immobili pubblici (o di enti privati no profit con comodati gratuiti) dismessi e sull'auto-costruzione (*PCN, Governo, enti locali*)
- Si raccomanda al Ministero dell'Interno di emanare una circolare attuativa dei principi della SNIR rivolta alle Prefetture, affinché queste rispettino e vigilino sul rispetto da parte delle altre Istituzioni territoriali delle garanzie procedurali previste dal diritto internazionale rispetto agli sgomberi forzati (*PCN, Governo*)
- Si raccomanda che venga previsto dalle legislazioni regionali e dai regolamenti comunali che, ai fini del punteggio per l'assegnazione degli alloggi pubblici, lo sgombero da un "campo" o insediamento abitativo sia da considerarsi parificabile ad uno sfratto da un'abitazione ordinaria (*PCN, Governo, enti locali*)
- Promuovere il monitoraggio e il controllo delle circolari comunali (piuttosto che delle leggi regionali) che definiscono i criteri di assegnazione per gli alloggi ERP (*PCN, Governo, enti locali*)

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

ACLI	Associazioni Cristiane dei Lavoratori Italiani
ANCI	Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
ASGI	Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
ASL	Azienda Sanitaria Locale
CAD	Centro Antidiscriminazione di Pistoia
CCIA	Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura
CEDU	Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo
DPO	Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri
ECHR	Corte Europea per i Diritti dell'Uomo
ENAR	Network Europeo contro il Razzismo
ENI	Europeo non iscritto
FEI	Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FPM	Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie
FSE	Fondo Sociale Europeo
ISFOL	Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MEDU	Medici per i Diritti Umani
MIUR	Ministero dell'Istruzione, l'Università e la Ricerca Scientifica
MtM	Make the Most of EU Funds for Roma
OSC	Organizzazione della Società Civile
PCN	Punto di contatto nazionale
PON	Programma Operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
RCS	Rom, Sinti e Caminanti
SIMM	Società Italiana di Medicina delle Migrazioni
SNIR	Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti
SSN	Servizio sanitario nazionale
STP	Straniero Temporaneamente Presente
TEAM	Tessera Europea di Assicurazione Malattia
UNAR	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UPI	Unione delle Province Italiane
UTG	Ufficio territoriale del Governo

INTRODUZIONE

Sono passati oltre due anni dalla redazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC), che costituisce il primo quadro strategico nazionale univoco per i RSC (d'ora in poi "rom"). Considerando che in Italia i "campi" hanno rappresentato una sorta di strumento di controllo nei loro confronti, che per oltre tre anni è stata dichiarata una "emergenza nomadi" in cinque tra le regioni più popolate e che negli ultimi tre anni si sono avvicendati quattro diversi governi, la Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom (SNIR) rappresenta un significativo elemento di discontinuità rispetto al passato, poiché esprime un giudizio critico riguardo alla soluzione ghehettizzante dei "campi" ed esplicita la scelta per il superamento della prospettiva emergenziale e dell'assistenzialismo, per la modalità partecipativa volta a includere i rom nella definizione, programmazione e attuazione delle misure e per un approccio fondato sui diritti. La SNIR ha così creato un clima di aspettative tra i differenti portatori di interesse, inclusa gran parte delle organizzazioni nazionali rom, che sembra essere stato disatteso. Nonostante la sua attivazione, le condizioni di esclusione sociale persistono per la maggior parte dei rom, così come l'orientamento ad attribuire loro uno stigma. Dal punto di vista dei programmi e delle attività si registrano, inoltre, un ritardo generalizzato e l'assenza di indicazioni per la traduzione in chiave operativa degli indirizzi della Strategia. La partecipazione dei rom – le cui organizzazioni sono ancora in via di costituzione e deboli – risulta solo formale al livello nazionale ed è molto scarsa al livello locale. Ciò ha determinato un senso di estraneità da parte dei rom nei confronti di questo strumento, di cui non si sentono né proprietari né responsabili. Soprattutto nella dimensione locale si ha la sensazione, infatti, che la realtà continui a muoversi secondo la prospettiva del *business as usual*, con modalità e tendenze che portano ai medesimi risultati del passato. Infine, attorno alla Strategia, ai suoi protagonisti, alle azioni previste e a quelle realizzate è presente una domanda disattesa di conoscenza e informazione espressa da amministratori locali e regionali, operatori di uffici e strutture di servizio pubbliche, organizzazioni della società civile e le stesse organizzazioni rom.

Questo rapporto, completato nel luglio 2014, è parte di una più ampia iniziativa volta a predisporre rapporti di monitoraggio a cura della società civile sull'attuazione delle Strategie nazionali d'inclusione dei Rom e dei Piani di Azione Nazionale della Decade per l'Inclusione dei Rom, sostenuta dalla *Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation* in collaborazione con la *Roma Initiative* e il programma *Make the Most of EU Funds for Roma (MtM)* della *Open Society Foundations*. I rapporti realizzati in tale ambito intendono offrire informazioni integrative e alternative sull'implementazione della SNIR rispetto a quelle presentate dagli Stati alla Commissione Europea, veicolando conoscenza locale e informazioni raccolte dal punto di vista delle organizzazioni della società civile (OSC) sulle politiche pubbliche nazionali e al livello europeo e riflettendo sugli effettivi impatti sociali delle misure governative. A questo fine, per quanto riguarda l'Italia, è stata costruita una mappa preliminare delle azioni e degli attori responsabili delle attività di programmazione, decisione e attuazione delle misure della SNIR, in considerazione del fatto che la conoscenza e le informazioni sulla situazione corrente sono frammentarie e non sono disponibili centralmente. A partire da questa mappa, un consorzio guidato dall'*Associazione 21 Luglio* e composto dalla *Fondazione Giovanni Michelucci* e dall'*Associazione Amalipè Romanò* ha condotto attività di monitoraggio secondo la metodologia indicata di seguito.

Il rapporto è stato predisposto a partire da un approccio qualitativo che ha previsto: l'analisi di fonti documentarie internazionali, nazionali e locali (documenti di policy, rapporti di ricerca e amministrativi, articoli e saggi, ecc.); interviste a 77 informatori qualificati al livello nazionale e locale (per l'elenco completo si veda l'Allegato 2)¹; una survey, condotta con un questionario strutturato, indirizzata a 63 rom coinvolti in misure

1 Due tra i principali attori-chiave delle politiche a sostegno dell'integrazione dei rom in Italia al livello centrale non hanno dato la loro disponibilità a essere intervistati: *Opera Nomadi* e *Comunità di Sant'Egidio*.

al livello locale; un'analisi in profondità delle misure della SNIR e delle politiche *mainstream* in 14 regioni (incluse quelle che hanno costituito i Tavoli Regionali, brevemente illustrate nell'Allegato 1); un approfondimento su alcune municipalità (Genova, Lecce, Milano e Torino); un'analisi in profondità di otto casi di studio; un convegno nazionale sui primi risultati delle attività di monitoraggio (*Italia Romani. L'inclusione dei rom e dei sinti in Italia. Quale Strategia?* promosso dall'Associazione 21 luglio a Roma nell'aprile 2014) e un seminario di validazione della versione provvisoria delle raccomandazioni, con la partecipazione di sette tra ricercatori ed esperti, che si è tenuto a Roma il 10 maggio 2014.

CAPITOLO PRIMO: REQUISITI STRUTTURALI

A dispetto dell'attenzione spesso allarmistica prestata alle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC, d'ora in poi "rom"), in Italia i numeri relativi alla loro presenza sono esigui. Stime fornite dalla Commissione Europea² segnalano 110–170.000 individui che rappresentano lo 0,25% dell'intera popolazione (secondo Opera Nomadi 70.000 sono italiani, mentre gli altri provengono dai Balcani)³. Il Ministero dell'Interno informa che di questi circa 100.000 non sono stati censiti. Stime fatte proprie dalla Strategia Nazionale d'Inclusione dei RSC (SNIR)⁴ valutano che il 40% circa abbia meno di 14 anni e solo lo 0,3% ne abbia più di 60. Non sono disponibili dati ufficiali relativi alla loro diffusione nelle regioni italiane, ma le informazioni più aggiornate fornite dalle amministrazioni locali, studi locali e interventi di monitoraggio condotti da organizzazioni della società civile affidabili consentono di fornire alcuni dati approssimativi. Nella tabella che segue sono presentati quelli riguardanti 11 regioni italiane in cui risiedono più di 2.000 rom⁵.

Regione	Rom (a.v.)	Popolazione regionale	%
Abruzzo	6,000	1,312,507	0.45
Calabria	9,000–13,000	1,958,238	0.56
Campania	9,500	5,769,750	0.16
Emilia Romagna	4,000	4,377,487	0.09
Lazio	17,000	5,557,276	0.30
Lombardia	13,000	9,794,525	0.13
Piemonte	6,000–6,500	4,374,052	0.14

- 2 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, COM(2011) 173 final*, Brussels, 5.4.2011, in: http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf.
- 3 ERRC, *Italy. A report by the European Roma Rights Center. Country profile 2011–2012*, 2013, in: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-country-profile-2011-2012.pdf>; Associazione 21 Luglio, *Figli dei "campi". Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom in emergenza abitativa in Italia*, 2013, in: <http://www.21luglio.org/figli-dei-campi-libro-bianco-sulla-condizione-dell'infanzia-rom-emergenza-abitativa-italia-dicembre-2013/>; Tosi Cambini S., "Rom e Sinti in Italia: ancora lontani dall'essere riconosciuti cittadini", in IDOS, *Immigrazione. Dossier Statistico*, 2013.
- 4 Il documento della Strategia Nazionale fa riferimento ai dati riportati nel *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia* della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato del 2011.
- 5 I dati presenti nella tabella sono stati raccolti dai ricercatori dell'Associazione 21 Luglio tra gennaio e aprile 2014 sulla base delle interviste agli informatori qualificati al livello locale (Allegato 2) e della documentazione: Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani, *EU Inclusive. Rapporto nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, Milano, 2012; FORMEZ PA et al., *Dossier di presentazione della tematica e sintesi delle schede regionali sulle iniziative realizzate o in corso di realizzazione (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Toscana). Visita di studio sul tema "Le politiche di integrazione dei Rom e delle altre marginalità in Europa"*, Sofia, 17–18 aprile 2013, Roma, 2013, in: http://www.formez.it/sites/default/files/introduzione_schede_regionali.pdf (3 marzo 2014); SRS, *Italy. Promoting Social Inclusion of Roma. A Study of National Policies*, 2011; i dati sulla regione Toscana sono disponibili al sito dell'"Osservatorio sulle condizioni sociali e abitative dei Rom e dei Sinti" curato dalla Fondazione Giovanni Michelucci per la Regione Toscana, in: <http://www.michelucci.it/osservatoriorom> (3 marzo 2014); IREF, *Oltre il separatismo socio-abitativo. Studio volto alla promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità RSC. Rapporto finale*, Roma, 2010, in: <http://www.irefricerche.it> (3 marzo 2014); Fondazione Field, *Progetto Rom. Un popolo di bambini*, Regione Calabria, 2011; Compare, Osservazione, Comune di Napoli, *I rom in comune. Studio sul Comune di Napoli e i rom che ci vivono*, Open Society Foundations, Napoli, 2012; ANCI/CITTALIA, *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia. La condizione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei rom*, Comune di Padova, Padova, 2013; Associazione 21 Luglio, *Figli dei "campi", op.cit.*; Associazione 21 Luglio, *Senza luce*, Roma, marzo 2014, in: <http://www.21luglio.org>; Associazione 21 Luglio, *Campi Nomadi spa. Segregare, concentrare, e allontanare i rom. I costi a Roma nel 2013*, Roma, giugno 2014, in: <http://www.21luglio.org>.

Regione	Rom (a.v.)	Popolazione regionale	%
Puglia	2,000*	4,050,803	0.04
Sicilia	2,700	4,999,932	0.05
Toscana	3,600	3,692,828	0.09
Veneto	5,600	4,881,756	0.11

* solo rom non italiani

Per quanto riguarda la condizione abitativa, Opera Nomadi ritiene che il 60–80% dei rom viva in una casa ed è opinione condivisa che siano circa 40.000 i cittadini rom che vivono nei “campi”, la maggior parte dei quali collocati nelle periferie delle grandi città. I dati relativi ai rom che risiedono nei campi autorizzati, tollerati e informali mutano continuamente, in relazione alle differenti politiche attuate dalle municipalità e alla pratica degli sgomberi che continua. Dati recenti raccolti nei comuni in cui sono presenti le più ampie comunità rom forniscono alcune informazioni esemplificative. Secondo l'Associazione 21 luglio⁶, alla data del 1 marzo 2013 il Comune di Roma ospitava circa 7.000 rom e sinti in vari campi: 4.000 in 8 campi attrezzati, 800 in campi tollerati e 2.200 in 200 insediamenti informali sparsi sull'intero territorio del Comune⁷. Il percorso di ricerca-azione *Progetto Star: Strategie per l'advocacy e l'integrazione della popolazione rom in Italia*, realizzato dal Comune di Napoli insieme alle *Open Society Foundations* (che lo hanno anche finanziato) e alle associazioni OsservAzione e Compare, ci offre una fotografia più dettagliata e puntuale⁸ della presenza della popolazione rom nel capoluogo campano, dove si stima risiedano circa 2.500 persone frazionate in 8 insediamenti spontanei, un “Campo” comunale attrezzato a Secondigliano, una struttura di accoglienza (Centro ex-Deledda) e 2 aree di insediamento residenziale (centro storico e Ponticelli). I dati raccolti all'interno delle Linee guida di proposta del Comune di Milano riguardanti il “Progetto Rom, Sinti e Camminanti 2012–2015”, realizzato con l'intento di inserirsi all'interno del quadro nazionale SNIR, ci dicono che i Rom presenti in aree comunale sono circa 2.500, di cui 650 nei 7 campi autorizzati (Bonfadini, Chiesa Rossa, Idro, Impastato, Martirano, Negrotto, Novara) e 1.650 negli insediamenti non autorizzati di diverse dimensioni, di cui la grande maggioranza esiste da più di 5 anni e si è consolidata⁹; in 200 sono invece stimati i Caminanti sinti (così nelle Linee Guida). A Torino (Regione Piemonte) 850 rom e sinti risiedono nei campi formali e circa 1.400 negli insediamenti informali¹⁰.

I rom rappresentano una realtà complessa e disomogenea quanto a provenienza, periodo storico di arrivo, livello di integrazione, status giuridico, caratteristiche culturali, etniche e linguistiche¹¹. I dati disponibili sono scarsi e di difficile leggibilità e interpretazione. Le informazioni sono frammentate, talvolta approssimative e prevalentemente a dimensione locale. La rappresentazione comune riconduce i rom alla marginalità estrema e agli insediamenti, mentre la maggior parte di essi vive fuori dei campi secondo livelli differenziati di integrazione ma all'interno della società maggioritaria (dove, se comunitari, praticano forme di mimetismo). La scarsa conoscenza e le interpretazioni fondate su un loro presunto nomadismo (stimato attorno al 3% per svolgere attività lavorative stagionali¹²), accompagnate da discriminazione, antiziganismo, indifferenza o precisa volontà politica, hanno influenzato fin dagli anni '80 le misure che hanno condotto alla “politica dei campi rom”. In tempi più recenti, in nome dell'allarme sociale e dei problemi di ordine pubblico e di sicurezza, nel

6 Associazione 21 luglio, 2012, 2013, 2014, *op. cit.*

7 Secondo recenti dati ufficiali del Comune di Roma, a settembre 2013 a Castel Romano erano presenti 989 persone, 900 in Via di Salone, 820 a Candoni, 527 a Roman River, 550 a La Barbuta, mentre solo 234 risiedevano a Gordiani e 160 al “campo” Cesare Lombroso. Amnesty International, *Due pesi e due misure*, Roma, 2013. Negli insediamenti informali – in particolare quelli più piccoli a causa degli sgomberi – risiedono poche decine di rom. Le attività di monitoraggio condotte dall'Associazione 21 luglio possono essere consultate in: <http://www.21luglio.org>.

8 Insediamenti spontanei: Scampia-700 abitanti (Balcani); Ponticelli-90 abitanti (Romania), 250 abitanti (Romania); Barra-400 abitanti (Romania); Poggioreale-650 abitanti (Romania); Porto e Centro storico-120 abitanti (Romania). “Campo” autorizzato comunale-Secondigliano-600 abitanti (Balcani). Centro di prima accoglienza ex Scuola Grazia Deledda-95 abitanti (Romania). Compare, Osservazione, Comune di Napoli, *op. cit.*

9 Airaghi, Bacula, Belgioioso, Cascina Torchiera, Forlanini, Montebisbino, Porto Corsini, Rubattino, San Dionigi, San Cristoforo, Selvanesco, Stephenson, Vaiano Valle, Muggiano, Martirano, Zubiani.

10 Associazione 21 luglio, 2012, 2013, 2014, *op. cit.*

11 Vulpiani P., *Rom e Sinti: verso una strategia nazionale di inclusione sociale*, UNAR, 2012, in: http://www.west-info.eu/files/rom_e_sinti_verso_una_strategia_di_inclusione_sociale.pdf; Tosi Cambini S., *op. cit.*

12 Senato della Repubblica, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, 2011.

maggio 2008 il Governo ha decretato lo “stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi” nelle regioni della Campania, Lazio e Lombardia, a cui nel 2009 si sono aggiunte il Piemonte e il Veneto. L’“emergenza nomadi” ha così cancellato le politiche di inclusione precedentemente avviate e ha portato a considerare i “villaggi attrezzati” la soluzione per i rom¹³. Dopo alterne vicende giudiziarie che hanno fatto seguito a ricorsi oppositivi, nell’aprile del 2013 la Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite Civile ha chiuso la stagione dell’“emergenza” considerata definitivamente illegittima. Ciononostante, le politiche di costruzione dei campi e degli sgomberi sono tuttora praticate ai danni delle comunità o dei nuclei familiari. A causa del peggioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rom sono stati numerosi e reiterati i richiami, le denunce e le esortazioni nei confronti dell’Italia da parte delle istituzioni comunitarie e di organizzazioni italiane e internazionali per la tutela dei diritti umani. Nello stesso tempo, sono aumentate in modo molto consistente le organizzazioni del terzo settore entrate nell’arena sociale dell’integrazione dei rom, sia pure con posizioni a volte ambivalenti o improntate al mero assistenzialismo.

In questo contesto (che coincide con la crisi economica internazionale e vede l’avvicinarsi di quattro governi diversi tra il novembre 2011 e il febbraio 2014), il 24 febbraio 2012 il Governo Italiano ha approvato la “Strategia Nazionale per l’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti” elaborata dall’UNAR (Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica) istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione delle federazioni RSC¹⁴, di alcune organizzazioni internazionali per i diritti umani e di associazioni che a vario titolo si occupano di rom. La Strategia è stata valutata positivamente dagli attori-chiave istituzionali e del terzo settore, al livello italiano e internazionale¹⁵ (con qualche riserva da parte di alcune rappresentanze rom che non risultano dalla documentazione ufficiale) perché segna un’importante discontinuità rispetto al passato per due motivi. Il primo e più rilevante riguarda la scelta per il superamento della prospettiva emergenziale, della soluzione dei campi e dell’approccio assistenzialista, per l’adozione di un approccio fondato sui diritti, l’abbandono della concezione del nomadismo e un uso maggiore e più efficace delle opportunità di finanziamento europeo. Il secondo motivo riguarda il fatto che per la prima volta si adotta un quadro strategico nazionale univoco per l’“integrazione” dei rom, volto a fornire unitarietà di intenti alla programmazione delle politiche sul territorio, nel rispetto delle competenze delle autonomie locali.

L’obiettivo generale della Strategia è quello di

promuovere la parità di trattamento e l’inclusione economica e sociale della comunità RSC, assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita, renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione e la partecipazione alla vita politica e sociale del Paese, nonché favorire il godimento dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali ratificate dall’Italia¹⁶.

Attraverso un approccio integrato e fondato sui principi della concertazione e del coinvolgimento di tutte le parti interessate, sono state definite quattro azioni di sistema trasversali per: aumentare il *capacity building* istituzionale e della società civile per l’integrazione dei rom; promuovere un sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni; programmare una strategia integrata di informazione, comunicazione e mediazione allo scopo di abbattere pregiudizi e stereotipi; elaborare e sperimentare un modello di partecipazione delle comunità rom ai processi decisionali nazionali e locali. Queste azioni di sistema hanno lo scopo di sostenere azioni specifiche all’interno di quattro linee di intervento

13 Stime elaborate dall’Associazione 21 luglio indicano che nella città di Roma negli ultimi anni sono stati spesi dal Comune oltre 60 milioni di euro (in: <http://www.21luglio.org/le-proposte-associazione-21-luglio-arci-solidarieta-onlus-allamministrazione-romana/>) (5 febbraio 2014); Berenice, Compare, Lunaria, Osservazione, *Segregare costa. La spesa per i “campi nomadi” a Napoli, Roma e Milano*, 2013, in: <http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa.pdf> (5 febbraio 2014). Per quanto riguarda la sola città di Roma, Stasolla C., *Sulla pelle dei rom*, Alegre, Roma, 2012.

14 Nel rapporto viene utilizzato il termine generico “rom” per indicare l’insieme dei diversi gruppi presenti sul territorio italiano, mentre verrà utilizzata la sigla RSC (Rom, Sinti e Caminanti) in relazione alla Strategia Nazionale.

15 ERRC, 2013, *op. cit.*; EC, *Steps forward in implementing National Roma integration strategies*, 26 giugno 2013; EC, *National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework. Commission Staff Working Document*, Bruxelles, 21 maggio 2012; ERPC, *Analysis of the National Roma Integration Strategies*, Bruxelles, marzo 2012.

16 UNAR, *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, Roma, 2012, p. 23, in http://109.232.32.23/unar/_image.aspx?id=9e912237-fd24-4347-8fc4-9e1ceebd2df9&sNome=UNAR LIBRO STRATEGIA ROM SINTI.pdf (5 febbraio 2014).

settoriali riguardanti l'istruzione, il lavoro, la salute e l'alloggio. La struttura organizzativa della SNIR include: una Cabina di regia interministeriale, organo di coordinamento e di indirizzo politico, presieduta (fino al febbraio 2014)¹⁷ dal Ministero dell'Integrazione e coadiuvata per il coordinamento e l'operatività dal PCN, a cui prendono parte i Ministeri pertinenti in ordine alla Strategia Nazionale; una Cabina di Regia regioni ed enti locali, composta dalle tre organizzazioni di riferimento degli enti locali: la Conferenza Nazionale delle Regioni, l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e l'UPI (Unione delle Province Italiane); un Forum delle Comunità RSC, con funzioni di interfaccia, relazione e concertazione con i Tavoli nazionali e con la Cabina di regia, che non si è ancora costituito¹⁸; Tavoli tematici nazionali sui quattro assi di intervento prioritario (istruzione, lavoro, salute, abitazione) coordinati dai Ministeri di riferimento; Gruppi di lavoro ad hoc (sullo status giuridico dei RSC, sul gap statistico e sui fondi europei); Tavoli Regionali/locali, con la partecipazione degli uffici regionali interessati, delle amministrazioni periferiche dello stato, delle Province e dei Comuni, unitamente alla società civile.

A oltre 24 mesi dall'avvio della SNIR si ravvisano una serie di ritardi nell'attivazione degli organi e nei risultati attesi, in particolare per quanto riguarda gli impegni prioritari per il biennio 2012–2013¹⁹. Alcune rappresentanze dell'associazionismo rom e di organizzazioni italiane e internazionali, pur riconoscendo l'estrema novità dell'indirizzo e degli orientamenti della Strategia, hanno espresso valutazioni negative²⁰ riguardo agli effetti concreti per le condizioni di vita delle popolazioni rom, in particolare quelle in condizioni di estremo degrado e vulnerabilità. In altre sedi si è messa in evidenza la necessità di predisporre un Piano di azione che definisca le responsabilità, gli obiettivi, le risorse e gli strumenti a integrazione della SNIR.

La struttura responsabile del coordinamento della SNIR

L'UNAR è stato individuato dal Governo come Punto di Contatto Nazionale (PCN) in considerazione delle funzioni assegnategli dal D. Lgs. N. 215/2003 che lo ha istituito²¹ "con funzioni di controllo e garanzia della parità di trattamento e della operatività degli strumenti di tutela, avente il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica"²². In effetti, dalla sua attivazione nel 2004 "è divenuto punto

-
- 17 Nell'ambito del Governo attualmente in carica (avviato il 22 febbraio 2014) il Ministero dell'Integrazione è stato eliminato. A maggio 2014 l'UNAR si colloca direttamente sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avuto la delega alle politiche per l'integrazione.
- 18 Per una serie di difficoltà che secondo alcuni informatori intervistati sono ascrivibili alle relazioni dialettiche tra le diverse organizzazioni rom e alle loro scarse capacità di mediazione.
- 19 Gli impegni prioritari includono: 1) la costituzione di un comitato tecnico per lo studio della condizione giuridica dei rom e la definizione di un disegno di legge governativo ad hoc/omnibus per il loro riconoscimento come minoranza nazionale; 2) l'attivazione di piani locali per l'inclusione sociale dei rom in cinque città delle regioni interessate dalla ex "emergenza nomadi"; 3) la costituzione di un gruppo di lavoro per il superamento del gap informativo e statistico; 4) la costituzione di un gruppo di lavoro sulle problematiche inerenti il riconoscimento giuridico dei rom provenienti dalla ex Jugoslavia; 5) la costituzione di un gruppo di lavoro per l'inserimento di uno specifico obiettivo dedicato all'inclusione dei rom nei nuovi PON 2014–2020; 6) l'attivazione della rete nazionale di osservatori e centri territoriali antidiscriminazione in almeno il 50% del territorio italiano, della banca dati e del sistema informatizzato di monitoraggio delle discriminazioni nei mass media; 7) la realizzazione della campagna *Dosta!* del Consiglio d'Europa; 8) la sperimentazione del modello di partecipazione delle comunità RSC nei processi decisionali che li riguardano. In UNAR, 2012, *op. cit.*
- 20 ERRC, *National Roma Integration Strategies: What Next?*, 2013; ERRC, 2012, *op. cit.*; Comunicazione congiunta del 31 luglio 2012 dell'ERRC, Associazione 21 luglio, UPRE Roma, Consulta Rom e Sinti Milano, Associazione Naga, Gruppo di Sostegno Forlanini, "Divergenza tra politica e pratica per quanto riguarda l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti", in <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-letter-housing-31-july-2012-it.pdf> (5 febbraio 2014); Associazione 21 luglio, ARCI Solidarietà Onlus, Bottega Solidale, Cooperativa sociale Ermes, ERRC, *Dall'ossessione securitaria alla solidarietà responsabile. La città di Roma e i Rom: Linee guida per una nuova politica*, settembre 2013; ERRC, *Written comments by the European Roma Rights Centre concerning Italy*, aprile 2013, in: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-red-written-comments-5-april-2013.pdf> (5 febbraio 2014); Pavlovic D., "Dall'assistenza alla responsabilità", in *NEAR*, Periodico bimestrale dell'UNAR, Anno 2 n. 5, marzo-aprile 2013; Halilovic G., "Parlate di inclusione ma poi ci escludete", in *NEAR*, 2013, *op. cit.*; Guarnieri N., "Romanipè 2.0", in *ROMA Cultural Magazine*, n. 1, settembre 2013; Guarnieri N., "Analizzare il passato per cercare di costruire il futuro", in *ROMA Cultural Magazine* n. 2, Inserto Speciale "Il Congresso delle comunità romanès e delle associazioni", novembre 2013; Federazione Romani, *Osservazioni generali alla bozza di strategia nazionale per la popolazione romani*, 22 febbraio 2012, in <http://federazioneromani.wordpress.com/2012/02/22/osservazioni-generalis-alla-bozza-di-strategia-nazionale-per-la-popolazione-romani/> (5 febbraio 2014); Associazione Idea Rom onlus, *Osservazioni su bozza documento UNAR per Strategia Nazionale Rom*, 22 febbraio 2012, in <http://federazioneromani.wordpress.com/2012/02/22/osservazioni-generalis-alla-bozza-di-strategia-nazionale-per-la-popolazione-romani/> (5 febbraio 2014).
- 21 In attuazione della direttiva comunitaria n. 43 del 2000.
- 22 UNAR, *Newsletter*, 28 febbraio 2012.

di riferimento istituzionale per il riconoscimento e la comprensione dei diritti degli immigrati, così come catalizzatore per individui, associazioni ed enti locali che lavorano quotidianamente per contrastare la discriminazione razziale²³. In Italia l'UNAR è uno dei due organi di parità, insieme all'Ufficio della Consigliera Nazionale che è stato designato nel 2006 per lavorare insieme al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito delle politiche attive del lavoro a sostegno delle pari opportunità e per contrastare la discriminazione di genere²⁴. Il PCN è dunque un organo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, costituito nel novembre del 2011²⁵ per coordinare e fornire assistenza tecnica per l'implementazione della SNIR (fino al febbraio 2014 in affiancamento al Ministero per l'Integrazione e da maggio 2014 al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha avuto la delega alle politiche dell'integrazione, data l'abolizione del Ministero dell'Integrazione nel governo Renzi). La scelta dell'UNAR è da ascrivere all'intenzione di valorizzare le attività già svolte da questo ente²⁶. Gli aspetti negativi insiti nella scelta dell'UNAR come PCN risiedono nel fatto che non ha poteri coercitivi e non può comminare sanzioni.

Per il suo funzionamento il PCN, presieduto dal direttore dell'UNAR, è articolato in un Ufficio di coordinamento (ufficialmente composto da 10 persone e convocato con cadenza mensile dal direttore dell'UNAR) e in una Struttura di supporto, composta da tre funzionari e tre impiegati in servizio presso l'UNAR, con funzioni di assistenza operativa e di segreteria tecnica per il funzionamento dell'Ufficio di coordinamento²⁷. Al momento (maggio 2014), oltre al direttore dell'UNAR sono operativi a tempo pieno sulla SNIR un funzionario e tre esperti. Tra il suo personale non sono presenti persone rom. Il personale coinvolto, per quanto qualificato e disponibile, appare sovraccarico di lavoro e privo di adeguate risorse di budget. Oltre ai compiti legati all'attuazione della Strategia, il PCN assolve a funzioni di mediazione, negoziazione, risoluzione di conflitti e di problemi particolarmente *time-spending*. Al di là del riconoscimento delle funzioni direttive al direttore, la ripartizione delle responsabilità e delle funzioni del PCN per la Strategia appare molto fluida. Non si evince una strutturata organizzazione di coordinamento, la cui assenza non facilita la pianificazione delle risorse e delle attività, non consente verifiche in corso d'opera né di apportare modifiche alle azioni previste. Le risorse economiche del PCN rientrano nel budget dell'UNAR (che per legge non può essere sottoposto ai provvedimenti della *spending review* che hanno interessato la pubblica amministrazione italiana nell'ultimo periodo), all'interno del quale non sono però facilmente identificabili e rispetto alle quali non sono state fornite neanche stime approssimative. Il PCN gode di legittimità e credibilità da parte dei diversi ministeri e degli altri attori-chiave (tra cui le Regioni) che coincidono con le autorità di gestione dei fondi europei, con i quali ha periodiche forme di interlocuzione e di scambio di informazioni in occasione delle iniziative che promuove centralmente o sul territorio.

Il coinvolgimento degli enti locali e delle organizzazioni della società civile

Gli enti locali²⁸ hanno gestito fin dagli anni '80 la presenza delle popolazioni rom nei loro territori emanando leggi regionali, provvedimenti locali e ordinanze municipali in funzione dei loro diversi orientamenti. Dalla metà degli anni '90 sono stati coinvolti in vasti programmi di formazione sulla povertà, la marginalità e l'esclusione sociale, come nel caso del progetto DIESIS coordinato dal FORMEZ PA²⁹. Più recentemente

23 <http://www.equineteurope.org/italy/> (3 marzo 2014).

24 La Consigliera Nazionale di Parità lavora con gli enti pubblici sui temi dell'occupazione femminile, l'equilibrio vita lavorativa e familiare, la sicurezza sociale e il welfare sociale, supportata da una rete di Consigliere di Parità regionali e locali. Per maggiori informazioni: <http://www.equineteurope.org/italy> e <http://www.lavoro.gov.it/ConsiglieraNazionale/Pages/default.aspx> (3 marzo 2014).

25 In attuazione della Comunicazione della CE n. 173/2011 "Un quadro dell'Unione Europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020".

26 Tali iniziative includono: un *contact center* che è stato rafforzato nel luglio 2012 con l'introduzione di un back-office giuridico per i casi di presunta discriminazione nei confronti dei rom, servizi di assistenza personalizzata alle vittime, il monitoraggio degli atti discriminatori sul territorio e presso i mass media, la creazione di una banca dati sulle discriminazioni, la costituzione di una rete di Centri territoriali antidiscriminazione, campagne di comunicazione e sensibilizzazione, la conduzione e la disseminazione dei risultati di attività di studio, di ricerca, il coordinamento e il networking degli attori-chiave, la conduzione di programmi e attività a sostegno dell'integrazione dei rom precedenti la Strategia nazionale.

27 Presidenza del Consiglio dei Ministri/Dipartimento per le pari opportunità, *Costituzione del Punto di Contatto Nazionale per le strategie di integrazione dei Rom, Sinti e Camminanti in attuazione della comunicazione della Commissione dell'Unione Europea n. 173/2011 "Un quadro dell'Unione Europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"*, Rep. N. 761 del 15 novembre 2011.

28 Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

29 FORMEZ PA è l'organo nazionale che risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e che offre servizi, assistenza, studi e attività di formazione alle pubbliche amministrazioni. Le informazioni relative al progetto DIESIS sono disponibili sul sito del FORMEZ PA <http://www.formez.it> (3 marzo 2014).

sono stati destinatari di progetti come COMINROM³⁰, insieme ai prefetti e al terzo settore (incluso l'associazionismo rom), coinvolti in attività formative e di analisi territoriale per la formulazione di interventi locali. Nel 2010 l'ANCI ha presentato al Governo un documento³¹ che segnalava l'esigenza espressa dai propri associati sul territorio di definire un quadro normativo e interpretativo univoco al quale i comuni potessero fare riferimento.

Le Regioni e i Comuni rivestono, dunque, un'importanza determinante ai fini della concreta attuazione della Strategia, di cui sono il fulcro, in forza delle rispettive competenze e autonomie, secondo quanto previsto dalla Costituzione italiana. E' per questo che, al di là della presenza di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI nella cabina di regia politica, nei Tavoli tematici e nei gruppi di lavoro, accanto alle strutture nazionali la SNIR ha previsto i Tavoli Regionali. Nel gennaio 2013 la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha deliberato un documento di indirizzo per la loro costituzione, per coordinare e sensibilizzare tutti gli attori competenti presenti sul territorio e convocare i Comuni per favorire l'adozione dei Piani di inclusione sociale. Ma proprio l'attivazione dei Tavoli regionali costituisce uno dei nodi più critici della SNIR, dato che alla data del 4 aprile 2014 i Tavoli sono stati costituiti formalmente solo in otto regioni su venti³² (va tenuto conto che spesso la costituzione formale non coincide necessariamente con l'attivazione). Alle regioni non sono stati posti vincoli per la composizione dei Tavoli e sulle modalità di applicazione dei principi di inclusione e della partnership. Per favorire la costituzione dei Tavoli nelle cinque regioni dell'ex "emergenza nomadi"³³ (nei cui territori risiede la maggior parte dei rom che vivono nei campi), il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (all'interno del quale si colloca l'UNAR) lo scorso 12 dicembre 2012 ha stipulato un contratto con il FORMEZ PA³⁴ per fornire assistenza e sostegno al PCN dal dicembre 2012 al dicembre 2014 per l'attuazione della SNIR. In questo quadro è stato definito un accordo aggiuntivo anche tra FORMEZ PA e ANCI, perché quest'ultima fornisca assistenza alle amministrazioni delle città di Roma, Milano, Torino, Napoli e Venezia (le città capoluogo delle cinque regioni dell'"emergenza nomadi") per definire i loro Piani di Inclusione Sociale dei Rom utilizzando i fondi residui allocati per l'"emergenza nomadi"³⁵. A marzo 2014 il lavoro di sostegno alla messa a punto dei Piani di inclusione sociale era all'inizio. Vale la pena di mettere in evidenza che il Comune di Milano ha già steso le Lineeguida RSC³⁶ alla fine del 2012, che sono state approvate formalmente dal Consiglio comunale il 23 novembre 2012³⁷.

In virtù della ripartizione delle competenze non solo tra stato ed enti locali, ma anche tra questi ultimi, i Comuni possono attivare proprie misure a prescindere dagli orientamenti delle Regioni e dalla costituzione dei Tavoli regionali, in linea o meno con gli indirizzi della SNIR, come di fatto avviene (si pensi al fatto che a Roma proseguono le azioni di sgombero e di costruzione dei campi rom)³⁸.

30 Progetto COMINROM "Accrescere le competenze degli operatori sul fenomeno Rom", condotto nel 2012-2013 nelle Regioni Obiettivo Convergenza nell'ambito del Programma Operativo Nazionale FESR "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013" dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione della Direzione Centrale per i Diritti Civili e Nuove Minoranze, in <http://www.cominrom.it> - si veda la scheda di approfondimento nel Capitolo sull'Antidiscriminazione.

31 ANCI, *Audizione sulla condizione delle popolazioni rom e sinti*, Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, 5 maggio 2010.

32 Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria. Raccogliendo la documentazione regionale ufficiale riguardante la costituzione dei Tavoli Regionali, al dicembre 2013 sono state riscontrate alcune disparità tra l'effettiva situazione formale e le dichiarazioni ufficiali del ministro dell'Integrazione e del PCN.

33 Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto.

34 DPO, *Attività del Dipartimento per le pari opportunità. Novembre 2011 - Marzo 2013*, Roma, 2013, in: http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/PrimoPiano/Attivita_DPO_28022013.pdf (3 marzo 2014).

35 E' importante sottolineare che un quarto dei rom che risiedono nei campi si concentra nel Lazio, mentre si arriva al 51% se si prendono in considerazione anche la Lombardia e il Piemonte. Strati F. (SRS), *Italy. Promoting Social Inclusion of Roma. A Study of National Policies*, EC, Bruxelles, luglio 2011.

36 In: <http://www.upreroma.it/index.php/consulta> (3 marzo 2014).

37 Citato nell'Accordo tra sindaco di Milano e prefetto di Milano del 23 marzo 2013.

38 Come documentato in modo sistematico grazie alle attività condotte dall'Associazione 21 luglio, in: www.21luglio.org (5 febbraio 2014).

Per quanto riguarda le organizzazioni della società civile, stime fondate sul contatto territoriale delle federazioni rom³⁹ segnalano la presenza, nel 2013, di oltre 400 organizzazioni che si occupano di rom al livello nazionale e di circa 80 che ne sono espressione diretta (nel 2003 erano meno di dieci). Alcuni rappresentanti dell'associazionismo rom valutano con apprensione questi dati⁴⁰ perché ritengono che le leadership presentino limiti e carenze su cui è opportuno lavorare in termini di *capacity building* a partire dalle giovani generazioni "per passare dall'assistenza alla responsabilità"⁴¹, anche nella convinzione che questi limiti possano perpetuare il circolo vizioso delle politiche per i rom fatte senza la loro partecipazione attiva e paritaria.

E' in questo contesto che va letto il percorso di concertazione con la società civile e i rappresentanti degli enti locali per la stesura della SNIR e la sua attuazione, che mostra un approccio top-down e poco inclusivo rispetto ai rom. A causa di una serie di fattori (che sarebbe opportuno approfondire), la partecipazione delle rappresentanze rom appare molto formale, volta a rispondere a un'esigenza di correttezza politica attraverso una sorta di "roma-labelling". Questa dinamica è accompagnata, inoltre, dalla scarsa diffusione delle informazioni sulla Strategia presso i rom⁴² e da una limitata consapevolezza circa la sua portata da parte dei rom, che hanno difficoltà a considerarla come un proprio strumento da valorizzare in funzione delle proprie esigenze (assenza del senso di *ownership*).

L'associazionismo rom è stato coinvolto per la redazione della SNIR a ottobre 2011, quando è stato chiesto alle tre principali federazioni nazionali già note e coinvolte nelle attività dell'UNAR (al livello nazionale, regionale o locale) di inoltrare suggerimenti e proposte. La consultazione ha riguardato la Federazione Romani (un'associazione nazionale nata nel 2009 per promuovere l'autodeterminazione dei cittadini rom e la coesione interculturale, attualmente composta da trenta associazioni rom e non e singoli individui)⁴³, la Federazione Rom e Sinti Insieme (sorta nel 2008 e di cui fanno parte circa trenta organizzazioni regionali e locali, soprattutto sinte, dell'Italia settentrionale e centrale, interessata al riconoscimento dei rom come minoranza e ai temi del rafforzamento delle capacità per promuovere la cittadinanza attiva dei rom)⁴⁴ e l'Associazione UNIRSI (l'Unione Nazionale e Internazionale dei Rom e Sinti d'Italia, con sede a Roma, la più antica federazione di rom costituita nel 1999 per promuovere iniziative sulla cultura rom, interessata ai temi del dialogo e della nonviolenza)⁴⁵. In considerazione della quantità degli associati, queste tre federazioni sembrano abbastanza rappresentative dell'insieme delle organizzazioni rom, con una prevalenza di quelle che si collocano al Nord e nel Centro Italia. La Federazione Romani e la Federazione Rom e Sinti Insieme spesso collaborano ad iniziative al livello nazionale e locale e coltivano forme di dialogo tra loro, mentre al momento l'Associazione UNIRSI è meno presente nell'arena pubblica. A dicembre 2011, per formalizzare la partecipazione dell'associazionismo è stata aperta presso il sito dell'UNAR una pubblica richiesta di manifestazione di interesse per la creazione dei Tavoli locali con una scadenza al 31 gennaio 2012 prorogata al 29 febbraio 2012. I criteri di ammissibilità per gli organismi di rappresentanza delle comunità RSC includevano una comprovata dimensione nazionale e la precedente iscrizione al registro dell'UNAR, mentre per le organizzazioni che operano per l'inclusione dei rom era necessaria solo la dimensione nazionale. A seguito dell'esame delle richieste sono state ammesse 94 organizzazioni⁴⁶, alcune delle quali sono state già coinvolte al livello nazionale. La consultazione sulla SNIR ha coinvolto solo le tre federazioni nazionali, due

39 Secondo quanto riferito nella relazione "Analizzare il passato per cercare di costruire il futuro. Verso una Romanipé 2.0" di Nazzareno Guarnieri, presidente della Fondazione Romani Italia, al II Congresso delle Comunità Romanès e delle Associazioni, settembre 2013. La Federazione Romani e l'Associazione Romà Onlus hanno mappato circa 90 associazioni Rom e Sinti in Italia nell'aprile 2012, secondo quanto riportato in http://www.dirittiglobali.it/home/categorie/22-poverta-a-esclusione-sociale/33141-associazioni-di-rom-e-sinti-oltre-70-quelle-nate-in-italia-in-10-anni-ma-ora-e-crisi.html?ml=2&mlt=yoo_explorer&tmpl=component (12 gennaio 2014) e in ISTAT, *Inforom n. 10*, Newsletter dell'UNAR, del 43 giugno 2012.

40 Halilovic G., *op. cit.*

41 Pavlovic D., *op. cit.*

42 In accordo con i risultati della survey sul coinvolgimento dell'associazionismo rom nella definizione delle Strategie Nazionali effettuata dall'ERPC, *op. cit.* e secondo il parere di alcune associazioni rom nazionali intervistate e come sottolineato da Halilovic G., *op. cit.*

43 Federazione Romani: <http://federazioneromani.wordpress.com>. Si veda anche: Strati F., *op. cit.*

44 Federazione Rom e Sinti Insieme: <http://comitatoromsinti.blogspot.com>. Si veda anche: Strati F., *op. cit.*

45 A maggio 2014 l'Associazione UNIRSI non dispone di un sito web. Una presentazione meno recente è disponibile in: <http://www.romamultietnica.it/rom-sinti-e-camminanti/associazioni-rom/item/4162-unirsi/4162-unirsi.html> (3 marzo 2014). Si veda anche: Strati F., *op. cit.*

46 L'elenco delle organizzazioni ammesse non è disponibile sul sito dell'UNAR. In: <http://www.unar.it> (4 febbraio 2014).

delle quali, oltre a segnalare criticità ed errori presenti nel testo⁴⁷, hanno lamentato la mancanza di tempo per emendarlo⁴⁸. Una delle due federazioni ha scelto di rinunciare a formalizzare proposte di modifica. Le osservazioni sono state riferite in sede di incontro sul documento che è stato approvato, come da verbale messo a disposizione sui portali delle federazioni rom, nel quale non compaiono le loro posizioni contrarie né le critiche⁴⁹.

Per quanto riguarda l'attuazione della Strategia, le associazioni rom vengono invitate dal PCN a partecipare agli incontri dei tavoli nazionali o dei gruppi di lavoro secondo un principio di pertinenza rispetto ai temi e con una certa discrezionalità. Gli inviti arrivano alle federazioni che stabiliscono le associate a cui fare seguire i lavori. I costi per le trasferte delle associazioni coinvolte nei lavori al livello nazionale rappresentano un forte limite e un vincolo, dato che il budget del PCN non dispone dei fondi per queste spese. Le associazioni rom consultate hanno sottolineato che spesso vengono chiamate a partecipare solo a una parte dei lavori⁵⁰. Per quanto riguarda il coinvolgimento al livello regionale, l'UNAR ha fornito alle Regioni i nominativi delle associazioni ammesse in occasione degli incontri che si sono tenuti nei mesi scorsi e sono ancora in corso. In alcuni casi, però, i Tavoli regionali convocano discrezionalmente e secondo meccanismi non condivisi le organizzazioni rom e della società civile agli incontri. Una eccezione è rappresentata, in questa prospettiva, dal Tavolo della Regione Toscana, che opera a partire dal coinvolgimento effettivo delle rappresentanze rom e sinti oltre che delle componenti sia tecniche che politiche degli amministratori e dell'associazionismo toscano. L'approccio adottato si fonda, da una parte, su un impegno pregresso per l'integrazione dei rom (la Regione aveva costituito una cabina di regia ben due anni prima della SNIR) e, dall'altra, su un'attività di gestione della conoscenza del territorio (reso possibile anche grazie alle relazioni e ai contatti continui con i vari *stakeholder*) incarnata nell'*Osservatorio sulla condizione socio-abitativa dei Rom e Sinti in Toscana*, promosso dalla Regione Toscana e dalla Fondazione Giovanni Michelucci⁵¹, quale strumento per un'attuazione efficace della Strategia.

Il coordinamento dei differenti livelli di governance della SNIR

La SNIR non ha indicato le modalità con cui assicura l'implementazione delle azioni, non specifica le responsabilità e non chiarisce quali sono le modalità di comunicazione orizzontali e verticali a cura del PCN o della cabina di regia. La rappresentazione che si coglie dalle interviste mostra una certa dinamicità degli enti istituzionali nella dimensione nazionale orizzontale, da cui tendono a essere escluse però le associazioni rom. La cabina di regia ha mostrato apertura nel momento in cui, ad esempio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – che non era presente nella cabina interministeriale – è stato inserito nel Tavolo sulle politiche abitative. Sono emerse tuttavia anche difficoltà amministrative (lungaggini per la registrazione delle convenzioni, ritardi nell'attribuzione delle deleghe e nella pubblicazione dei documenti amministrativi, nei rinnovi dei contratti al personale, ecc.) e organizzative (discontinuità delle prestazioni di esperti in posizioni di responsabilità, disfunzionalità nella gestione delle comunicazioni, mancata restituzione delle informazioni) che rendono più difficile il coordinamento tra i diversi livelli di *governance* della SNIR. Le relazioni nella dimensione verticale appaiono poco snelle perché ancora profondamente dipendenti dal coordinamento e dalle relazioni con il PCN. Le convenzioni attivate per realizzare alcune iniziative prioritarie favoriscono la comunicazione, la trasmissione e lo scambio di informazioni e aumentano la propensione alla cooperazione tra enti locali, organi dello stato e organizzazioni della società civile. Appare scarsa, invece, la collaborazione tra organizzazioni rom e a volte anche tra le altre organizzazioni della società civile.

47 Federazione Romani, *Osservazioni generali alla bozza di strategia nazionale*, op. cit., e Associazione Idea Rom onlus, *Osservazioni su bozza documento UNAR*, op. cit.

48 Il documento è stato inoltrato il 17 febbraio 2012 per essere discusso nel corso dell'incontro del successivo 22 febbraio 2012.

49 Non a caso la *survey* del marzo 2012 condotta dell'ERPC colloca l'Italia tra il 24% di coloro che hanno ritenuto che il processo di redazione della Strategia non sia stato abbastanza trasparente e nel 35% di chi ha risposto che la consultazione è avvenuta informalmente (ERPC, 2013, op. cit.).

50 Alcuni informatori istituzionali consultati ritengono che la presenza delle associazioni rom negli incontri tecnici in cui servono competenze specifiche può non essere utile o controproducente.

51 Per approfondimenti sulla tipologia delle informazioni raccolte e messe a disposizione è possibile consultare il sito <http://www.michelucci.it/osservatoriorom> (4 febbraio 2014).

L'esame dei documenti disponibili⁵² non evidenzia interventi volti a integrare la SNIR e i suoi principi nel Programma Nazionale di Riforma italiano (PNR, aprile 2013), che è ampiamente presente, però, nell'Accordo di Partenariato predisposto lo scorso 22 aprile 2014, il documento di programmazione del governo italiano che stabilisce l'allocazione dei fondi strutturali e di investimento europei assegnati all'Italia per il periodo di programmazione 2014–2020, in particolare in relazione all'Obiettivo Tematico n. 9 "Promozione dell'inclusione sociale e lotta alla povertà e a ogni forma di discriminazione"⁵³.

Incongruenze tra politiche generali e finalizzate

In base alle informazioni raccolte le principali politiche nazionali non presentano elementi in palese contrasto rispetto alla SNIR. Va considerato, però, che a causa della distribuzione dei poteri nel contesto del decentramento amministrativo e legislativo⁵⁴ gli enti locali possono legiferare in autonomia e agire di conseguenza senza che i poteri centrali possano interferire nel loro operato. Si apre dunque uno spazio di discrezionalità al livello territoriale che può condurre a situazioni in contrasto rispetto alla SNIR, soprattutto nell'ambito delle politiche abitative e di quelle sanitarie⁵⁵. In Italia l'edilizia residenziale pubblica, ad esempio, è regolamentata al livello regionale e municipale. Esistono differenze consistenti soprattutto nella definizione dei criteri che stabiliscono le priorità tra coloro che fanno domanda per l'assegnazione di una casa, che i rom non sempre possono soddisfare. Nel suo rapporto *Amnesty International* segnala che nonostante da oltre 10 anni il Comune di Roma abbia scelto di dare la priorità per l'accesso all'ERP a famiglie in determinate condizioni di svantaggio e che numerose famiglie romane, anche di cittadinanza italiana, residenti nei campi abbiano presentato ripetutamente domande di assegnazione, a oggi solo una decina di famiglie rom vive nelle oltre 50.000 proprietà dell'ente case popolari di Roma. Ciò avviene perché molti requisiti non possono essere soddisfatti dai residenti nei campi. Tra questi, la richiesta di un certificato che attesti che il richiedente sia stato sfrattato legalmente, quasi impossibile da ottenere soprattutto nel caso degli sgomberi che, anche se forzati, spesso non avvengono secondo procedure terminate con un'ordinanza amministrativa o una sentenza di tribunale che possa dimostrare che l'abitazione sia stata persa e quindi non hanno valenza di uno sfratto. Alla fine del 2012 il Comune di Roma ha modificato il primo criterio per l'assegnazione degli alloggi comunali: la nuova formulazione consentiva ai rom residenti nei campi di presentare domande in linea con il nuovo requisito. Non appena le prime richieste delle famiglie rom sono state recapitate agli uffici comunali, nel gennaio 2013 l'amministrazione ha chiarito con una circolare che il criterio non si applicava nei loro confronti, applicando, a questo punto, una forma di discriminazione diretta in violazione della SNIR.

Il monitoraggio e la valutazione della SNIR

La Strategia Nazionale non ha definito le responsabilità, le strutture, i meccanismi e gli strumenti per attuare il monitoraggio e la valutazione delle politiche di integrazione dei rom e il PCN non è nelle condizioni di farlo, né al livello nazionale, né al livello locale, per una serie di ragioni. La ragione principale riguarda il fatto che la Strategia nasce come documento strategico e di indirizzo ed è molto carente dal punto di vista della traduzione operativa in quello che potrebbe essere un Piano di Azioni per i differenti livelli (nazionale, regionale e locale). Una seconda ragione risiede nel fatto che, dato l'approccio centralizzato e *top-down* che caratterizza il coinvolgimento degli enti locali, delle organizzazioni della società e degli altri *stakeholder*, appare abbastanza carente la conoscenza delle dinamiche concrete al livello locale, che consentirebbe di

52 Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza 2013. Sezione III, Programma Nazionale di Riforma*, Roma, 2013; Ministero per la Coesione territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014–2020. Documento di apertura del confronto pubblico*, Roma, 27 dicembre 2012; Ministero per la Coesione territoriale, *Accordo di Partenariato per la programmazione 2014–2020 (Bozza)*, Roma, 22 aprile 2014, in: http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo_di_Partenerariato_Italia_rev27052014.pdf (25 maggio 2014).

53 Ministero per la Coesione territoriale, *Accordo*, *op. cit.*

54 Il riferimento è alla distribuzione dei poteri regolamentata secondo la riforma del Titolo V della Costituzione Italiana, entrata in vigore l'8 novembre 2001 (L. Cost. 3/2001).

55 Amnesty International, *Due pesi e due misure: Le politiche abitative dell'Italia discriminano i Rom*, 2013; Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi"*, *op. cit.*; Associazione 21 luglio, *ANIME SMARRITE. Il piano degli sgomberi a Roma: storie quotidiane di segregazione abitativa e di malessere*, Roma, febbraio 2012; Berenice, *Compare*, Lunaria, Osservazione, 2013, *op. cit.*; De Luca M., Solimano N., Tosi Cambini S., *Ai margini dell'abitare. Strutture e servizi di contrasto alla povertà nella provincia di Firenze*, Fondazione Giovanni Michelucci, Fiesole, 2012; Fondazione Giovanni Michelucci, *Abitare precario in Toscana. Rapporto 2009–2010*, Firenze, 2011.

verificare gli effetti misurabili delle azioni e delle misure attuate sul territorio (questo aspetto è tanto più importante in considerazione della eterogeneità dei contesti e delle situazioni in cui vivono i rom in Italia). Inoltre, allo stato attuale il PCN e le strutture di governo della SNIR di fatto non conoscono il punto di vista dei rom, a causa del coinvolgimento relativo di cui si è già detto al livello nazionale e della totale mancanza di contatti diretti e di forme di consultazione con le espressioni dei rom sul territorio, in particolare di coloro che si trovano in condizione di maggiore disagio (che non conoscono la SNIR, mostrano difficoltà a cooperare tra loro e che hanno sicuramente bisogno di azioni di rafforzamento delle capacità). Un altro fattore – che viene indicato dalla SNIR – riguarda la mancanza di informazioni e dati certi sulla consistenza e le caratteristiche della presenza delle comunità RSC sul territorio italiano, anche a causa di una serie di problemi connessi alla rilevazione dei dati su base etnica, oltre che dell'estrema complessità e fluidità rappresentata dall'universo rom in Italia (si pensi, ad esempio, al fatto che oltre la metà dei rom presenti in Italia può dichiararsi semplicemente italiano, se sinto, o magari romeno, se comunitario). A tutte queste ragioni si accompagna, infine, la constatazione del complessivo ritardo nell'attivazione della Strategia, che rende molto difficile valutare concretamente gli effetti delle misure (in gran parte da avviare o in fase iniziale) sulle condizioni di vita delle popolazioni rom. Al livello nazionale il Tavolo sulle politiche abitative si è incontrato per la prima volta solo nel novembre 2013, mentre l'estremo ritardo nella costituzione dei Tavoli regionali è stato già messo in evidenza.

Le risposte previste dalla Strategia e messe in atto dal PCN riguardano quasi esclusivamente la mancanza dei dati e delle informazioni sui rom. Per ovviare a questa difficoltà e superare la disaggregazione e l'assenza di indicatori puntuali finalizzati alla valutazione dell'impatto delle azioni di integrazione, è stato attivato un gruppo di lavoro sul gap statistico, che lavora con un gruppo di studio attivato presso la *Fundamental Rights Agency* (FRA) della Commissione Europea⁵⁶. Nel luglio 2013 l'UNAR ha stipulato una convenzione con l'ANCI e con l'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) articolata su due assi principali. Il primo è finalizzato a mettere a punto gli strumenti necessari per fare una mappatura delle fonti statistiche (quante e di che tipo) e dei loro contenuti (le variabili raccolte) conservate presso gli archivi amministrativi di alcuni soggetti giuridici presenti sul territorio (quali le scuole, le ASL, i servizi sociali) che potrebbero avere raccolto informazioni sui loro utenti rom. I risultati sono assolutamente incerti e imprevedibili. Nel quadro della convenzione dovranno essere identificati gli enti che, una volta coordinati in merito alle modalità di rilevazione e di calcolo degli indicatori, potranno fornire almeno alcuni degli elementi necessari per effettuare il monitoraggio della SNIR. In prospettiva, la definizione del modello di raccolta dei dati sarà esteso alle altre regioni italiane (la convenzione in essere riguarda solo regioni del Mezzogiorno). Il lavoro del secondo asse della convenzione è in corso e prevede la rilevazione degli insediamenti autorizzati e di quelli informali presenti sui territori di tutti i Comuni delle regioni del progetto (Calabria, Campania, Sicilia, Puglia). Questa strada della raccolta statistica dei dati sui rom in Italia solleva però alcune perplessità se si pensa, innanzitutto, che metà circa della popolazione è italiana. Inoltre, le informazioni più utili ai fini della Strategia sono quelle relative ai rom in condizioni di disagio sociale e abitativo e non necessariamente quelle che riguardano i rom già inseriti nella società. Infine, vale la pena di sottolineare che per le altre minoranze riconosciute in Italia non è stato ritenuto indispensabile acquisire informazioni puntuali con un approccio statistico.

Poiché le azioni della Strategia sono in una fase molto iniziale, non è possibile valutare se la SNIR e i relativi programmi governativi sono in grado di effettuare una distinzione tra coordinamento e monitoraggio. Si può constatare che in un quadro di riferimento molto centralizzato le energie del PCN vengono spese prevalentemente al livello del coordinamento nazionale e soltanto in parte al livello regionale, mentre sono assenti elementi riconducibili al monitoraggio e alla valutazione, a tutti i livelli.

Le risorse finanziarie

La SNIR è nata nella piena consapevolezza di disporre di fondi molto limitati. Per la sua attuazione lo Stato ha previsto di utilizzare risorse economiche derivanti da: fondi statali già stanziati (i residui della ex "emergenza nomadi" che ammontavano a circa 15 milioni di euro nel maggio 2012, di competenza del Ministero

56 Si veda FRA, *Roma Pilot Survey. Technical Report: methodology, sampling and fieldwork*, Luxembourg, 2013, in: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/roma-pilot-survey-technical-report-methodology-sampling-and-fieldwork> (6 febbraio 2014).

dell'Interno, rassegnati per tramite dei prefetti alle città a cui erano destinati⁵⁷; fondi afferenti i programmi operativi dell'Obiettivo Convergenza (finanziati con il Fondo Sociale Europeo e con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale); fondi afferenti il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi (FEI); oltre a risorse disponibili su specifici capitoli di spesa del Dipartimento per le Pari Opportunità e del Ministero dell'Interno. Gli importi non sono dettagliati e i calcoli condotti dall'UNAR in quanto PCN per i rapporti periodici riguardanti l'attuazione della SNIR non sono disponibili perché tali documenti non sono stati messi a disposizione. Informatori qualificati del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Integrazione non hanno fornito stime o dati relativi al 2013, limitandosi a confermare che anche nel 2013 nel bilancio dello stato non sono stati allocati fondi per la SNIR, la cui attuazione dipende ancora prevalentemente dai fondi europei e da quelli ancora disponibili per le cinque città delle regioni ex "emergenza".

Negli ultimi anni le misure a sostegno dell'inclusione sociale dei rom in Italia sono state realizzate prevalentemente grazie ai fondi europei, a integrazione di quelli nazionali e regionali. Dati specifici sui progetti riguardanti i rom non sono disponibili, perché molto spesso questi ultimi non vengono indicati come target esclusivo delle iniziative e rientrano nella categoria più ampia dei gruppi svantaggiati. Nell'aprile 2013 il FORMEZ PA ha mappato i progetti condotti con fondi europei e regionali a sostegno dell'inclusione dei rom in alcune regioni italiane, ma senza fornire informazioni sugli importi finanziari⁵⁸.

Secondo alcune organizzazioni della società civile⁵⁹ che recentemente hanno analizzato in profondità⁶⁰ gli importi utilizzati per la costruzione dei "campi" rom, non sono stati impiegati fondi europei nell'ambito dell'"emergenza nomadi" ma il loro uso è stato previsto, ad esempio, per la progettazione di nuovi insediamenti autorizzati a Napoli⁶¹. In effetti, lo scorso 15 maggio 2014 il Comune di Napoli ha approvato il progetto relativo alla costruzione di un "campo" per soli rom ("campo" di Cupa Perillo, a Scampia) "di natura temporanea", da finanziare con 7 milioni di euro del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) 2007–2013⁶². La situazione (approfondita nel capitolo sull'abitazione) ha destato grande preoccupazione presso alcune organizzazioni nazionali e internazionali che lo scorso giugno 2014 hanno inoltrato una lettera ufficiale ad attori-chiave delle istituzioni italiane ed europee per chiedere di "verificare se l'allocazione di 7 milioni di euro dai Fondi Europei per un 'campo' segregato è in linea con i regolamenti del FESR e se tale progetto mira autenticamente al rafforzamento della 'coesione economica e sociale'"⁶³.

Per assicurare che i fondi europei della programmazione 2014–2020 siano ottimizzati per la SNIR, il PCN ha costituito al suo interno un'apposita task force che è stata coinvolta in attività al livello nazionale volte alla definizione dei Programmi Operativi Nazionali (PON) da inoltrare alla EC entro il 22 luglio 2014⁶⁴ e a fornire assistenza ai funzionari delle regioni per la redazione dei Programmi Operativi Regionali (POR). Oltre

57 "Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia". Decreto emanato il 21 maggio 2008 che ha esteso lo stato di "emergenza" alle regioni Piemonte e Veneto.

58 FORMEZ PA et al., *Dossier di presentazione della tematica e sintesi delle schede regionali sulle iniziative realizzate o in corso di realizzazione (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Toscana). Visita di studio sul tema "Le politiche di integrazione dei Rom e delle altre marginalità in Europa"*, Sofia, 17–18 aprile 2013, Roma, 2013, in: http://www.formez.it/sites/default/files/introduzione_schede_regionali.pdf (3 marzo 2014).

59 Contatti telefonici e corrispondenza elettronica con l'Associazione Lunaria, la Cooperativa Berenice e l'Associazione 21 Luglio (3 marzo 2014).

60 Berenice et al., *op.cit.*; Stasolla C., *op.cit.*; Associazione 21 Luglio, Figli dei "campi", *op.cit.*; Associazione 21 Luglio, *Senza luce. Rapporto sulle Politiche della Giunta Marino, le comunità rom e sinte nella città di Roma e il "Best House Rom"*, Roma, marzo 2014.

61 ERRC, *Italy's Formal camps don't work – New video from ERRC*, Budapest, 10 dicembre 2013, in: <http://www.errc.org/article/italys-formal-camps-dont-work-%E2%80%93-new-video-from-errc/4233> (3 marzo 2014).

62 Comune di Napoli, *Seduta del giorno lunedì 15 maggio 2014. Resoconto stenografico da supporto digitale, Atti consiliari del Comune di Napoli*, Napoli, 15 maggio 2014, in: http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.comune.napoli.it%2Ffilex%2Fcm%2Fpages%2FserveAttachment.php%2FL%2FIT%2FD%2Fe%25252Fe%25252F4%25252FD.f84ba70c6b5d8d2c17a%2FP%2FBL0B%253AID%253D24323&ei=jv-q1U80dM46X0QWyu0DYBg&usq=AFQjCNf5kztr7pEAnCXFPqRwuyj5b_w&sig2=mCJEolXn9vJHrh54rEgqBw (2 luglio 2014).

63 Osservazione, Associazione 21 Luglio, Chi Rom e ... Chi No, ERRC, "Letter of concern" inviata nel giugno 2014 alla Commissione Europea, la DG Politiche Regionali e Urbane della CE, la Corte dei Conti Europea, il Comune di Napoli e la Regione Campania.

64 I Programmi Operativi Nazionali riguardanti tutte le regioni italiane sono pertinenti all'inclusione dei rom: "Educazione", "Occupazione", "Inclusione", "Città Metropolitane", "Governance, reti, progetti speciali e assistenza tecnica" e "Iniziativa Occupazione Giovani Youth". Anche il PON "Legalità", rivolto alle regioni meno sviluppate – Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – rappresenta un interessante contesto per l'attuazione della SNIR, dato che l'inclusione sociale rappresenta il suo secondo obiettivo (erogazione di servizi agli immigrati, sostegno alle imprese sociali e lotta alla discriminazione e alla povertà).

alla costituzione della task force sui fondi europei, il PCN si avvale dell'adesione dell'Italia alla rete europea *Reinforcing Policy Learning for Roma Inclusion*⁶⁵ che ha l'obiettivo di accrescere l'impatto e l'efficacia dei fondi strutturali per l'inclusione dei rom. La rete è composta e gestita dalle autorità di gestione del FSE dei paesi partner insieme ai PCN per l'inclusione dei rom. Per l'Italia, oltre all'UNAR partecipano il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale Politiche Attive e Passive per il Lavoro) e l'ISFOL (Progetto cooperazione internazionale)⁶⁶. Il 7 ottobre 2013 si è tenuto a Roma, presso il PCN, il *country meeting* sull'uso dei fondi strutturali per l'inclusione dei rom in Italia⁶⁷. Tra gli elementi di debolezza della passata programmazione sono stati indicati la frammentazione sul territorio delle differenti esperienze e l'impossibilità di acquisire dati oggettivi ai fini della valutazione perché il sistema di monitoraggio del FSE non dispone di una voce specifica per i rom, data la trasversalità dei progetti sull'inclusione. Il programma della rete⁶⁸ prevede di supportare gli Stati Membri attraverso la diffusione della *Guida per un uso efficace dei Fondi strutturali per l'inclusione dei Rom. Programmazione 2014–2012*, da utilizzare per integrare nei Contratti di partenariato e nei Programmi operativi le tematiche chiave per l'inclusione dei rom. Il testo⁶⁹ è stato pubblicato in italiano sul sito dell'ISFOL e stampato nel dicembre 2013 per essere distribuito dal PCN agli attori-chiave (istituzionali e degli enti locali) del processo di programmazione dei fondi al livello regionale.

L'UNAR, inoltre, è intervenuto nel percorso di confronto partenariale⁷⁰ coordinato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica e concordato nel metodo con la Conferenza Stato-regioni che ha portato alla stesura della bozza di Accordo di Partenariato⁷¹. Il confronto con gli attori del partenariato economico-sociale è avvenuto nell'ambito di quattro Tavoli tematici di lavoro⁷². Le misure e le politiche pubbliche volte all'inclusione dei Rom sono state trattate nel Tavolo riguardante la "Qualità della vita e inclusione sociale" in tre diverse audizioni, ognuna delle quali ha coinvolto 50 organizzazioni circa (in gran parte le stesse). Una sola organizzazione rom (Federazione Rom e Sinti Insieme) ha partecipato all'audizione dedicata, tra l'altro, agli "interventi di inclusione lavorativa rivolti alle fasce maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione". Sono state poche le organizzazioni (italiane e internazionali) presenti nelle tre audizioni e conseguentemente non rappresentative rispetto al panorama di quelle che in Italia sono coinvolte in queste politiche⁷³.

Dalle interviste e dall'analisi della documentazione non si evincono misure o progetti finanziati con i fondi europei per il rafforzamento delle capacità delle organizzazioni rom in quanto tali, salvo alcuni interventi formativi per attivisti⁷⁴ – che si sono recentemente aggiunti a quelli per mediatori culturali rom⁷⁵ – che

-
- 65 Finanziata dalla Commissione europea nell'ambito delle nuove reti di apprendimento per il biennio 2013–2014 e costituita nel maggio 2013.
- 66 ISFOL è l'acronimo per "Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori". In: <http://www.isfol.it> (4 luglio 2014).
- 67 Hanno partecipato al *Country meeting* dell'ottobre 2013 rappresentanti di amministrazioni centrali e locali italiane impegnate in attività di inclusione dei rom (Ministero del Lavoro, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero della giustizia, MIUR, Ministero dell'Interno, Regione Toscana).
- 68 Racioppo A.R., *E-Fsenews* n. 10, Isfol, Roma, 2013.
- 69 Il testo, consultato nel novembre 2013, è pubblicato in <http://www.isfol.it/isfol-europa/reti/reti-transnazionali-del-fse/rete-rom/documentazione-e-prodotti-rete/guida-per-un-uso-efficace-dei-fondi-strutturali-per-linclusione-dei-rom.-programmazione-2014-2020>.
- 70 Ministero dello Sviluppo Economico-Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Programmazione dei fondi comunitari 2014–2020. Percorso per il confronto partenariale*, Roma, 28 febbraio 2013, in http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/comunicati/2013/Percorso_per_il_confronto_partenariale_28_02_2013.pdf (5 gennaio 2014).
- 71 Ministero per la Coesione territoriale, *Accordo di Partenariato*, op. cit.
- 72 I Tavoli tematici sono stati articolati in relazione alle quattro "missioni" definite nel documento "Metodi e obiettivi": 1. Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione; 2. Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente; 3. Qualità della vita e inclusione sociale; 4. Istruzione, formazione e competenze.
- 73 Tra le organizzazioni nazionali consultate figurano: Caritas, CNCA, Comitato Italiano UNICEF, Comunità di S. Egidio, Fondazione AVSI, Fondazione Sodalitas, Forum permanente per il terzo settore, *Save the children* Italia.
- 74 Corsi per attivisti rom organizzati da associazionismo rom (come nel caso della Fondazione Romani) o promossi da ERRC nel 2010 e nel 2013 in collaborazione con l'Associazione 21 luglio; Corso di formazione per portavoce rom della campagna realizzata dall'Associazione Stampa Romana e dall'Associazione Rom e Sinti@Politica, rivolto ad attivisti rom, 2013; il progetto "Fuochi Attivi" della Fondazione Romani.
- 75 Un interessante rapporto sul profilo professionale del mediatore culturale rom è stato redatto a partire dai risultati di un progetto condotto nelle regioni del Mezzogiorno in Italia dall'IREF (Istituto di ricerche educative e formative). IREF, "Promozione di una rete di mediatori linguistico-culturali Rom e Sinti" nelle regioni Obiettivo Convergenza, *Report finale*, UNAR, Roma, ottobre 2013. Si veda anche: <http://www.irefricerche.it> (4 maggio 2014).

hanno ricadute indirette sulle organizzazioni di appartenenza. L'intervento più noto e di maggiore respiro rivolto anche alle rappresentanze rom è il progetto COMINROM, ideato nel lontano 2009 per potenziare la conoscenza dei funzionari pubblici e degli operatori delle organizzazioni della società civile e creare reti territoriali per l'integrazione dei rom. Al di là di questi interventi, è comunque interessante osservare l'inserimento di leader e referenti di associazioni o movimenti rom in posizioni qualificate o di responsabilità in progetti europei rivolti a target più ampi come, ad esempio, nel caso della componente italiana dei progetti ROMED/2 e ROMACT⁷⁶. Un'opportunità per il rafforzamento delle capacità dell'associazionismo e delle rappresentanze rom potrebbe essere rappresentata dall'elaborazione in corso⁷⁷ dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali da parte delle rispettive autorità di gestione, con cui il PCN è in contatto, come è stato già detto. La *Guida per un uso efficace dei Fondi strutturali per l'inclusione dei Rom*⁷⁸ preparata nel 2013 dalla rete EUROMA costituisce uno strumento sicuramente molto utile a questo fine. Purtroppo la sua pubblicazione nella versione italiana e la sua diffusione presso gli attori chiave al livello regionale e nazionale da parte del PCN, prevista a partire dal mese di gennaio 2014, appare in ritardo rispetto ai tempi di negoziazione dei contenuti e alla finalizzazione delle risorse disponibili.

Sostenibilità e impegno politico

Per quanto riguarda le risorse economiche per l'attuazione della SNIR, alcune interviste hanno confermato che non sono previste risorse aggiuntive nel bilancio dell'amministrazione centrale dello stato per il 2013 o per gli anni successivi.

Mancano segnali evidenti da parte dello Stato italiano relativi alla sostenibilità economica della SNIR fino al 2020, nonostante la volontà sancita dalla costituzione dell'UNAR come Punto di Contatto Nazionale fino al 2020. I finanziamenti previsti per la realizzazione delle misure riguardano quasi esclusivamente i fondi europei, soprattutto in considerazione delle condizioni economiche e finanziarie molto critiche in cui versano gli enti locali. Attualmente, quindi, eventuali politiche di lungo periodo possono essere sostenute solo nell'ambito della programmazione 2014–2020 o identificate tra le maglie dei budget attribuiti a politiche nazionali di più ampio respiro.

Accesso dei piccoli progetti ai fondi europei

Non sono numerose le misure promosse dal governo italiano per favorire l'accesso ai fondi europei da parte delle organizzazioni della società civile, tantomeno per facilitare il co-finanziamento e l'anticipazione delle spese. Tra quelle condotte nel 2013 e 2014 può essere menzionato il corso di formazione sull'euro-progettazione realizzato dall'UNAR in tre differenti sessioni e indirizzato alle organizzazioni presenti nel registro dell'UNAR⁷⁹. A partire dal 2000⁸⁰ il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale per il Terzo Settore e le Formazioni Sociali) ha costituito un *Osservatorio Nazionale sulle Associazioni Sociali* che offre interventi formativi e corsi di aggiornamento alle organizzazioni per sostenere le loro attività. Alcuni contributi per le associazioni derivano dal *Fondo per le Associazioni* del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tali contributi sono erogati annualmente dall'*Osservatorio Nazionale* alle associazioni che li utilizzano per finalità di integrazione e promozione sociale, dietro presentazione di una richiesta formale che può essere avanzata da enti che dispongano di specifici requisiti che, tra l'altro, includono la presenza in almeno dieci regioni italiane (nel 2013 cinquantanove associazioni hanno ricevuto il contributo, nessuna di queste era rom)⁸¹. Gli importi erogati dal *Fondo* variano ogni anno in relazione alla disponibilità nazionale. Le associazioni ammesse ai registri regionali (associazioni, organizzazioni di volontariato, coope-

76 Per maggiori informazioni su ROMED/2 e ROMACT in Italia si può consultare il sito <http://coe-romed.org> (5 febbraio 2014).

77 Aprile 2014.

78 EUROMA, *Guida per un uso efficace dei Fondi strutturali per l'inclusione dei Rom. Programmazione 2014–2020*, disponibile in: <http://www.isfol.it/isfol-europa/reti/reti-transnazionali-del-fse/rete-rom/documentazione-e-prodotti-rete/guida-per-un-uso-efficace-dei-fondi-strutturali-per-linclusione-dei-rom.-programmazione-2014-2020> (5 gennaio 2014).

79 Consultazione con un rappresentante della Fondazione Risorsa Donna (Roma, 30 giugno 2014).

80 Secondo la Legge 7/12/2000, n. 383. Si veda anche in: <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/AssociazionismoSociale/Osservatorio/> (30 giugno 2014).

81 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione sul concreto perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 3 della legge 15 dicembre 1998, n. 438 che modifica e integra la legge 19 novembre 1987, n. 476, relativa all'annualità 2013*, Ministero del Lavoro, Roma, 2014.

ative sociali e organizzazioni che lavorano con gli immigrati) possono ricevere fondi dai budget regionali per implementare politiche sociali e attività che riguardano la prestazione di servizi o l'erogazione di beni (cibo, medicine, ecc.). Tutte le organizzazioni di volontariato (non solo quelle presenti nei registri regionali) usufruiscono di forme di assistenza tecnica, attività di formazione e supporto attraverso i Centri regionali servizi per il volontariato (CESV), diffusi su tutto il territorio nazionale. I CESV sono finanziati dalle Fondazioni Bancarie, che utilizzano un quindicesimo della differenza tra i costi e ricavi⁸².

82 Legge 266/91, art. 15. Per approfondimenti si veda in: <http://www.csvnet.it/> (30 giugno 2014).

La questione del riconoscimento giuridico dei rom in Italia

La questione della mancanza dei documenti è trasversale alle diverse categorie di rom stranieri⁸³, ma riguarda in particolar modo tutti i rom apolidi *de facto*, il cui status di apolidia non è stato riconosciuto dallo Stato italiano⁸⁴. Nonostante non esistano dati certi sul numero dei rom apolidi *de facto* o a rischio apolidia⁸⁵, la questione del riconoscimento giuridico di tale porzione delle comunità rom rappresenta, all'interno dei lavori di attuazione della SNIR, una priorità. Dalle interviste condotte è emerso come, a un anno dalla approvazione di quest'ultima, sia stato costituito un gruppo di lavoro *ad hoc* che vede al suo interno rappresentanti dell'UNHCR, dell'UNAR, del Ministero dell'Interno, del Ministero degli Affari Esteri. Tra il mese di febbraio e il mese di maggio 2013, il gruppo di lavoro ha consultato la società civile attraverso quattro cicli di audizioni a cui hanno partecipato ONG di rilevanza internazionale (*Amnesty International*, *Save the Children*), rappresentanti di associazioni RSC (Federazione Romani, Federazione Rom e Sinti Insieme, Unirsi) e altre associazioni del terzo settore (Opera Nomadi)⁸⁶. Tale fase, ricognitiva, ha sancito come l'unica strada percorribile per il riconoscimento giuridico dei RSC fosse quella normativa. Al gruppo di lavoro che si sta occupando di redigere la proposta di legge si sono affiancati un gruppo di lavoro diplomatico e un gruppo di lavoro amministrativo, per cercare di intervenire nel frattempo sui singoli casi. Una delle maggiori difficoltà incontrate dal Tavolo sul riconoscimento giuridico riguarda l'instabilità che la politica italiana ha vissuto nell'anno 2013: i lavori del Tavolo, a causa del vuoto politico creatosi a seguito della caduta del Governo guidato dal presidente del Consiglio Mario Monti (11/2011 – 04/2013), si sono dovuti arrestare per oltre sei mesi in attesa del nuovo governo e in attesa di una compagine amministrativa chiara e definita. Un altro ostacolo di natura politica che deve essere affrontato riguarda la bassa probabilità che una norma pensata

83 I rom stranieri rappresentano in Italia il 50% circa del totale presente sul suolo nazionale e si dividono in: cittadini provenienti da paesi membri UE; cittadini facenti parte di paesi extracomunitari; cittadini titolari di forme di protezione internazionale, quali status di rifugiato e status di protezione sussidiaria; apolidi provenienti dall'Ex Jugoslavia e che hanno perso la propria cittadinanza dopo la scomparsa della Repubblica Federale, senza acquisire la cittadinanza di un paese altro (Paolo Bonetti, "I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia, in Bonetti P. et al., *op. cit.*). Il restante 50% è di cittadinanza italiana e costituisce, nella sostanza ma non nella forma, una minoranza linguistica storica, in quanto presente da tempo sul territorio e per questo da considerarsi un elemento costitutivo del popolo italiano (Paolo Bonetti, *Ivi*, 16–124).

84 Il 1 febbraio 1962, l'Italia ha ratificato la Convenzione Internazionale sullo status degli apolidi del 28 settembre 1954, ma le norme nazionali rendono l'accesso al riconoscimento di tale status estremamente difficile. In via amministrativa, l'apolidia può essere riconosciuta dal Ministero dell'Interno solo se la propria cittadinanza di origine è stata persa quando già regolarmente residenti in Italia e se si è in grado di esibire i seguenti documenti: certificato di nascita, certificato di residenza in Italia e titolo di soggiorno. Si tratta di documenti di cui spesso i rom – per ignoranza delle procedure amministrative, per le condizioni di vita molto precarie, etc. – non dispongono. In Italia, si assiste al fenomeno della "catena dell'apolidia", per cui i figli di genitori apolidi *de facto* diventano anch'essi apolidi senza potere acquisire la cittadinanza italiana, a differenza di quanto prevede la legge italiana per i figli di apolidi *de iure* nati in Italia. Sul tema, cfr. Perin G., "L'applicazione ai rom e ai sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari", in Bonetti P., *op. cit.*, pp. 363–414. La versione provvisoria è disponibile in: <http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Perin.pdf>.

85 Nel *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia* si segnala come il fenomeno dell'apolidia *de facto* potrebbe riguardare i circa 15.000 giovani rom provenienti dall'Ex Jugoslavia, privi di documenti. Cfr. Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, *op. cit.*, 23. Tuttavia, i dati non sono certi, si basano su stime e ipotesi.

86 Durante un'audizione, i rappresentanti della Federazione Romani hanno proposto che venisse loro affidato un lavoro di ricerca per individuare le diverse tipologie di condizioni giuridiche e di bisogni ad esse legate. La proposta non ha trovato, fino ad oggi, seguito (intervista a una rappresentante della Federazione Romani, Roma, 7 gennaio 2013). Gli esiti delle audizioni e del lavoro di ricognizione sono contenuti all'interno di una relazione dettagliata prodotta dal gruppo di lavoro, di cui le ricercatrici hanno fatto richiesta, ma che non è stata loro concessa in quanto non fruibile all'esterno.

principalmente per i rom⁸⁷ venga accolta positivamente. Un'altra difficoltà importante che ha interessato la prima fase di monitoraggio concerne l'assenza di dati certi sul fenomeno dell'apolidia: molti uffici anagrafici dell'Ex Jugoslavia, a causa della guerra e della dissoluzione di quest'ultima, sono andati distrutti e per quanto riguarda le questure italiane, solo recentemente è stato adottato un sistema di archiviazione dati informatizzato, per cui i dati antecedenti al 1999 sono andati persi. Non è stato realizzato né previsto, ad oggi, un lavoro di mappatura e una questione problematica, qualora si decidesse di quantificare il fenomeno dell'apolidia, potrebbe essere l'identificazione precisa del numero di rom interessati dall'assenza di status giuridico, alla luce del ricorso frequente di alias, per cui più nomi corrisponderebbero alla stessa persona.

Contrasto al razzismo

Dalla documentazione raccolta e dalle interviste emerge come, fino ad oggi, le misure intraprese per combattere il razzismo nei confronti dei RSC si siano concentrate soprattutto su iniziative di sensibilizzazione circa lo sterminio dei rom e dei sinti durante la II guerra mondiale e sulla diffusione di quaderni di approfondimento inerenti alle comunità RSC.

Per quanto riguarda la commemorazione dello sterminio, l'UNAR ha curato diverse iniziative. Nel 2013, in occasione della giornata internazionale della memoria, si è tenuto il terzo appuntamento della campagna "DOSTA!" – coordinata e finanziata dall'UNAR e patrocinata dal Consiglio d'Europa – presso il Museo Maxxi di Roma⁸⁸. Lo stesso anno, l'UNAR ha sostenuto la delegazione italiana – coordinata dall'associazione Romà Onlus – presso l'iniziativa "*Dik I Na Bistar – Look and don't Forget*" della *Roma Genocide Remembrance Initiative*, un evento di commemorazione svoltosi a Cracovia e Auschwitz che ha visto la partecipazione di 450 ragazzi rom e non rom provenienti da tutto il mondo, di cui 40 dall'Italia. Tra i diversi progetti, l'UNAR sostiene anche il Memoriale della Shoah di Milano (Binario 21), presso il quale è presente una targa che ricorda come anche i rom e i sinti siano stati vittime delle deportazioni verso i campi di concentramento. Secondo le informazioni fornite dal presidente di un'associazione del terzo settore, nel corso del 2014 dovrebbe essere presentato in Parlamento un disegno di legge per il riconoscimento ufficiale dello sterminio dei rom e dei sinti: promotori del provvedimento sono i senatori della Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica. Anche in questo caso, come per la norma sul riconoscimento dell'apolidia, si attendono congiunture politiche favorevoli⁸⁹.

Sono state inoltre intraprese due misure *mainstream* di cui potrebbero beneficiare anche i rom: il "Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza" e la "dichiarazione di Roma". Il 30 luglio 2013, sulla base delle intese tra il ministro per l'Integrazione e il viceministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità, è stato annunciato un Piano nazionale d'azione contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, uno strumento per fornire una strategia che possa essere di supporto alle politiche nazionali e locali in materia di prevenzione e contrasto del razzismo, della xenofobia e dell'intolleranza⁹⁰. Il Piano è attualmente oggetto di correzioni e revisioni e non è quindi ancora stato varato: per la sua stesura l'UNAR ha consultato Associazioni, Ministeri, parti sociali, enti territoriali ed è stato costituito un Gruppo Nazionale di Lavoro, al cui interno sono coinvolte 85 associazioni. Si prevede che il Piano non sarà pronto prima di settembre 2014. La dichiarazione di Roma, presentata a settembre, costituisce un patto – sottoscritto da 23 Paesi in Europa – il cui obiettivo è, oltre alla lotta al razzismo e alle discriminazioni, far sì che chi riveste un ruolo di responsabilità (rappresentanti delle istituzioni, politici, pubblici ufficiali) ricorra a un linguaggio corretto ed educativo⁹¹.

87 Il Ministero dell'Interno intende predisporre la norma principalmente per i rom, seppur la questione del mancato riconoscimento dell'apolidia di fatto riguardi, più in generale, anche altre persone, non rom, provenienti dall'Ex Jugoslavia.

88 A tal proposito, *cfr.* <http://www.etuquantizingariconosci.com/eventi/Roma> (5 gennaio 2014).

89 Ad esempio la votazione di una norma più generale nella quale inserire il provvedimento stesso. Il riconoscimento dello sterminio era stato promesso già nel giugno 2012 dall'ex direttore generale Massimiliano Monnanni, *cfr.* http://www.migrantesonline.it/pls/siti/v3_s2ew_consultazione.mostra_paginat?id_pagina=8784&target=0.

90 http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/PIANO_NAZIONALE_UNAR.pdf (5 gennaio 2014).

91 Sulla "Dichiarazione di Roma", *cfr.* Governo italiano, Integrazione: 17 paesi firmano la Dichiarazione di Roma, 23 settembre 2013, <http://www.governo.it/Notizie/Ministeri/dettaglio.asp?d=72988> (5 gennaio 2014).

Tra le cariche di alto livello dello Stato, sono poche le figure sensibili al tema del rispetto dei rom. Esempi positivi sono quelli della presidente della Camera – Laura Boldrini, del precedente ministro per l’Integrazione – Cécile Kyenge, della viceministro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Maria Cecilia Guerra. In diverse occasioni pubbliche, hanno ribadito come sia necessario vigilare affinché le amministrazioni locali rispettino le linee guida della SNIR, come vadano fornite risposte urgenti alla questione della mancanza dei documenti, della precarietà abitativa e del lavoro⁹². La presidente della Camera, Laura Boldrini, ha inoltre accolto una delegazione di giovani ragazzi e ragazze rom provenienti da tutta Italia in occasione della giornata internazionale dei rom, l’8 aprile 2013⁹³. Tali posizioni sono tuttavia isolate e stridono con il silenzio delle istituzioni di fronte alle dichiarazioni fortemente razziste di amministratori e politici locali – privi di cariche nazionali ad alto livello, ma in grado di modellare l’opinione pubblica e di rafforzare gli stereotipi riguardanti i rom.

Per quanto riguarda il rafforzamento della consapevolezza dei propri diritti tra le comunità rom, non è stata adottata né prevista alcuna misura. Allo stesso modo, sono mancati completamente interventi volti ad accrescere la consapevolezza, nell’opinione pubblica e nella società civile, dei benefici che l’inclusione dei rom porterebbe all’intera società.

Discriminazione istituzionale

L’unico progetto concretamente realizzato in seno alla SNIR per contrastare le discriminazioni istituzionali è COMINROM, appaltato dal Ministero dell’Interno, nell’ambito del quale sono state formate 512 persone. L’alta partecipazione al corso di formazione denota una diffusa domanda di conoscenza rispetto ai RSC da parte di chi lavora con tali comunità e un alto livello di consenso rispetto alla misura stessa. Per un approfondimento, si rimanda al caso di studio illustrato in questo stesso capitolo.

L’Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali

Come già indicato nel testo, in Italia il Punto Nazionale di Contatto per l’attuazione della SNIR coincide con l’Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica (UNAR).

Seppur previsto all’art. 2 del Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003 “Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica”⁹⁴, l’UNAR fino ad oggi non ha offerto assistenza legale alle vittime di discriminazione razziale in modo strutturato. Nei primi anni dalla sua creazione, l’UNAR ha fornito occasionalmente assistenza legale ad alcune vittime di discriminazione razziale, grazie al supporto delle associazioni iscritte al proprio registro e di altre associazioni del terzo settore (ad es. Avvocati di strada)⁹⁵. Tuttavia, in assenza di fondi *ad hoc* per la realizzazione di tale servizio, si è trattato di un’attività sporadica e non sistematica. È da segnalare come il 16 gennaio 2014 sia stato firmato un protocollo di intesa tra l’UNAR e il Consiglio Nazionale Forense per la gestione di un fondo per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazione, per cui a partire dalla primavera 2014 dovrebbe essere attivato un servizio di assistenza legale gratuito.

92 Rom: oggi Kyenge a Cahrom, conferenza internazionale Consiglio d’Europa, 28 ottobre 2013, http://www.asca.it/news-Rom__oggi_Kyenge_a_Cahrom__conferenza_internazionale_consiglio_d_Europa-1329621.html ; Rom: Kyenge, non possono vivere senza status come fantasmi, 17 dicembre 2013, http://www.asca.it/news-Rom__Kyenge__non_possono_vivere_senza_status_come_fantasm-1347958.html (5 gennaio 2014). Rom: Kyenge, combattere dispersione scolastica e stop a mega campi, 31 ottobre 2013, http://notizie.tiscali.it/feeds/13/10/31/t_16_02_ADN20131031130603.html.

93 <http://www.21luglio.org/giornata-internazionale-dei-rom-e-dei-sinti-la-presidente-boldrini-riceve-l'associazione-21-luglio-insieme-a-una-delegazione-di-giovani-rom-e-sinti/> (5 gennaio 2014).

94 <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003;215> (5 gennaio 2014).

95 “Avvocati di strada” è un progetto nato a Bologna nel 2000 con l’obiettivo di tutelare i diritti delle persone senza fissa dimora. In: <http://www.avvocatodistrada.it/> (5 gennaio 2014).

L'UNAR si occupa quotidianamente di condurre inchieste sui casi di discriminazione che le pervengono attraverso le segnalazioni al *Contact Center*, così come previsto dall'art. 2 del D.Lgs. 215/2003. L'Ufficio non ha poteri inquisitori né sanzionatori e si limita quindi a offrire una prima valutazione del possibile caso di discriminazione: una volta raccolta la segnalazione, stabilisce se sussiste o meno la discriminazione così come definita dal D.Lgs. 215/2003 e, qualora sussista, sollecita – attraverso una lettera – il responsabile della discriminazione a rimuovere la stessa o a porre rimedio all'atto discriminatorio. In questo senso, l'UNAR agisce attraverso la *moral suasion* e ha una funzione definita "pregiuridica" da un osservatore privilegiato interno all'ufficio stesso. Se la vittima decide di adire alle vie legali, cioè sceglie di tutelarsi ricorrendo alla Magistratura, l'Ufficio non può più intervenire in quanto il potere amministrativo non può interferire con quello giudiziario. Nonostante l'Ufficio sia uno dei pochi in Europa ad essere un organo collocato all'interno della struttura del governo⁹⁶, conduce inchieste anche sui casi di discriminazione posti in essere da organi istituzionali, centrali e locali⁹⁷. L'UNAR non sembra particolarmente riconosciuto dalla società civile né viene considerato come un referente autorevole nei dibattiti legislativi e culturali che attraversano la classe politica e il Paese. Da un lato, sono pochi gli investimenti destinati alla pubblicità e alla diffusione della conoscenza dell'Ufficio stesso, dall'altro il ruolo che fino ad oggi l'UNAR ha avuto è quello di un organismo che interviene, a posteriori, a favore della rimozione della discriminazione. Emblematica è l'assenza del contributo dell'UNAR nel dibattito politico-culturale sulla modifica della Legge Mancino (Legge 25 giugno 1993, n. 205) che sanziona e condanna azioni e slogan legati all'ideologia nazifascista e aventi per scopo l'incitazione alla violenza e alla discriminazione per motivi razziali, etnici religiosi o nazionali e che attualmente non contempla le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale.

La ECHR e la Direttiva "Razza"

In Italia sono esigue le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (ECHR) riguardanti le violazioni dei diritti umani, così come articolati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, nei confronti di persone RSC. I casi a nostra conoscenza sui quali la Corte Europea ha avuto modo di pronunciarsi contro l'Italia sono in tutto sei⁹⁸. Va osservato come nessuno dei casi al vaglio della Corte Europea abbia sollecitato una valutazione sul principio di non discriminazione: nella maggior parte dei casi la Corte si è pronunciata su infrazioni procedurali, sui vuoti legislativi a garanzia di un processo equo (art.6) e sul mancato rispetto dei limiti posti a garanzia della libertà e sicurezza personale (art.5). La maggior parte dei casi ha trovato implementazione nella pronuncia della Corte, nella pubblicazione della sentenza in cui viene riconosciuta la violazione e nell'indennizzo ricevuto.

- 96 L'UNAR è parte del Dipartimento delle Pari Opportunità. Nel novembre 2011 alcune organizzazioni del terzo settore – ACLI, ARICIGAY, FISH, Telefono Rosa, Federazione Rom e Sinti Insieme, ENAR – hanno sentito la necessità di richiedere all'allora ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Elsa Fornero e all'allora ministro per la Cooperazione Internazionali e l'Integrazione Andrea Riccardi di ampliare l'indipendenza e l'autonomia dell'Ufficio. http://immigrazioneoggi.it/daily_news/notizia.php?id=003624#. UujobTSLIU (5 gennaio 2014).
- 97 Riportiamo alcuni casi: il caso, del giugno del 2010, dell'allora ministro del Turismo Michela Vittoria Brambilla che aveva stanziato un fondo di 5.000.000 di euro per finanziare buoni vacanze per soli cittadini italiani (cfr. *Stranieri in Italia, Buoni vacanze, stranieri esclusi*; http://www.stranieriinitalia.it/attualita-buoni_vacanza_stranieri_esclusi_11141.html – 5 gennaio 2014); il caso del bando pubblico per il reclutamento dei rilevatori del censimento del 2011 emanato dai Comuni italiani rivolto, anche in questo caso, esclusivamente agli italiani. (cfr. <http://www.cirdi.org/giurisprudenza/i-cittadini-extracomunitari-esclusi-dalle-selezioni-per-le-posizioni-di-rilevatori-e-coordinatori-comunali-delle-operazioni-di-raccolta-dati-per-il-censimento/> – 5 gennaio 2014).
- 98 *Sejdovic c. Italia* (ricorso n. 56581/00) sentenza del 1 marzo 2006 violazione articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; *Hokic e Rustic c. Italia* (ricorso 3449/05) sentenza del 1 dicembre 2009- violazione articolo 5 comma 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; *Udorovic c. Italia* (ricorso n. 38532/02) sentenza del 18 maggio 2010 – violazione articolo 6 comma 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; *Seferovic c. Italia* (ricorso 12921/04) sentenza del 8 febbraio 2011- violazione articolo 5 comma 1 e 5 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; *M e altri contro Italia e Bulgaria* (ricorso n. 40023/03) sentenza del 31 luglio 2012 – violazione articolo 3 (profilo procedurale) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; *Hamidovic c. Italia* (ricorso n. 31956/05) sentenza del 4 dicembre 2012- violazione articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Nel computo non si è tenuto conto dei casi *Fatima Sejdovic e Izet Sulemainovic c. Italia e Paso Hazdira e Neno Sulejmanovic e Halida Sultanovic c. Italia* (57575/00 e 57574/00) radiati dal ruolo a seguito di Regolamento amichevole intervenuto tra le parti e del caso *Chicus e altri c. Italia* (35914/04) anch'esso radiato dal ruolo per mancanza d'impulso di parte. Questi casi aventi tutti ad oggetto espulsioni dal territorio nazionale e le modalità della loro conduzione avrebbero portato la Corte a pronunciarsi su possibili ed importanti violazioni della CEDU quali gli articoli. 3, 5, 13 e 14 della CEDH oltre all'art. 4 del Protocollo n. 4.

Sempre sul tema discriminazione, un posto di rilievo è occupato dalla cd. direttiva “Razza”, la Direttiva Europea 2000/43/EC che è stata recepita nel nostro ordinamento dal D.Lgs n. 215/2003 e che si unisce alla disciplina per il contrasto alle discriminazioni contenuta agli articoli 43 e 44 nel D.Lgs. n. 196/98. Un’importante novità apportata dal D.Lgs. n. 215/2003 è stato quello di riconoscere non solo la legittimazione ad agire per nome, conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione ad associazioni e agli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto interministeriale, conformemente a quanto previsto dall’art. 7 comma 2 della Direttiva “Razza”, ma anche quello di conferire agli stessi enti e associazioni (art.5 comma 3 D.Lgs. n. 215/2003) un potere di legittimazione diretta nei casi di discriminazione collettiva qualora “non siano individuabili in modo diretto ed immediato le persone lese dalla discriminazione”.

Tuttavia, si registrano alcune carenze inerenti l’implementazione della Direttiva 2000/43/EC, tra le quali va segnalata la reticenza da parte delle preposte autorità di applicare tale direttiva in casi di discriminazioni verso gli appartenenti alle comunità RSC⁹⁹. Un recente rapporto di *Amnesty International*¹⁰⁰ denuncia come tale Direttiva sia violata in Italia rispetto al diritto all’alloggio adeguato¹⁰¹. Ulteriori aspetti critici, ma di carattere più generale e quindi non ascrivibili ai soli RSC, sono individuabili nel rapporto tra discriminazioni razziali e discriminazioni basate sulla nazionalità/cittadinanza e nella problematica del riconoscimento del cd risarcimento del “danno da discriminazione” come mezzo dissuasivo delle sanzioni giudiziarie alla discriminazione.

La vulnerabilità dei minori

Le misure nate in seno alla SNIR e fino ad oggi pianificate per contrastare la vulnerabilità dei minori RSC sono perlopiù circoscritte all’ambito della scolarizzazione e riguardano esclusivamente le città riservatarie, le quali godono di finanziamenti *ad hoc* per l’implementazione di politiche di tutela dell’infanzia, come nel caso del “Progetto sperimentale di inclusione e l’integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti” (vedi il caso di studio nel capitolo relativo all’Istruzione). La mancata partecipazione di altri comuni italiani al Progetto è indicativa di quanto la previsione di fondi *ad hoc* sia la premessa necessaria per la progettazione di interventi strutturati e concertati. Ad eccezione del Progetto sperimentale, rispetto agli obiettivi specifici espressi nella SNIR a favore dei minori rom – innalzamento dell’accesso e della partecipazione al sistema educativo nazionale (iscrizioni, frequenza e risultati scolastici); contrasto all’abbandono scolastico e promozione dell’istruzione universitaria – non è stata intrapresa ad oggi nessun’altra misura nazionale. In ambito locale, sono proseguite le attività rivolte ai minori rom finanziate dai singoli comuni, non concertate a livello nazionale e la cui progettazione dipende dalla sensibilità degli amministratori comunali: si tratta di misure volte a promuovere la scolarizzazione dei minori rom attraverso interventi di accompagnamento scolastico e di mediazione tra l’istituzione scolastica e le famiglie rom. Tutte queste azioni sono gestite dal terzo settore e rivolte a minori rom residenti nei contesti abitativi dei “campi” attrezzati, tollerati e informali.

La vulnerabilità dei minori si esprime anche attraverso la lesione del diritto alla famiglia: i minori rom sono particolarmente a rischio allontanamento dal proprio nucleo familiare e in Italia sono sovra rappresentati nel fenomeno degli affidamenti a case famiglia, degli affidamenti etero familiari e delle adozioni¹⁰². In questo senso, si segnala il progetto nazionale P.I.P.P.I., il *Programma di Intervento Per la Prevenzione dell’Istituziona-*

99 Un chiaro esempio è a nostro parere rinvenibile nelle vicende attinenti la causa promossa da Associazione 21 Luglio e ASGI c. Ministero dell’Interno e il Comune di Roma inerente la costruzione del villaggio attrezzato “La nuova Barbuta” per soli rom a Roma. Se dapprima con ordinanza cautelare dell’8 agosto 2012 il Tribunale di Roma disponeva la sospensione dell’assegnazione dei container riconoscendo il carattere verosimilmente discriminatorio di tali misure, poi a seguito di impugnazione da parte del Comune di Roma della stessa, il Tribunale di Roma in altra composizione con ordinanza del 13 settembre 2012 ha revocato e ribaltato la prima decisione. Tra la giurisprudenza italiana riguardante l’accertamento di comportamenti discriminatori nei confronti di Rom e Sinti ricordiamo: Tribunale di Milano ordinanza 20 dicembre 2010; Tribunale di Milano ordinanza 13 gennaio 2011; Tribunale di Milano ordinanza 24 maggio 2012; Tribunale di Roma ordinanza 24 maggio 2013; Tribunale di Pescara, 21 giugno 2013.

100 Amnesty International – European Institutions Office, *Italy’s Discriminatory Treatment of the Roma breaches EU Race Directive*, luglio 2012.

101 A tal proposito, *cfr.* il capitolo del presente Report inerente l’Alloggio. Da *cfr.* anche Citti W., *La tutela civile contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza*, agosto 2013, p. 73 e ss.

102 *Cfr.* Osservazione, *La tutela dei diritti dei bambini rom nel sistema italiano di protezione dei minori*, Marotta e Cafiero Editori, Napoli, 2012; Saletti Salza C., *Dalla tutela al genocidio?*, CISU, Roma, 2010; Associazione 21 Luglio, *Mia madre era rom.*, *op.cit.*

lizzazione, realizzato a partire dal 2010 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in collaborazione con il Laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare dell'Università di Padova e, anche in questo caso, di alcune città riservatarie¹⁰³.

Misure *mainstream* da segnalare sono la realizzazione di un Fondo per il contrasto alla dispersione scolastica da parte del Ministero dell'Istruzione, l'Università e la Ricerca (proveniente dai fondi FSE) e il terzo Piano Nazionale infanzia del gennaio 2011 – lo strumento attuativo della Convenzione sui diritti del fanciullo in Italia. All'interno di quest'ultimo documento i RSC sono citati più volte, in relazione alla mancanza di dati relativi alla loro condizione, alla carenza di politiche volte alla loro integrazione sociale e alla necessità di formare operatori e funzionari in ambito educativo, sociale e giudiziario che si interfacciano ai minori di tali comunità.

Tra i minori rom, coloro che vivono negli insediamenti informali sono ulteriormente esposti a forme di vulnerabilità sociale: di solito, le autorità non dispongono di dati e non conoscono affatto le condizioni dei minori nei "campi" informali. Inoltre, i minori che risiedono in insediamenti di fortuna sono vittime di sgomberi forzati, condotti dalle autorità locali senza protezione legale e senza rispettare le garanzie procedurali previste dalla normativa internazionale. La ricerca sul campo ha mostrato che gli sgomberi forzati in Italia sono spesso condotti senza essere notificati o senza essere preceduti da comunicazioni ufficiali, spesso vedono un numero di agenti sproporzionato rispetto al numero di persone da sgomberare e talvolta si verificano episodi di abusi verbali o fisici, così come la distruzione arbitraria di beni personali. Diverse volte, i minori rom e i loro familiari vengono resi senza tetto e quando delle alternative abitative vengono offerte, queste non tengono conto del diritto alla famiglia, in quanto implicano la divisione del nucleo familiare. Questo vuol dire che, in seguito a uno sgombero forzato, i minori rom sono costretti ad affrontare una condizione di emergenza abitativa ancora più grave rispetto a quella vissuta prima che lo sgombero avesse luogo.

Le discriminazioni multiple

Nonostante la questione della prospettiva di genere sia più volte ribadita all'interno della SNIR¹⁰⁴, non è stata realizzata nessuna misura che affronti in modo esplicito le discriminazioni di genere e non si constata nessun miglioramento delle condizioni di vita delle donne rom. Inoltre, dato che nella Strategia sono stati sposati l'approccio dei diritti umani e la prospettiva di genere, c'è il rischio che nella pratica tutto questo si perda. L'unica azione intrapresa fino a oggi è la previsione della pubblicazione di una raccolta di articoli sulla condizione femminile delle donne rom da parte dell'UNAR per il mese di gennaio 2014. Tale mancanza è in parte un riflesso della scarsa considerazione che in Italia c'è rispetto al concetto – relativamente recente – di discriminazione multipla: nella nostra legislazione, tale tipo di discriminazione viene formalmente riconosciuta dal Decreto Legislativo n. 215 del 9 luglio 2003 "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica"¹⁰⁵ e il sistema giurisdizionale tende ad adottare il *single ground approach*, ovvero a considerare separatamente i singoli ambiti delle discriminazioni o esclusivamente quello preponderante nel caso di specie¹⁰⁶.

103 Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino e Venezia. Sul progetto *cfr.* <http://www.minori.it/minori/il-progetto-pippi-0> (5 gennaio 2014).

104 All'interno della SNIR si prevede di intraprendere dei percorsi affinché le madri adolescenti RSC raggiungano il titolo di terza media (p. 57), dei percorsi di sensibilizzazione nelle scuole sulla tematica di genere rispetto alle comunità RSC (p. 59), dei percorsi di inserimento lavorativo di mediatrici donne RSC nelle scuole (p. 62), dei percorsi di formazione rivolti ad almeno 100 donne RSC mediante finanziamenti del Dipartimento delle Pari Opportunità (p. 47). *Cfr.* Presidenza del Consiglio dei Ministri, Strategia Nazionale di Inclusione Rom, Sinti e Caminanti 2012–2020. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011, febbraio 2012, Roma.

105 <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2003;215> (5 gennaio 2014).

106 "Sul piano giuridico e dell'azione legale contro le discriminazioni, stando alla normativa attuale, di fronte a casi complessi di discriminazioni su vari assi gli avvocati si trovano a dover selezionare un singolo asse, avulso dagli altri, sulla cui base impiantare la causa e sulla cui base i giudici emetteranno la sentenza, o a dover impiantare diverse cause per ogni singolo ambito o settore di discriminazione". *Cfr.* Associazione Trama di terre, *Genere e migrazioni: comprendere gli effetti delle discriminazioni multiple*, settembre 2010, in: <http://www.tramaditerre.org/tdt/docs/2079.pdf> (5 gennaio 2014).

La tratta di esseri umani

All'interno della SNIR la questione della tratta di esseri umani non è affrontata e, di conseguenza, nessuna misura al riguardo è stata prevista. Non esistono, inoltre, in Italia, dati certi sul numero di minori rom coinvolti nella tratta e va sottolineato come tale fenomeno sia ancora meno indagato all'interno di spazi nascosti e segregati quali quelli dei "campi" informali. Tuttavia, è da menzionare come la legislazione italiana in materia di tratta sia tra le più avanzate in Europa. L'art. 18 del Testo Unico sull'Immigrazione (TU D.Lgs 286/98) prevede la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione sociale (oggi permesso per motivi umanitari) allo straniero sottoposto a violenza o grave sfruttamento nel caso emergano concreti pericoli per la sua incolumità, indipendentemente dalla denuncia degli sfruttatori. Il permesso ha una durata iniziale di 6 mesi e può essere rinnovato per un anno, consentendo, in seguito, la conversione in permesso per lavoro o studio. Il reato di tratta di esseri umani è definito dall'art. 601 c.p. e prevede la reclusione da 8 a 20 anni, pena aggravata di un terzo se il reato viene commesso ai danni di un minore. Nell'aprile del 2012, il governo ha inoltre recepito la direttiva 2009/52/CE relativa all'impiego di manodopera irregolare, all'interno della quale sono presenti importanti norme relative allo sfruttamento di manodopera straniera in condizione di irregolarità, ma non ha ancora recepito la direttiva europea 2011/36UE sulla tratta, il cui termine di attuazione è scaduto nell'aprile del 2013.

Il principio di non discriminazione in base alla nazionalità e la libertà di circolazione

Le modalità con cui è regolato l'esercizio del diritto di libera circolazione, ingresso e soggiorno dei cittadini comunitari in Italia fanno riferimento al Decreto Legislativo 30/2007¹⁰⁷: il Decreto non è in sé discriminatorio rispetto ai rom, ma – a seconda dei contesti – può esserlo nella sua applicazione. Secondo alcuni degli avvocati intervistati¹⁰⁸, ai rom comunitari viene contestata la permanenza sul territorio italiano oltre i 3 mesi – in assenza di iscrizione anagrafica, reddito o lavoro, come previsto dal Decreto – con maggior facilità e frequenza rispetto agli altri cittadini comunitari. Specificano alcuni interlocutori come la maggior esposizione ai controlli delle forze dell'ordine dipenda però dal contesto e dalle politiche locali, come ad esempio dalla frequenza delle pratiche di sgombero degli insediamenti informali, le quali pongono i rom nella condizione di essere controllati da parte delle forze dell'ordine¹⁰⁹. La pratica della libera circolazione e della permanenza dei rom oltre i 3 mesi previsti dalla normativa è ostacolata poi da una serie di questioni, di ordine pratico e non: secondo la normativa italiana, per permanere sul suolo nazionale oltre i 3 mesi previsti è necessario certificare il possesso di un lavoro regolare o autocertificare un reddito annuo superiore ai 6.000 euro. Nel caso dei rom immigrati in emergenza socio-abitativa, queste due requisiti sono difficili da soddisfare, anche alla luce delle discriminazioni di cui i rom sono spesso vittime. Queste ultime, infatti, rendono l'accesso al mercato del lavoro ulteriormente complesso e, nel caso dell'autocertificazione del reddito, è frequente che gli ufficiali dell'anagrafe non accolgano le dichiarazioni dei rom, date a priori come false – mentre, secondo la normativa, l'autocertificazione non può essere messa in dubbio, dovrebbe essere sempre accettata e poi eventualmente accertata¹¹⁰. In secondo luogo, un altro fenomeno riguarda la natura informale dei matrimoni rom: accade comunemente che i coniugi di persone regolarmente residenti, per via del mancato riconoscimento dei matrimoni celebrati con rito rom, non godano della tutela ad essere regolarizzati come lo sono i propri partner. Questi impedimenti, relativi a un atteggiamento talvolta prevenuto, discriminatorio e in contrasto con

107 Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 72 del 27 marzo 2007. Cfr. <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/07030dl.htm>.

108 Roma, 7 aprile 2014 e Roma, 15 aprile 2014. Secondo alcuni accademici, di fronte all'entità considerevole della presenza di alcuni rom comunitari in Italia (soprattutto provenienti dalla Romania) sarebbe opportuno interrogarsi su quanto la libera circolazione vada definita *libera* o piuttosto vada definita come uno spostamento coatto e condizionato dalla segregazione sociale e dalla povertà. Cfr. Bonetti P., *op.cit.*, p. 59.

109 Il provvedimento di allontanamento che consegue ai controlli delle forze dell'ordine decreta l'irregolarità della persona sul suolo nazionale ma non le impedisce – ad esempio – di poter usufruire delle strutture di accoglienza messe a disposizione dalle autorità locali (generalmente si tratta dei cosiddetti "campi nomadi").

110 È il caso riportato da alcuni referenti a contatto coi rom rumeni residenti in un "campo" di Cosenza.

la normativa da parte degli ufficiali delle anagrafi, rappresentano delle barriere concrete alla libertà di circolazione dei rom comunitari in Italia.

Le misure rivolte ai rom e le difficoltà per l'iscrizione anagrafica e la cittadinanza

In Italia, a partire dagli anni '80, sono state adottate diverse misure specifiche rivolte ai rom stranieri e non, nominati negli atti pubblici come *nomadi* e che hanno riguardato la politica dei "campi" (più volte citata nel testo), la dichiarazione dello stato di "emergenza nomadi" e la conduzione di censimenti etnici. Il 21 maggio 2008 l'allora presidente del Consiglio dei Ministri decreta lo stato di "emergenza" in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed emette alcune ordinanze attuative con le quali i prefetti di Roma, Napoli e Milano vengono nominati commissari delegati "per le realizzazioni di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza" nelle regioni menzionate¹¹¹. Negli anni successivi, lo stato di emergenza viene prorogato ed esteso alle regioni del Piemonte e del Veneto¹¹². I decreti definiscono i rom in emergenza abitativa "extracomunitari, irregolari e nomadi" e responsabili di "una situazione di grave allarme sociale". Nasce una battaglia legale tra alcuni appartenenti alla comunità rom – sostenuti dall'*European Roma Rights Centre* – e il governo italiano, terminata recentemente, nell'aprile 2013, quando la Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite Civili, con sentenza n. 9687/2013 ha riconosciuto l'illegittimità dei DPCM che stabilivano la cd. "emergenza nomadi" così confermando la sentenza del Consiglio di Stato del 2011. La conduzione di censimenti etnici e la raccolta di rilievi foto dattiloscopici sono state le prime azioni intraprese nel quadro della dichiarata "emergenza", e, solo nel 2008, tali operazioni hanno riguardato i rom residenti negli insediamenti autorizzati e non autorizzati di Napoli, Roma e Milano. Diversi organismi internazionali ed europei hanno criticato duramente le azioni¹¹³: contrariamente a quanto prescritto dalle linee guida del Ministero dell'Interno¹¹⁴ – diffuse il 17 luglio 2008 a censimenti già iniziati, i dati in questione sono stati talvolta raccolti senza consenso informato degli interessati, riportandone l'origine etnica senza che

- 111 Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, 21 maggio 2008, disponibile su http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=39105; Ordinanze del presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008, Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania, 30 maggio 2008, disponibili su http://www.asgi.it/public/parser_download/save/ordinanza.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri.30.maggio.2008.n.3676.pdf; <http://www.asgi.it/public/parserdownload/save/ordinanza.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri.30.maggio.2008.n.3677.pdf>; http://www.asgi.it/public/parser_download/save/opcm.30.maggio.2008.n.3678.pdf.
- 112 Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 28 maggio 2009, Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto, 28 maggio 2009, disponibile su <http://www.asgi.it/public/parserdownload/save/dpcm.28.maggio.2009.pdf>; Ordinanze del presidente del Consiglio dei ministri, n. 3777 e n. 3776 del 1 giugno 2009, Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Veneto e della regione Piemonte, 01 giugno 2009, disponibili su <http://www.asgi.it/public/parserdownload/save/opcm.1.giugno.2009.piemonte.pdf>, <http://www.asgi.it/public/parserdownload/save/opcm.1.giugno.2009.veneto.pdf>; Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2010, Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto, 17 dicembre 2010, disponibile su http://www.protezionecivile.gov.it/cms/attach/dpcm_del_17.12.2010_proroga_nomadi.pdf.
- 113 Parlamento Europeo, *Resolution on the census of the Roma on the basis of ethnicity in Italy*, 10 luglio 2008, disponibile su <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0361&language=IT&ring=B6-2008-0348>; Memorandum by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy on 19–20 June 2008, Strasburgo, 28 luglio 2008, disponibile su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811>; Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy on 13–15 January 2009, Strasburgo, 16 aprile 2009, disponibile su <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427>; OSCE, *Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy: Report of a Fact-finding Mission to Milan, Naples and Rome on 20–26 July 2008*, Varsavia – L'Aia, marzo 2009, disponibile su <http://www.osce.org/odihr/36374>.
- 114 Ministero dell'Interno, *Linee guida del ministero dell'Interno, diffuse il 17 luglio, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, n. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia*, 17 luglio 2008, disponibile su http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0095_censimenti_campi_nomadi_le_linee_guida.pdf.

venisse chiesto loro il consenso, non fornendo alcuna informazione circa le finalità della raccolta e della loro conservazione; i dati sono stati richiesti anche qualora i rom fossero in possesso di un regolare documento di identità e anche qualora fossero minori di 14 anni, mentre in alcuni casi è stato effettuato il rilievo della presenza di eventuali tatuaggi¹¹⁵. Tutte queste misure nascono da atti pubblici rivolti, formalmente, ai nomadi e non ai rom: l'uso di un termine piuttosto che di un altro è significativo, perché riesce a dissimulare la natura discriminatoria – su base etnica – delle politiche stesse. L'effetto principale di tale approccio è quello di aver considerato la presenza sul territorio delle comunità rom come una questione temporanea e transitoria da affrontare con misure straordinarie ed emergenziali, talvolta discriminatorie e segreganti. In questo senso, è da considerarsi un passo avanti la circolare che l'8 aprile 2014 ha firmato il sindaco di Roma con la quale si vieta l'uso del termine "nomadi" in tutti gli atti del Comune indirizzati ai rom, in quanto improprio per indicare comunità stanziali in Italia da tempo¹¹⁶.

L'ottenimento dell'iscrizione anagrafica e della cittadinanza risulta complesso per molti rom. Riguardo all'iscrizione anagrafica, la normativa¹¹⁷ prevede che le anagrafi devono accettare l'iscrizione e rilasciare la residenza a chiunque dimori stabilmente nel territorio di riferimento, indipendentemente dall'idoneità e dalla tipologia dell'alloggio¹¹⁸. Nella prassi però avviene che la residenza non sia rilasciata e venga rifiutata, in modo del tutto illecito, dagli stessi ufficiali delle anagrafi alla luce delle tipologie di abitazioni in cui vivono molti rom in emergenza abitativa – roulotte su terreni privati, autoconstruzioni non a norma, "campi nomadi". Tale rifiuto avviene per giunta in modo tacito, in modo verbale – mentre qualsiasi domanda scritta ha diritto a una risposta scritta e motivata. In questi casi sarebbe legittimo il ricorso entro 60 giorni al TAR, pagando il contributo unificato di 300 euro e il proprio avvocato. Per difficoltà economiche e per ignoranza della legge, è raro che i rom facciano però ricorso. La mancanza di iscrizione anagrafica impedisce l'accesso al Servizio sanitario nazionale (fatta eccezione per il pronto soccorso) e ai servizi socio-assistenziali, tra cui possibilità di accesso alle graduatorie per gli asili, alle graduatorie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai sussidi familiari, ai servizi sociali, al mercato del lavoro (possibilità di assunzione regolare), il riconoscimento dell'apolidia, il diritto di voto per chi è italiano. Per i cittadini extracomunitari l'ottenimento della residenza anagrafica è legato al possesso del permesso di soggiorno e al passaporto, due requisiti difficili da soddisfare nel caso dei rom provenienti dall'ex Jugoslavia – come visto nella sezione sull'apolidia.

Per quanto riguarda la cittadinanza, molti rom, pur essendo nati in Italia e avendo vissuto nel nostro Paese per la maggior parte della propria vita, non risultano cittadini italiani. Le ragioni di tale situazione vanno ritrovate in una legge sulla cittadinanza particolarmente rigida e nella sua restrittiva applicazione. Secondo la legge italiana¹¹⁹, i minori stranieri nati in Italia possono acquisirne la cittadinanza solo se in grado di dimostrare di aver risieduto legalmente sul suolo nazionale dalla nascita alla maggiore età e solo se ne fanno richiesta entro un anno dal compimento dei 18 anni¹²⁰. Molti dei rom che avanzano richiesta – e che avreb-

115 In seguito al censimento, le autorità hanno creato un database contenente tutti i dati raccolti. Le autorità italiane detengono tuttora le informazioni raccolte sui rom in uno specifico database, fatta eccezione per i dati di Elviz Salkanovic, un cittadino italiano rom sostenuto dall'Associazione 21 luglio, ASGI, Open Society Justice Initiative in un ricorso contro il governo italiano. "Con la sentenza del 24 maggio 2013, il Tribunale civile di Roma ha accolto il ricorso di Salkanovic. La sentenza ha stabilito che il censimento etnico di migliaia di rom, tra cui Salkanovic, ha violato la normativa in materia di discriminazione. È la prima volta che un tribunale italiano ha riconosciuto come le misure dell'"emergenza nomadi" abbiano un carattere discriminatorio. Il tribunale ha ordinato che il Ministero dell'Interno distrugga i dati di Salkanovic e che gli venga pagato un risarcimento. Tuttavia, il tribunale non ha riconosciuto la natura collettiva del ricorso e ha rigettato la richiesta di risarcire le migliaia di vittime i cui dati personali continuano a essere custoditi dalle autorità governative", *cf.* Open Society Foundations, Salkanovic v. Ministry of Interior, Italy, in: <http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/salkanovic-v-ministry-interior-italy>). Per un approfondimento, *cf.* Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi"*, *op. cit.*

116 <http://www.21luglio.org/roma-ignazio-marino-mette-bando-termine-nomadi>.

117 *Cfr.* circolare del Ministero dell'Interno del 29 maggio 1995, n. 8; http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1870&l=it

118 Va tuttavia citata la Legge del 15/07/2009 n. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, la quale ha modificato la legge 24 dicembre 1954, n. 1228. All'art.1, comma 18 è specificato come "l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie". Come ha sottolineato Tosi Cambini, «In tal modo si snatura il diritto alla residenza, rendendo quest'ultima uno strumento di controllo territoriale e, in sostanza, la concessione di un privilegio per l'accesso ai diritti di cittadinanza». *Cfr.* Tosi Cambini S.: "Gli stereotipi della 'sicurezza', ovvero come la Giustizia 'tratta i nomadi' invece che incontrare i Rom", in *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, "La minoranza insicura i rom e i sinti in Europa", on line: <http://www.juragentium.unifi.it/it>.

119 Art. 4, comma 2,1 del 5 febbraio 1992; *Cfr.* http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/cittadinanza/legislazione_30.html.

120 *Cfr.* art. 4, comma 2,1,5 febbraio 1992, n. 91.

bero diritto, nella sostanza, a ottenere la cittadinanza – si scontrano con gli ufficiali delle anagrafi, i quali contestano la mancanza del requisito della residenza legale e continuativa in Italia. Aver risieduto legalmente vale a dire aver avuto l'iscrizione anagrafica e un permesso di soggiorno in regola dalla nascita fino al 18^{esimo} anno di età, secondo un'interpretazione della legge 91/1992 contenuta nel regolamento di attuazione della stessa¹²¹. Riportano gli avvocati intervistati come la continuità del permesso di soggiorno sia un requisito che non tutti i rom hanno, alla luce della possibile irregolarità dei documenti dei propri genitori. I figli dei rom che richiedono la cittadinanza scontano spesso anche l'assenza della residenza anagrafica, la quale – come visto – è di difficile ottenimento, sia per i rom comunitari che per quelli extracomunitari.

Non si registrano iniziative intraprese da parte del governo italiano per promuovere la regolarizzazione sul territorio dei rom. Tuttavia, va segnalata un'importante norma varata dal governo nel 2013 e della quale dovrebbero beneficiare molti rom: il decreto legge del 21 giugno 2013 n. 69, convertito con modificazioni dalla Legge del 9 agosto 2013 n. 98, all'art. 33 stabilisce che "all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni (...) idonea documentazione", vale a dire che la mancata iscrizione anagrafica e l'assenza di permesso di soggiorno – imputabili a negligenze o impossibilità dei genitori – non possono compromettere l'esercizio del diritto alla cittadinanza dei figli. Inoltre, la stessa legge prevede che gli ufficiali di stato civile sono tenuti a comunicare all'interessato che sta per diventare maggiorenne la possibilità di diventare cittadino italiano. Tale decreto – poi divenuto legge – potrebbe rivelarsi fondamentale per facilitare la regolarizzazione e la naturalizzazione di molti rom.

Le misure per i rom apolidi, rifugiati e sfollati

In base alla normativa vigente¹²², i cittadini rom che hanno abbandonato paesi in cui erano oggetto di persecuzioni o in cui hanno subito danni a causa di conflitti civili o internazionali hanno diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari o alla protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiaria). Come ogni altro richiedente asilo o titolare dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria o di permessi di soggiorno per motivi umanitari, anche i rom hanno diritto di essere ammessi a tutte le misure di assistenza previste dalle norme comunitarie e nazionali, anche durante l'esame della domanda d'asilo – misure regolate dal Decreto legislativo n. 140/2005. Durante i flussi migratori che hanno interessato i rom fuggiti dai conflitti dell'Ex Jugoslavia nel corso degli anni '90, i rom, ritenuti in viaggio perché nomadi e non perché profughi in fuga dalla guerra, non sono stati incoraggiati a richiedere domanda d'asilo: mentre ad ogni altro richiedente asilo sono solitamente messe a disposizione strutture di accoglienza anche nell'ambito dello SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) istituito dalla legge n. 39/1990 modificato dalla legge n. 189/2002¹²³, ai rom che avrebbero avuto diritto a richiedere la protezione internazionale sono stati riservati i "campi nomadi". Per quanto riguarda le difficoltà per il riconoscimento dell'apolidia, si rimanda al primo paragrafo del capitolo.

IL PROGETTO COMINROM: UN'OCCASIONE MANCATA

1. "Accrescere le competenze degli operatori sul fenomeno Rom"

Nel 2011 è stato avviato il progetto "Accrescere le competenze degli operatori sul fenomeno Rom" (in sigla COMINROM) finanziato (con un ammontare pari a 690.000€) dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione della Direzione Centrale per i Diritti Civili e Nuove Minoranze, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale FESR "Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007–2013"

121 Regolamento DPR 572/1993.

122 Decreto legislativo n. 251/1997 in attuazione della direttiva 2004/83/CE e Decreto legislativo n. 25/2008 in attuazione della direttiva 2005/85/CE.

123 Cfr. Bonetti, *op.cit.*, p. 59.

(obiettivo operativo 2.6. "Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza"). Le attività hanno coinvolto 14 province¹²⁴ delle quattro regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e sono state condotte dal Consorzio NOVA Onlus, una rete nazionale della cooperazione sociale italiana, operativa dal 1998 e impegnata sui temi dell'innovazione sociale e della sperimentazione di prassi operative. Il progetto (che è terminato nel dicembre 2013) rispondeva alla duplice finalità di potenziare la conoscenza dei funzionari pubblici e degli operatori delle organizzazioni della società civile sul mondo dei rom e di favorire la creazione di reti locali in grado di attivare processi per la loro integrazione. A questo scopo sono stati previsti come obiettivi specifici: la conduzione di 20 percorsi formativi della durata di 95 ore l'uno (tra aula e attività di laboratorio) e di 5 corsi di approfondimento sul fenomeno rom; la costituzione delle reti territoriali (provinciali o regionali) proattive sui temi dell'inclusione sociale dei rom; interventi di sensibilizzazione e di comunicazione. Le attività hanno visto la partecipazione di oltre 500 persone appartenenti ad organi istituzionali, enti locali e organizzazioni della società civile nelle 14 province delle quattro regioni. È importante sottolineare che si tratta di regioni che al febbraio 2014 non hanno ancora costituito i Tavoli regionali previsti dalla SNIR. Va messo in evidenza, infine, che il progetto COMINROM era stato ideato nel 2009 ma, in virtù della sintonia con gli indirizzi della SNIR e in una prospettiva di valorizzazione di programmi, progetti e risorse in corso, è stato ricondotto alle azioni di sistema¹²⁵, che sono trasversali rispetto ai quattro assi di intervento e agli obiettivi specifici delineati dal documento.

2. I risultati e l'impatto

2.1. I risultati del progetto riguardano, innanzitutto, l'elaborazione di un modello di costituzione di reti locali composte da attori istituzionali, enti locali e organizzazioni della società civile (inclusi rappresentanti del mondo rom) in grado di leggere le proprie realtà secondo una modalità partecipata e dal basso che preveda il coinvolgimento dei rom. Scopo delle reti è infatti quello di acquisire le conoscenze e il punto di vista dei vari attori che contribuiscono alle misure di inclusione dei rom, per valutare le domande e i fabbisogni, valorizzare le risorse disponibili e quelle residue ma necessarie e per delineare gli interventi da promuovere, nella consapevolezza che una soluzione non va bene per tutti (soprattutto per i rom in Italia). Il modello appare interessante perché riguarda il livello locale (la SNIR finora si è mossa prevalentemente al livello nazionale) e perché potenzialmente trasferibile in altri contesti regionali e provinciali. Certamente presenta diversi limiti: la partecipazione dei rappresentanti rom locali è stata dichiarata ma scarsamente praticata; le risorse conoscitive e di relazioni già presenti sui territori sono state valorizzate solo in minima parte; le attività che hanno portato a definire il modello non riguardano l'operatività delle reti che una volta costituite si sono letteralmente fermate.

2.2. Come esito del percorso formativo e delle attività sperimentali, presso ogni provincia si sono attivati gruppi tecnici di lavoro coordinati dalle rispettive Prefetture, assistite dal Consorzio NOVA, che hanno costituito le reti territoriali per l'integrazione dei rom. Ogni gruppo ha elaborato un documento conclusivo che raccoglie i risultati di un'analisi della situazione locale e del potenziale di risorse e strumenti disponibili, identifica le misure da attivare sul territorio in relazione ai quattro assi della SNIR e propone singole azioni da realizzare. In considerazione del fatto che in Italia mancano informazioni sulla presenza e le caratteristiche delle comunità RSC, questi documenti e le reti che li hanno messi a punto rappresentano sicuramente primi risultati positivi del progetto COMINROM. Il problema riguarda però il fatto che, da una parte, le reti che si sono costituite corrono il rischio di essere incompiute: le risorse già attive sul territorio non sempre hanno avuto l'opportunità di contribuire e talvolta non sono state neanche informate del progetto (in altre occasioni ciò è avvenuto fortuitamente). Inoltre, non sono stati previsti meccanismi organizzativi, istituzionali ed economici volti a dare una continuità alle reti e alle loro azioni sul territorio.

2.3. Il progetto ha avuto indubbiamente effetti positivi quanto ad aumento della conoscenza e alla sensibilizzazione del personale delle Prefetture, dei dirigenti e dei funzionari degli enti locali (soprattutto la componente tecnica, come gli assistenti sociali o i responsabili di uffici comunali competenti). Anche il sistema della governance delle politiche di inclusione dei rom sul territorio potrebbe risultare rafforzato: in corso d'opera in alcuni casi sono stati integrati nelle attività – e quindi nelle reti locali – interlocutori che originariamente non

124 Catanzaro, Cosenza, Crotone, Reggio Calabria, Napoli, Bari, Lecce, Foggia, Agrigento, Catania, Palermo, Siracusa e Messina.

125 Azione 3. "Programmare una strategia integrata di informazione, comunicazione e mediazione volta all'abbattimento dei pregiudizi e degli stereotipi in danno delle Comunità RSC", in UNAR, *Strategia nazionale, op.cit.*

erano inclusi tra i destinatari diretti, come le Regioni (per competenza sul tema), gli uffici scolastici regionali e gli organi di Polizia.

2.4. COMINROM, però, sembra avere completamente mancato l'obiettivo di condividere con tutte le parti interessate l'analisi e l'identificazione delle proposte (con gli effetti che ne derivano anche ai fini della definizione del modello di creazione delle reti). L'aspirazione di acquisire il punto di vista rom (associazioni, comunità e singoli individui) al livello locale appare incompiuta (anche se tentativi sono stati registrati in alcune province, spesso per iniziativa di soggetti dell'associazionismo già presenti sul territorio). Nonostante tra i docenti e i formatori siano state incluse personalità o rappresentanti rom di respiro sia nazionale sia locale, i beneficiari rom sono stati solo l'8% dei partecipanti. Le difficoltà sono state addotte dai coordinatori alla mancanza di interlocuzione diretta e non mediata con le popolazioni e associazioni rom, da una parte, e alla loro frammentazione sul territorio, alla scarsa propensione al confronto e al basso livello di rappresentatività, dall'altra. Paradossalmente, secondo il Consorzio NOVA i tentativi di inclusione potrebbero addirittura avere esacerbato divisioni e conflitti (la selezione dei beneficiari o dei formatori rom, ad esempio, effettuata in base a una valutazione delle competenze e delle capacità, potrebbe essere stata letta in termini di esclusione di alcune parti a vantaggio di altre).

3. Elementi di forza e di debolezza

3.1. Gli elementi di forza di COMINROM includono, innanzitutto, il fatto che abbia contribuito a decostruire una conoscenza distorta e strumentale delle popolazioni rom e delle dinamiche che le riguardano a partire dalle Prefetture. A questo si aggiungono l'aver operato in quattro regioni in cui ancora non si sono costituiti i Tavoli previsti della SNIR e l'aver delineato proposte concrete in 14 province del Mezzogiorno. Il Consorzio NOVA ha anche evidenziato che il progetto ha rappresentato l'ambiente favorevole che ha portato alla costituzione di associazioni create dai partecipanti ai percorsi formativi¹²⁶.

3.2. Gli elementi di debolezza sono però preponderanti e riguardano più aspetti. Il primo e più rilevante è rappresentato dall'occasione mancata (soprattutto perché formalmente prevista) di coinvolgere i rom presenti sul territorio nella definizione delle azioni di politica pubblica che li riguardano da vicino. Un altro elemento di debolezza riguarda il rischio di disperdere il potenziale connesso alla creazione delle reti nelle 14 province. Al momento né il PCN né il Ministero dell'Interno hanno trovato strade percorribili per trovare rimedio a questa situazione, nonostante il progetto sia considerato tra i più avanzati in seno alla Strategia. A questo proposito, il Consorzio NOVA ha proposto che i Comuni subentrassero nel coordinamento delle reti una volta terminato il progetto (in particolare quelli più disponibili, alcuni dei quali sono già dotati di appositi uffici o hanno già realizzato da anni interventi e azioni locali). Una limitata attitudine alla disseminazione e allo scambio delle informazioni rappresenta un ulteriore elemento di debolezza. Il modello delle reti costituisce una tecnologia sociale che – sia pure con i limiti sopra delineati – potrebbe essere messa a disposizione di altri territori, ma al momento non sono previsti gli strumenti per trasferirla (gli stessi documenti prodotti dai gruppi di lavoro non sono pubblici). La trasmissione dei risultati ottenuti dalle reti provinciali alle rispettive amministrazioni regionali rappresenta un'altra criticità, dato che questa funzione è stata rinviata al livello centrale, attribuita al PCN (visto che il progetto è formalmente concluso).

4. Motivi del successo/fallimento

Al livello nazionale è stata attribuita grande visibilità ai risultati del progetto COMINROM, che possono essere considerati un successo molto parziale per alcuni aspetti (il lavoro svolto dalle reti e la loro costituzione) e un fallimento per altri (la partecipazione delle organizzazioni della società civile che già operano sul territorio, anche rom, e la mancata operatività delle reti). Le ragioni possono essere ricondotte, tra l'altro, a: l'adozione di un approccio ancora troppo legato alla dimensione alto-istituzionale e top-down nella lettura del territorio e rispetto al coinvolgimento dei rom; un gap conoscitivo riguardo alle potenzialità di cui è già portatrice la società civile secondo modalità differenti che richiedono di essere incontrate e conosciute per essere opportunamente valorizzate; carenze progettuali o della capacità di intervento da parte degli organi preposti all'at-

126 Esemplificativa l'esperienza dell'Associazione Alteramente, costituita a Lecce da giovani donne (una delle quali appartenente alla comunità rom) precedentemente coinvolte in attività rivolte agli abitanti del "Campo sosta Panareo", condotte in collaborazione con l'Università del Salento.

tuazione della SNIR volte a garantire la messa in opera degli strumenti attivati e la replicabilità del modello di costituzione delle reti territoriali in altri contesti.

IL CENTRO ANTIDISCRIMINAZIONI DI PISTOIA (TOSCANA) E “LA RINASCITA DEI ROM”

1. Il progetto

Nell'aprile del 2004 nasce, nella provincia di Pistoia, il Centro Antidiscriminazione tramite Delibera GP n.109/2004 “Costituzione del Centro contro le discriminazioni, per la tutela delle vittime di atti xenofobi, razzisti e discriminatori”¹²⁷. Il CAD rientra nell'ambito dell'Accordo di Programma “Toscana Sociale” 2002–2004 ed è coerente con quanto previsto dagli artt. 43 e 44 del Decreto Lgs. 25 luglio 1998 n. 286. Il centro antidiscriminazione offre un servizio di «osservazione, informazione, consulenza e assistenza alle vittime di discriminazione – stranieri, apolidi o cittadini italiani, oltre che di promozione della cultura dei diritti e di azioni positive per la prevenzione e il contrasto di comportamenti discriminatori»¹²⁸. Il CAD opera all'interno dell'Avvocatura Generale della Provincia, collabora con l'ASGI¹²⁹ e dal 2010 ha in atto un Protocollo d'Intesa con l'UNAR. Attualmente i rom nella Provincia di Pistoia sono circa 250 e versano in condizioni giuridiche e sociali molto eterogenee¹³⁰. A partire dal 2006, in collaborazione con l'Ufficio Servizi Sociali del Comune, con l'Associazione Syntesis onlus, con la Caritas Diocesana, con la Prefettura e con l'Ufficio immigrazione della Questura di Pistoia, il Centro comincia a interessarsi dei rom presenti nel “campo” di Brusigliano e negli alloggi di edilizia popolare: si tratta di persone provenienti dall'area dell'Ex Jugoslavia, prive di documenti di identità o di titoli di soggiorno, seppur presenti da decenni sul suolo italiano¹³¹. La prima attività condotta ha riguardato il monitoraggio delle condizioni giuridiche dei rom così come la rilevazione di alcune problematiche di natura sociale¹³². Per il lavoro di mappatura il Centro si è avvalso della collaborazione dei servizi sociali comunali. La seconda fase di lavoro ha visto la valutazione di ciascun caso attraverso la costituzione di dossier individuali il più dettagliati possibile. Anche in questo caso, il lavoro è stato di rete e ha coinvolto diversi uffici pubblici. Le ipotesi di intervento sono state condivise con la Prefettura U.T.G.¹³³ e con l'Ufficio Immigrazione della Questura di Pistoia, mentre nei casi di cittadinanze non certe si è avuto il sostegno delle diverse autorità consolari di riferimento. Per quanto riguarda i fondi di cui si avvale, è da sottolineare come il CAD sia un servizio della Provincia, il cui costo rientra nel bilancio della Provincia stessa e che quindi non fa uso di alcun finanziamento ad hoc.

2. Risultati e impatti

In otto anni di lavoro (2006–2013), sono state regolarizzate 30 persone, ovvero la quasi totalità dei presenti al “campo” di Brusigliano. In particolare: quattro persone hanno ottenuto il riconoscimento del proprio status di apolidia¹³⁴, mentre 26 persone hanno ottenuto un permesso di soggiorno per motivi familiari ex art. 19, D.Lgs. 286/982 o la carta di soggiorno per familiare di cittadino comunitario¹³⁵. Inoltre, attualmente, altre sei

127 Informazioni reperibili al sito: http://www.provincia.pistoia.it/CentroAntidiscriminazione/Normativa/DelGP109_2004_Deliberativa.pdf.

128 Il Centro si occupa delle discriminazioni per ragioni di nascita, cittadinanza, origine etnica, appartenenza a una minoranza nazionale, genere, età, colore della pelle, lingua, religione, disabilità, orientamento sessuale, convinzioni personali, opinioni politiche e di altra natura. Centro Antidiscriminazione di Pistoia, *Tra luoghi comuni e realtà. ROM e SINTI di Pistoia*, Pistoia, 2012, p. 34; <http://www.provincia.pistoia.it/CentroAntidiscriminazione/Report/ReportRomSinti1.pdf> (5 febbraio 2014).

129 L'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione nasce nel 1990 e riunisce avvocati, docenti universitari, operatori del diritto e giuristi con uno specifico interesse professionale per le questioni giuridiche relative all'immigrazione. Cfr. http://www.asgi.it/home_asgi.php (5 febbraio 2014).

130 Centro Antidiscriminazione di Pistoia, *op. cit.*, pag. 52–61.

131 Nella Provincia di Pistoia sono presenti tre insediamenti abitativi in cui risiedono famiglie rom: Pontelungo, Sant'Agostino, Brusigliano. Solo quest'ultimo è interessato dal fenomeno della mancanza di documenti. Gli altri due stanziamenti sono, infatti, abitati prevalentemente da rom di cittadinanza italiana, arrivati dall'Istria e dalla Slovenia negli anni '60.

132 Abitazioni non idonee per i residenti nel “campo”, precarietà lavorativa, frequenza dell'abbandono scolastico, esclusione dal territorio e dalla società maggioritaria. Cfr. Centro Antidiscriminazione di Pistoia, *Tra luoghi comuni e realtà. ROM e SINTI di Pistoia*, Pistoia, 2012; <http://www.provincia.pistoia.it/CentroAntidiscriminazione/Report/ReportRomSinti1.pdf>, pag. 61–62.

133 Acronimo italiano per Ufficio territoriale del Governo.

134 Sentenze n. 750 e 751 del 2009 della Corte di Appello di Firenze.

135 Si tratta dei permessi di soggiorno a cui hanno diritto tutti coloro che convivono con i propri parenti, entro il quarto grado, di cittadinanza italiana (entro il secondo grado a partire dall'entrata in vigore della Legge 94/2009).

persone sono in attesa che il Ministero dell'Interno riconosca la loro condizione di apolidia in via amministrativa. L'impatto della misura nella vita quotidiana dei rom è stato notevole: secondo una responsabile del CAD, attraverso la regolarizzazione della propria presenza sul territorio "i rom sono finalmente nati". L'impatto sulla loro esistenza ha riguardato concretamente: accesso ai diritti sociali (possibilità di usufruire delle misure di sostegno erogate dalla Regione Toscana nell'ambito del programma Toscana Solidale¹³⁶, di accedere al medico di base, alla Carta Acquisti rilasciata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze¹³⁷, etc.) e al mercato del lavoro. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, va sottolineato come, dopo l'ottenimento dei documenti, 25 persone abbiano potuto svolgere per sei mesi un tirocinio remunerato, nell'ambito del Progetto "Rom e lavoro" gestito dall'Associazione Synthesis onlus¹³⁸.

Un effetto indiretto delle due sentenze sull'apolidia della Corte di appello di Firenze ha riguardato l'impatto che queste hanno avuto sulla giurisprudenza: tali sentenze hanno affermato come la competenza del giudice dipendesse dal luogo di domicilio o di residenza del richiedente – mentre attualmente l'unico tribunale competente per seguire i casi di apolidia è quello di Roma, con delle ricadute importanti sul costo del procedimento legale per tutti coloro che non vivono nella capitale – e come sia stato fatto valere il diritto del richiedente ad azionare il procedimento di volontaria giurisdizione, più snello rispetto al giudizio ordinario – mentre, attualmente, il procedimento legale da intraprendere non è più il procedimento in volontaria giurisdizione bensì l'atto di citazione. Un altro effetto indiretto, stavolta negativo, ha riguardato i rom apolidi de iure e attiene al notevole innalzamento dei costi di rinnovo dei documenti: in base alla normativa vigente, il rinnovo del permesso di soggiorno per apolidia ha un costo di 213 euro all'anno, molto di più rispetto al costo proprio del rinnovo di altri tipi di documenti – come il permesso di soggiorno per motivi familiari, di lavoro etc. Il costo economico equivale a un costo sociale, nel senso che, di fronte all'indigenza delle famiglie, è probabile che siano i Servizi Sociali del territorio a farsene carico.

Il Centro si è poi occupato di coloro la cui identità non era certificata da alcun documento: è stato valutato, insieme all'Ufficio Immigrazione della Questura, di considerare sufficienti i documenti che testimoniassero la presenza stabile della persona sul territorio nazionale, quali certificato di nascita, relazioni dei servizi sociali, censimenti dei vigili, attestati di frequenza scolastica etc. In questo caso è stato fondamentale il coordinamento sul territorio e il "buon senso" del Dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura, il quale ha ritenuto opportuno rilasciare dei permessi di soggiorno pur in assenza di passaporti. In questo senso, l'ottenimento del permesso di soggiorno è stato arbitrario e condizionato dalla volontà del Dirigente, per cui si tratta di regolarizzazioni piuttosto "fragili" che potrebbero venir meno al cambiamento del Dirigente.

Un'altra attività del CAD ha riguardato coloro in possesso di alcuni dei requisiti necessari per il titolo di soggiorno, ma privi di un documento di identità e per questo impossibilitati a iscriversi presso il registro della popolazione residente: per sanare la loro condizione, il CAD ha richiesto un parere del Ministero dell'Interno e ottenuto che anche coloro privi di passaporto ottenessero il diritto di iscrizione anagrafica.

3. Elementi di forza e di debolezza

È da sottolineare come il percorso della regolarizzazione dei rom sia stato intrapreso anche alla luce della conoscenza e dell'esperienza sul tema di una delle due funzionarie del CAD e sia stata enormemente facilitata dall'esiguità del numero di famiglie rom, dalle dimensioni limitate della Provincia di Pistoia, dalla radicata conoscenza del territorio del CAD, e dalla larga autonomia di cui ha disposto il Centro nel definire le proprie priorità di intervento. Una difficoltà rilevante che il CAD deve tutt'oggi affrontare riguarda la normativa italiana in materia di immigrazione e in particolare: la Legge 91/92 e la necessità di rendere più accessibile l'ottenimento della cittadinanza italiana una volta giunti alla maggiore età; il D.Lgs. 286/98 che non fa distinzione tra i rom di origine straniera e gli stranieri "di nuova generazione": nonostante i primi siano in Italia anche da

136 In base alla legge 45/2013, le famiglie in difficoltà hanno diritto a un contributo di 700 euro *una tantum* per ogni figlio nuovo nato; se numerose, a un contributo di 700 euro annuali con un incremento di 175 euro per ogni figlio oltre il quarto; se con un figlio disabile a carico, a un contributo di 700 euro annui, etc. Cfr. <http://www.regione.toscana.it/cittadini/welfare/toscana-solidale>.

137 La Carta Acquisti è utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e il pagamento delle bollette della luce e del gas; viene concessa a persone con oltre 65 anni o con meno di 3 anni, in possesso di particolari requisiti. Cfr. http://www.mef.gov.it/carta_acquisti.

138 Si veda il caso di studio nel capitolo relativo all'Occupazione.

oltre quarant'anni e vi abbiano fatto ingresso quando non vigeva alcuna normativa specifica sull'immigrazione, devono comunque dimostrare gli stessi requisiti dei secondi; la mancanza di una normativa chiara e sufficientemente efficace per l'accesso all'apolidia de iure, per la quale – sul sito del Ministero dell'Interno – non esiste neanche la modulistica per far richiesta; il difficile accesso all'iscrizione anagrafica e al mantenimento della stessa per alcune categorie di cittadini e l'impossibilità per i figli di persone prive di documenti di identità di essere iscritti nel registro dei residenti.

L'impatto della SNIR sul lavoro del CAD è stato nullo, mentre i rapporti con l'UNAR sono considerati molto più ingessati e burocratici. "Prima la discussione sulle tematiche RSC era ad ampio raggio e su molti temi ... C'era anche un grande entusiasmo. Adesso la cabina di regia si svolge in maniera molto 'istituzionale' e soltanto con il livello regionale"¹³⁹.

Infine, va evidenziato il ruolo del CAD nella creazione, all'interno del Consiglio territoriale per l'immigrazione, di un gruppo di lavoro ristretto per l'esame delle questioni attinenti l'inclusione sociale dei rom, così come la partecipazione del CAD al Tavolo regionale della Toscana.

CAPITOLO TERZO: ISTRUZIONE

La SNIR identifica nell'inadeguatezza del livello medio di istruzione dei rom una delle principali cause delle condizioni di vita precarie e delle difficoltà di accesso al mercato del lavoro e, facendo riferimento all'approccio inclusivo del sistema scolastico italiano¹⁴⁰, individua nell'adozione di un approccio integrato alle politiche di inclusione sociale una condizione ineliminabile per favorire il percorso scolastico dei minori rom. In Italia (a differenza di altri paesi) i minori rom non sono inseriti né in classi separate né tanto meno in scuole speciali¹⁴¹, ma è lo stesso Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica (MIUR) a sottolineare che entro un quadro generalmente positivo¹⁴² si segnalano "significative differenze nella qualità dell'educazione offerta ai bambini e ai ragazzi migranti anche a livello territoriale e di singola scuola"¹⁴³. Inoltre, le politiche di inclusione e di scolarizzazione dei rom attuate in Italia negli ultimi anni si sono caratterizzate per una scarsa efficacia¹⁴⁴. Le informazioni che seguono vanno lette avendo presenti i pesanti tagli subiti dal sistema dell'istruzione a partire dal 2008 e il fenomeno dell'abbandono scolastico, che mostra un forte divario tra nord e sud¹⁴⁵.

In relazione a questo contesto è stato istituito il Tavolo Nazionale Istruzione che persegue gli obiettivi specifici delineati dalla Strategia volti a "favorire processi di pre-scolarizzazione e di scolarizzazione dei bambini rom e sinti, promuovendo l'accesso (le iscrizioni, la frequenza, i risultati) non discriminatorio alle scuole di ogni ordine e grado e contrastando l'abbandono scolastico dei minori RSC nelle scuole primarie e secondarie", "accrescere la partecipazione dei giovani RSC all'istruzione universitaria, ai percorsi di alta formazione e di formazione/lavoro, anche mediante l'accesso agli strumenti del prestito d'onore, delle borse di studio e di altre opportunità e agevolazioni previste dalla normativa vigente" e "favorire il confronto e la coope-

140 La scuola italiana ha optato per una prospettiva interculturale decenni prima che il fenomeno migratorio assumesse la rilevanza attuale, in considerazione della presenza sul proprio territorio delle minoranze linguistiche. Nel 2014 il MIUR ha emanato le nuove *Linee guida per l'integrazione e l'accoglienza degli alunni stranieri* che, insieme al documento *La via italiana alla scuola e alla integrazione culturale degli studenti stranieri* del 2007 (in: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/-4 aprile 2014>), definisce il quadro normativo e i principi generali dell'istruzione inclusiva dei bambini stranieri. Si veda anche Rossi M., De Angelis R. (ed.), *Processi di inclusione dei Rom in Italia: Azioni e strategie nazionali per il diritto allo studio e per l'occupazione. Primo Rapporto di Ricerca*, Roma Education Fund, Budapest, 2012.

141 I minori Caminanti di Noto (Sicilia) hanno frequentato tre classi costituite solo per loro fino ai primi anni 2000, ma rappresentano una eccezione. Questa situazione è stata approfondita dall'antropologa Simona Pietra Sidoti. Sidoti S.P., "Apprendisti scolari, alunni renitenti. Il caso speciale dei camminanti di Noto", in AA.VV., *Antropologia*, Vol. 4, Meltemi Ed., 2004.

142 Negli ultimi dieci anni i minori stranieri nelle scuole sono passati da 100.000 a oltre 800.000. MIUR, Fondazione ISMU, *Alunni con cittadinanza*, op. cit.; MIUR, *Linee guida per l'integrazione e l'accoglienza degli alunni stranieri*, Roma, febbraio 2014. Per approfondimenti sull'evoluzione dell'approccio inclusivo della scuola italiana si rinvia a Rossi M., op.cit., Bortone R., *Un futuro da scrivere. Percorsi europei di scolarizzazione dei rom*, Roma, 2014.

143 MIUR, *Crescere in coesione. Linee guida. Istruzioni operative per la progettazione esecutiva. Parte Prima. Indirizzi attuativi, Fase II – Circ. A00DGAI/1631 del 05/02/2013*, Roma, 2013.

144 La continuità degli interventi precedenti all'adozione della SNIR da parte del MIUR è stata sottolineata dal sottosegretario di Stato per l'Istruzione, l'Università e la ricerca, Marco Rossi Doria, referente del Tavolo Istruzione per il MIUR, insieme alla professoressa Filomena Fotia, della segreteria tecnica del sottosegretario, in occasione dell'audizione dell'8 maggio 2012 presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato. Ongini V., "Alunni 'nomadi' nella scuola italiana. Una definizione imperfetta", in MIUR/Fondazione ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi. Rapporto nazionale a.s. 2011/2012*, Milano, 2013; Istituto degli Innocenti, *Rapporto di sintesi sugli esiti del monitoraggio del III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con il DPR del 21 gennaio 2011*, PCM, Firenze, 2012.

145 In media il 20% degli studenti lascia la scuola prima di conseguire un diploma o una qualifica professionale, mentre nelle periferie urbane del Mezzogiorno questa percentuale arriva anche al 30%. In Europa la media degli abbandoni scolastici precoci è del 14,1%. MIUR, *Quest'anno al MIUR. Bilancio di mandato. Novembre 2011 – Febbraio 2013*, Roma, 2013.

razione tra istituzioni scolastiche, territorio extrascolastico, famiglie e comunità RSC¹⁴⁶. Il Tavolo Nazionale Istruzione è coordinato dal MIUR (Direzione dello studente e Direzione degli affari internazionali). Nel periodo che va dalla sua costituzione fino a marzo 2014 il Tavolo si è riunito due volte, la prima nel 2013 e la seconda il 24 febbraio 2014¹⁴⁷.

Gli studenti rom nell'istruzione

Per comprendere la presenza degli alunni rom nella scuola è opportuno fare riferimento ad alcuni risultati sul livello di scolarizzazione dei rom in Italia della ricerca del 2012 promossa dalla Fondazione Casa della Carità "Angelo Abriani" di Milano¹⁴⁸. Su un campione di 1.668 persone di origine rom¹⁴⁹, il 19,2% degli intervistati ha dichiarato di non essere in grado di leggere e scrivere e il 34% di non aver mai acquisito alcun titolo di studio, con differenze di genere rilevanti: l'analfabetismo è più diffuso tra le donne (25%) che tra gli uomini (14%) e la quota di donne rom senza alcun titolo di studio raggiunge il 40%, contro il 28% dei maschi. La ricerca segnala anche il rischio dell'analfabetismo di ritorno correlato alle condizioni di esclusione sociale e di marginalizzazione.

Ma quanti sono gli alunni rom e quali sono le caratteristiche della loro presenza nelle scuole italiane? A partire dal 2007/2008 il sistema informativo del MIUR ha iniziato a rilevare annualmente gli alunni stranieri nati in Italia e quelli di recente immigrazione e da due anni il rapporto dispone di uno specifico capitolo dedicato agli "alunni rom, sinti e caminanti" (fino all'anno scorso erano indicati con il termine "nomadi")¹⁵⁰. Questa raccolta di informazioni è fonte di dubbi e perplessità, innanzitutto perché le informazioni sono trattate in relazione a una appartenenza etnica e in secondo luogo perché la rilevazione è comunque parziale (per vergogna i sinti si dichiareranno italiani, i rom bulgari e romeni faranno riferimento alla loro cittadinanza e così via). Per le altre minoranze linguistiche del nostro paese non vengono raccolte informazioni alla stessa maniera. Come si evince dalla tabella che segue, dal 2007/2008 a oggi la presenza degli allievi rom mostra un andamento decrescente che è confermato dai dati dell'anno 2012/2013 predisposti dal MIUR con la Fondazione ISMU¹⁵¹, secondo i quali gli alunni rom iscritti sono 11.481, il numero più basso degli ultimi sei anni. Si ritiene, infatti, che siano almeno 20.000 i rom sotto i dodici anni, per lo più romeni e jugoslavi, che evadono l'obbligo scolastico¹⁵² e si valuta che "i restanti coetanei rom e sinti siano in un generalizzato ritardo didattico di non meno di tre anni"¹⁵³.

Anni scolastici	Infanzia	Scuola Primaria	Scuola Secondaria I grado	Scuola Secondaria II grado	Totale
2007/2008	2.061	6.801	3.299	181	12.342
2008/2009	2.171	7.005	3.467	195	12.838
2009/2010	1.952	6.628	3.359	150	12.089
2010/2011	2.054	6.764	3.401	158	12.377
2011/2012	1,942	6,416	3,407	134	11,899

146 Cfr. Strategia Nazionale, pag. 56, 60 e 62.

147 Sono stati invitati a partecipare agli incontri del Tavolo Nazionale Istruzione la Croce Rossa, la Federazione Rom e Sinti Insieme, la Federazione Romani, la Comunità di Sant'Egidio, l'UNICEF, Amnesty International, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il MIUR, l'ANCI, l'ISTAT. Intervista con un rappresentante del MIUR (27 febbraio 2014).

148 La ricerca è stata svolta nell'ambito del progetto "EU Inclusive – Scambio di informazioni e buone pratiche riguardanti l'integrazione nel mercato del lavoro della popolazione rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna". Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani, *EU Inclusive. Rapporto nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, Milano, 2012. L'indagine può essere scaricata dal sito: www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html (5 gennaio 2014).

149 Il campione rappresentativo della ricerca ha incluso persone di età superiore ai 15 anni, equamente ripartite tra italiani e stranieri.

150 MIUR, *Quest'anno al MIUR. Bilancio di mandato. Novembre 2011 – Febbraio 2013*, Roma, 2013, p. 15.

151 MIUR/Fondazione ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. L'eterogeneità dei percorsi scolastici. Rapporto nazionale A.s. 2012/2013*, Quaderni ISMU 1/2014, Milano, 2014, pag. 114–127.

152 Gruppo CRC, *6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012–2013*, Roma, maggio 2013.

153 Senato della Repubblica/Commissione Straordinaria per la promozione e la tutela dei Diritti Umani, *op.cit.*

Informazioni sulla dispersione scolastica sono state raccolte anche dalla ricerca *EU Inclusive*, secondo la quale il 13% delle famiglie intervistate con almeno un minore di 16 anni presenta almeno un caso di abbandono della scuola o di mancata iscrizione¹⁵⁴. Per quanto riguarda la frequenza scolastica, da alcuni anni il Comune di Roma elabora i dati relativi agli alunni rom: nell'anno scolastico 2012/2013 minori rom che hanno frequentato regolarmente la scuola sono stati il 55%, il 19% lo ha fatto in modo discontinuo e il 17% non ha mai frequentato¹⁵⁵.

Certamente il livello di scolarizzazione dei minori rom dipende in gran parte delle condizioni abitative. Come ha messo in evidenza l'Associazione 21 luglio¹⁵⁶, l'isolamento nei campi, collocati al di fuori della rete dei trasporti, dei servizi e dei centri di aggregazione, impedisce ai bambini e agli adolescenti di recarsi a scuola autonomamente e li costringe a ricorrere a servizi di trasporto "speciali", utilizzati esclusivamente dai minori rom: a Roma a partire dall'anno scolastico 2011/2012 autobus contrassegnati dalla lettera "N" indicano una presunta etnia nomade di comunità stanziali da generazioni. Al di là delle considerazioni riguardanti il costo economico dei trasporti¹⁵⁷, l'Associazione sottolinea che "i bambini che utilizzano le linee specifiche di scuola-bus arrivano nelle rispettive scuole con un notevole ritardo rispetto all'orario di ingresso previsto per tutti gli alunni e devono abbandonare le lezioni prima del previsto per essere riaccompagnati al 'campo'. Questo impedisce a molti bambini rom di poter frequentare le lezioni che si svolgono normalmente alla prima e all'ultima ora del programma settimanale". Per i minori rom che non risiedono in campi attrezzati ma in insediamenti informali la situazione è ancora peggiore, dato che i continui sgomberi che subiscono con le loro famiglie, oltre a costituire una grave violazione dei diritti umani, interrompono i percorsi di inserimento scolastico eventualmente avviati e impediscono loro di seguire le attività didattiche. Spesso nel corso delle operazioni di sgombero forzato vengono distrutti i beni privati, tra cui anche i libri di scuola e altro materiale didattico. Data la situazione di incertezza abitativa continua e gli effetti che questo determina sulle vite dei minori, alcune famiglie rom nel corso degli ultimi anni hanno preferito fare rientrare i propri figli nei paesi di provenienza e, in particolar modo, in Romania¹⁵⁸.

Per rispondere all'obiettivo della scolarizzazione il Tavolo Nazionale Istruzione ha attivato due programmi sperimentali per il periodo 2013–2014, i cui risultati consentiranno di delineare modelli replicabili e trasferibili in altri contesti del territorio italiano. Più in particolare, il "Progetto per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti (RSC)" – a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in collaborazione con il MIUR e con l'Istituto degli Innocenti¹⁵⁹ di Firenze – intende favorire processi di inclusione, promuovere la disseminazione di buone prassi di lavoro e di saperi e costruire una rete tra le 14 città partecipanti¹⁶⁰ (si veda il caso di studio nel presente Capitolo). Il progetto si richiama direttamente alla SNIR e utilizza le risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali¹⁶¹ con un finanziamento di 600.000€.

154 Secondo la ricerca, inoltre: le famiglie rom hanno tassi di dispersione maggiori rispetto alle famiglie Sinti; al Nord le percentuali sono la metà di quelle registrate al Sud; le soluzioni abitative influiscono sulla dispersione scolastica che infatti riguarda il 23% delle famiglie negli insediamenti irregolari, il 12% di quelle nei campi formali e il 7% di chi vive in casa. Fondazione Casa della Carità, *op.cit.*

155 Comunità di Sant'Egidio, *Rom e Sinti: Dossier Scuola, Giornata Internazionale dei rom – 8 aprile 2014*, in: http://www.santegidio.org/pagelD/3/itemID/8899/langID/it/Rom_e_Sinti_Dossier_Salute.html (10 aprile 2014).

156 Associazione 21 luglio, 2012, 2013, 2014, *op.cit.*

157 L'Associazione 21 luglio segnala che a Roma nell'anno scolastico 2011–2012 per i progetti di scolarizzazione dei minori rom (1.300 residenti nei campi attrezzati e oltre 400 da insediamenti tollerati e da un centro di prima accoglienza) sono stati spesi 3.600.000€, 1.300.000 dei quali per il trasporto dagli insediamenti alle scuole, utilizzando 33 linee dedicate. Associazione 21 luglio, *Rom(A) Underground. Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom a Roma*, Roma, 2013; Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi". Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom in emergenza abitativa*, Roma, 2014.

158 Bormioli S., *Processi di integrazione e di esclusione sociale: famiglie e minori romeni rom e non a Roma. Rapporto finale di ricerca*, Progetto PROCHILD (Progetto JUST/2009/FRAC/AG/1032), Roma, Aprile 2012.

159 L'Istituto degli Innocenti è un ente con sede a Firenze che svolge attività di ricerca sulla protezione e i diritti dell'infanzia. Si veda: <http://www.istitutodegliinnocenti.it/> (4 luglio 2014).

160 Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia. Il Comune di Napoli partecipa al progetto utilizzando propri finanziamenti non avvalendosi, in questo caso, della risorse della L. 285/97 (intervista con rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, 25 novembre 2013).

161 Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) è la fonte nazionale di finanziamento specifico degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, attraverso un sistema articolato di Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona, così come previsto dalla legge quadro di riforma del settore n. 38/2000. Tra le risorse del FNPS una parte delle quote è riservata a 15 Comuni italiani, denominati Città riservatarie, come previsto dalla L. 285/97, per la realizzazione di progetti destinati all'infanzia e all'adolescenza. Le Città riservatarie includono: Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino e Venezia, in <http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/FondoNazionale/Pages/default.aspx> (21 marzo 2014).

Per contrastare la dispersione sono state scelte scuole a maggiore presenza di studenti rom e si è stabilito di intervenire nelle classi del biennio della scuola primaria e del primo anno della scuola secondaria di primo grado, che rappresentano momenti di passaggio cruciali. Il progetto presenta elementi innovativi¹⁶²: la scelta di lavorare sia sull'ambiente scolastico che su quello abitativo, di indirizzarsi a gruppi classe e di avvalersi di reti di attori al livello locale¹⁶³. Il lavoro nel contesto abitativo degli studenti mira a integrare gli obiettivi del successo scolastico con la promozione del benessere del bambino in relazione alla sua famiglia. Le attività sul "campo" servono anche a favorire l'accesso ai servizi locali da parte delle famiglie coinvolte e a promuovere percorsi di tutela della salute¹⁶⁴.

Il secondo programma del Tavolo Istruzione – "Crescere con coesione" – è stato attivato nel 2012 dal MIUR per contrastare la dispersione scolastica in contesti problematici attraverso la creazione di reti tra scuole e privato sociale e l'adozione di modelli e strumenti di promozione della crescita e del recupero dei giovani nelle aree a maggior rischio di emarginazione, devianza, illegalità¹⁶⁵. Nella primavera del 2012 il MIUR ha identificato le scuole di 117 aree a rischio¹⁶⁶ delle regioni Obiettivo Convergenza, in cui il rischio di dispersione è particolarmente elevato per gli alunni stranieri. Le scuole sono state invitate a rispondere a un bando per svolgere attività integrative e a sostegno della normale attività didattica da completare entro il 2014 attraverso la costituzione di partenariati territoriali di rete¹⁶⁷ (in ogni rete almeno una scuola avrebbe dovuto prevedere azioni riguardanti i minori rom). Tra marzo e aprile 2013 sono stati approvati 209 progetti presentati da altrettante reti¹⁶⁸ finanziate con 43 milioni di euro (200.000€ per ogni rete)¹⁶⁹. Non sono disponibili al momento attuali dati relativi agli effetti dei due programmi, che sono oggetto di costante monitoraggio e di valutazione in corso d'opera¹⁷⁰. Per contrastare la dispersione scolastica il MIUR ha attivato nel 2013 iniziative rivolte a tutti gli alunni delle aree maggiormente a rischio investendo oltre 29 milioni di euro in 12.128 scuole della Campania, Sicilia, Lombardia e Puglia (nell'ambito di quanto previsto dall'art. 9 del CCNL Scuola), a cui sono stati aggiunti altri 15 milioni relativi all'art. 7 del decreto legge 104/2013 "L'istruzione riparte" per realizzare programmi di didattica integrativa (scuole seconda opportunità) che hanno lo scopo rafforzare le competenze di base degli alunni attraverso l'apertura straordinaria delle scuole e il prolungamento dell'orario per gruppi di alunni (le attività di recupero e prevenzione inizieranno nell'ultimo quadrimestre dell'anno scolastico 2013/2014 e proseguiranno nell'a.s. 2014/2015). Accanto a questi programmi, proseguono a macchia di leopardo gli interventi a sostegno della scolarizzazione promossi direttamente dagli enti locali e/o dall'associazionismo e rivolti ai rom degli insediamenti informali e attrezzati, in continuità rispetto a quanto svolto negli anni precedenti la Strategia. In alcuni casi la costituzione

- 162 Secondo valutazioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali questo programma costituisce un'inversione di rotta anche tra i progetti finanziati dalla L. 285/97 che fino a oggi hanno messo i bambini rom in secondo piano, presumibilmente in funzione della risoluzione di problemi più pressanti che coinvolgono le intere famiglie e le comunità rom. Nel 2011 i progetti riguardanti i minori rom sono stati solo 5 su poco più di 100 e tra il 2008 e il 2011 sono stati solo 25 quelli aventi tra i destinatari i minori rom. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza (Anno 2011)*, Roma, ottobre 2013.
- 163 Le reti locali sono sostenute per la conduzione delle loro attività da un comitato tecnico scientifico, una cabina di regia nazionale, Tavoli locali che includono rappresentanti delle comunità rom, gruppi di operatori multidisciplinari, servizi di assistenza tecnica e referenti delle Città riservatarie.
- 164 Alcuni materiali del "Progetto per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti (RSC)" sono disponibili in <http://www.minori.it/progetti-sperimentali-285/il-progetto-rsc> (20 marzo 2014).
- 165 MIUR, *Progetto Nazionale Crescere in Coesione nelle aree a forte disagio delle regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Relazione al Tavolo di coordinamento sulle tematiche relative all'istruzione in attuazione della Strategia Nazionale dei Rom Sinti e Caminanti del 24 febbraio 2014*, Roma, 24 febbraio 2014.
- 166 Le aree a rischio sono caratterizzate dalla presenza di scuole con criticità riguardo a interruzione di frequenza, abbandoni, competenze in italiano e matematica, indice di stato socio-economico-culturale delle famiglie degli allievi.
- 167 I partenariati locali dovevano includere una scuola capofila, due istituti scolastici, associazionismo e volontariato, enti locali, servizi sociali, tribunale per i minori, forze dell'ordine, centri dell'aggregazione giovanile e solidale, centri sportivi, ecc.
- 168 Sono state ammesse 33 reti in Calabria, 64 in Campania, 42 in Puglia e 70 in Sicilia.
- 169 MIUR, *Azione F3: Realizzazione di prototipi di azioni educative in aree di grave esclusione sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle reti esistenti, Alcuni dati estratti dal Sistema di Gestione della Programmazione Unitaria 2007/2013 – GPU, Presentazione al Seminario di supporto*, ottobre 2013, in: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/pon/progetti_nazionali/pon_crescere_coesione (20 marzo 2014).
- 170 Nel febbraio 2014 il MIUR ha raccolto alcune informazioni sulla partecipazione degli studenti rom alle attività. Secondo le risposte inviate da 82 scuole (su un totale di 209), 11 istituti avevano previsto di coinvolgere più di 130 studenti rom, ai quali si sono aggiunti altri 92 ragazzi rom del territorio di riferimento che non frequentano le scuole. Il MIUR ha chiesto ai dirigenti scolastici di sostenere anche la loro partecipazione alle attività proposte. Intervista con un rappresentante del MIUR, Roma, 27 febbraio 2014.

dei Tavoli regionali previsti dalla SNIR ha dato impulso maggiore ai programmi di scolarizzazione al livello locale (come è avvenuto, a titolo esemplificativo, nella Regione Molise)¹⁷¹.

Istruzione inclusiva

Nelle scuole gli alunni rom vivono spesso una condizione di emarginazione, soprattutto se risiedono nei campi. Come sottolinea l'Associazione 21 luglio

gli insegnanti e i genitori constatano una difficoltà di integrazione dei bambini rom anche nel contesto della classe (...). La distanza dei modi di essere e di apparire tra i bambini rom e non rom è accentuata dalle condizioni di vita presenti negli insediamenti in cui i minori rom vivono. La percezione di questa distanza contribuisce, inoltre, a consolidare gli stereotipi e i pregiudizi che sono tuttora diffusi presso la società in generale e anche all'interno della scuola¹⁷².

Ma gli alunni rom vivono anche emarginazione didattica¹⁷³: i docenti notano che il lavoro in classe con i bambini rom provenienti da situazioni di disagio abitativo e sociale è impegnativo e che i bambini mostrano lacune rispetto agli alunni della stessa classe. In alcuni casi gli insegnanti abbassano – anche in buona fede – il livello delle aspettative nei confronti degli studenti rom, favorendo la loro progressione scolastica ma contribuendo, di fatto, ad aumentare il loro gap cognitivo, portandoli alla soglia dell'ingresso nella secondaria di primo grado in condizioni di forte disparità rispetto ai coetanei e orientandoli indirettamente ad abbandonare la scuola¹⁷⁴. Dalle fonti consultate è emersa la consuetudine, inoltre, presso alcune scuole del Mezzogiorno, di registrare gli alunni rom come diversamente abili per poter inserire nelle loro classi gli insegnanti di sostegno.

Da oltre due anni il MIUR sollecita tutte le scuole affinché siano integrati nelle attività di studio dei genocidi del Novecento gli approfondimenti sul *Porrajmos*, che dal 2013 è stato inserito nelle celebrazioni del 27 gennaio, Giornata della memoria storica¹⁷⁵. Per facilitare il lavoro dei docenti, si stanno approntando appositi sussidi riguardanti questa tematica da mettere a disposizione nella piattaforma web curata dall'INDIRE¹⁷⁶. Per i minori rom di recente immigrazione la difficoltà di comprensione e padronanza della lingua risulta fonte di difficoltà e costituisce un ulteriore fattore di intralcio alla continuità del percorso scolastico. La SNIR non ha dato indicazioni operative o di indirizzo a questo proposito ed eventuali attività di sostegno e supporto degli allievi rom sono svolte dagli istituti scolastici e dalle associazioni.

Discriminazione nell'accesso all'istruzione, nella scuola dell'obbligo e in quella materna

Per quanto riguarda il contrasto alla discriminazione nell'accesso e nella scuola, la SNIR ha operato indirettamente intervenendo sugli Uffici Scolastici Regionali inseriti nei Tavoli regionali costituiti fino a oggi o comunque coinvolti in attività di analisi della situazione e di formulazione di proposte di intervento al livello locale. Le scuole sono state interessate anche da interventi di sensibilizzazione e contrasto alle discriminazioni condotte dall'UNAR (è stata inserita una componente relativa ai RSC nella "Settimana contro la violenza nelle scuole") e, più in particolare, dalla disseminazione di strumenti e sussidi informativi che

171 Intervista con l'Ufficio Scolastico Regionale della Regione Molise (21 marzo 2014) e Comunicazione dell'Ufficio Scolastico Regionale per il Molise, Direzione Generale, del 31 marzo 2014.

172 Associazione 21 luglio, 2013, *op.cit.*

173 Studi interessanti riguardanti l'approccio pedagogico in questo ambito in Italia sono stati condotti dall'antropologa Carlotta Saletti Salza e da Leonardo Piasere. Si veda Saletti Salza C., *Bambini del campo nomadi. Romà bosniaci a Torino*, CISU, Torino, 2003 e Piasere L., *A scuola. Tra antropologia e educazione*, SEID Editori, 2010.

174 Associazione 21 luglio, 2013, *op.cit.*; Bormioli S. *op. cit.*

175 MIUR, *Quest'anno al MIUR. Bilancio di mandato. Novembre 2011 – Febbraio 2013*, Roma, 2013, p. 20.

176 L'INDIRE, Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa, è l'ente di ricerca del MIUR. In <http://193.43.17.8/content/index.php?action=istituto> (21 marzo 2014).

includono una collana di strumenti editoriali sulla cultura rom, la sua storia, le difficoltà di inclusione e il *Porrajmos*, il *Fact-Sheet sulla storia dei RSC* elaborato dal Consiglio d'Europa¹⁷⁷ e un kit di spot e video per la sensibilizzazione degli insegnanti. È stata prevista anche la diffusione in 5.000 istituti scolastici di volumi sull'anti-ziganismo, redatti in forma di inchiesta giornalistica e in corso di pubblicazione.

Ma al di là dei programmi a sostegno della scolarizzazione sopra descritti, non sono state attivate altre misure specifiche per favorire la permanenza nella scuola degli alunni rom. Alla stessa maniera, pur segnalando la centralità degli interventi di cura ed educativi per la prima infanzia, la SNIR non ha definito azioni riguardanti la prescolarizzazione (non è previsto neanche il coinvolgimento delle scuole materne nei due programmi principali attivati dal Tavolo Nazionale Istruzione)¹⁷⁸. Come si è detto, dal 2007/2008 a oggi i bambini rom nella scuola dell'infanzia (3-5 anni) sono diminuiti, passando da 2.061 a 1.906 nel 2012/2013¹⁷⁹. La ricerca *EU Inclusive* ha registrato l'accesso a servizi riguardanti gli asili nido o le scuole dell'infanzia da parte di circa un terzo delle famiglie intervistate del campione, che avviene con maggiore facilità nei piccoli comuni¹⁸⁰. Esistono alcune – pochissime – esperienze di erogazione di servizi di cura per la prima infanzia funzionali all'inserimento nelle scuole e a indirizzare le energie delle madri verso la formazione professionale o il mercato del lavoro, prevalentemente promosse dall'associazionismo e rivolte ai residenti degli insediamenti attrezzati.

Formazione professionale

Dati e informazioni sulla qualificazione professionale e la partecipazione a interventi di formazione dei rom non sono disponibili nonostante dal 2008, nel quadro delle attività della rete del Fondo Sociale Europeo EUROMA, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali abbia costituito con il supporto dell'ISFOL un "Tavolo nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa dei rom" per condividere le informazioni sulle iniziative realizzate e promuovere il confronto tra le diverse amministrazioni centrali e regionali coinvolte nell'elaborazione e realizzazione delle strategie inclusive a favore dei rom. Questo Tavolo ha rappresentato il primo tentativo di coordinamento dei diversi attori presenti sul territorio, anticipando in qualche modo la costituzione dei Tavoli regionali¹⁸¹. Attualmente il Ministero del Lavoro partecipa – insieme all'UNAR in quanto PCN – alla nuova rete europea *Reinforcing Policy Learning for Roma Inclusion* per il periodo 2013–2015 e inoltre coordina il Tavolo Nazionale Lavoro. La fonte di informazioni più esaustiva riguardo alla formazione professionale risulta quindi la ricerca *EU-Inclusive* che ha rilevato che solo il 6% del campione intervistato aveva frequentato un corso di formazione professionale nei due anni precedenti e che il 14,1% di coloro che si erano dichiarati disoccupati aveva frequentato un corso di formazione professionale nell'ultimo anno¹⁸². È opinione degli estensori della ricerca *EU Inclusive* che quanto si stia facendo in termini di inserimento lavorativo, formazione professionale e attivazione dei soggetti deboli sul mercato del lavoro sia insufficiente per la popolazione RSC in Italia¹⁸³.

La SNIR non fornisce indicazioni operative sulla formazione professionale, salvo ribadire che è necessario "dare sistematicità a strategie globali fondate su interventi individualizzati di formazione e inclusione lavorativa"¹⁸⁴. Sul territorio le attività di formazione funzionali all'inserimento lavorativo si sono sviluppate in modo asistemico prevalentemente al livello provinciale tramite il Fondo Sociale Europeo, promuovendo tirocini formativi, percorsi misti di alternanza scuola-lavoro e forme di accompagnamento all'inserimento lavorativo (come si vedrà nel capitolo dedicato al lavoro). Gli informatori consultati presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'ISFOL non sono al corrente di azioni e interventi recenti e di ampio respiro in questa direzione.

177 Per tradurre e distribuire le schede l'UNAR ha attribuito un incarico all'ISTISSE (Istituto per gli Studi sui Servizi Sociali), per un importo pari a 40.000€. In CoE, 2014, *op. cit.*

178 Intervista a un rappresentante del MIUR (27 febbraio 2014).

179 MIUR/ISMU, *op. cit.*

180 Fondazione Casa della Carità, *op. cit.*, pag. 38–39.

181 EURoma, *op. cit.*

182 Fondazione Casa della Carità, *op. cit.*

183 ISTISS, *Quaderni LLL*, n. 5/6, UNAR, Roma, 2013.

184 UNAR, *Strategia Nazionale*, *op. cit.*, p. 68.

Negli ultimi anni, a prescindere dalla Strategia, sono stati realizzati alcuni progetti volti all'inserimento lavorativo che hanno incluso attività di formazione professionale. A titolo di esempio tra questi può essere segnalata l'azione sperimentale Valore Lavoro – Percorsi di inserimento lavorativo per rom e sinti condotta dal Ministero del lavoro (maggio 2009 – novembre 2010) con l'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multi etnicità (ORIM) della Regione Lombardia in collaborazione con Caritas, Fondazione Casa della Carità, Sucar Drom, comunità di Sant'Egidio, Opera Nomadi e Fondazione ISMU, che ha previsto – tra l'altro – attività di formazione professionale rivolte a donne sinte per l'avvio di un laboratorio di stileria e sartoria¹⁸⁵. In Campania l'Associazione di promozione sociale *Chi rom... e chi no* ha sostenuto dal 2008 la costituzione di un'impresa sociale nel campo della gastronomia interculturale – *La Kumpania, percorsi gastronomici* – che è proseguita fino a oggi con finanziamenti dell'UNAR e dell'*Open Society Foundations* e che ha ricevuto numerosi premi e riconoscimenti¹⁸⁶. Altri interventi di formazione professionale rivolta ai rom hanno riguardato il settore della gestione integrata dei rifiuti e, più in particolare, la raccolta differenziata. A titolo esemplificativo, nel 2011 la Regione Calabria ha condotto un Progetto pilota di formazione e inclusione sociale per le categorie svantaggiate e in particolare per le minoranze rom nei servizi di gestione dei rifiuti¹⁸⁷. Gli interventi sono stati definiti consultando 35 comuni capofila, le associazioni di volontariato e il Dipartimento Ambiente della Regione. In base ai risultati degli incontri è stato definito un percorso formativo volte a offrire un titolo professionalizzante nel campo della gestione dei rifiuti condotto dalla Camera di commercio di Catanzaro, sede della sezione Regionale dell'Albo Nazionale gestori Ambientali e unico soggetto regionale abilitato al rilascio della qualifica professionale di "Responsabile tecnico per la gestione dei rifiuti". Sono stati realizzati tre percorsi formativi di 84 ore rivolti a circa 60 partecipanti nelle città di Lamezia Terme, Catanzaro e Reggio Calabria. 37 partecipanti hanno conseguito l'attestato. Le attività formative sono state seguite da tirocini della durata di 80 ore condotti in azienda, al termine dei quali i partecipanti hanno usufruito di interventi aggiuntivi di informazione sul microcredito (per favorire la creazione di imprese nel settore della gestione integrata dei rifiuti).

Sensibilizzazione all'istruzione, formazione degli insegnanti e mediazione delle scuole

L'uso degli autobus per trasportare i bambini dai campi a scuola – soprattutto nelle grandi città – contribuisce a interrompere le relazioni dei genitori con le istituzioni scolastiche: la lontananza fisica dalle scuole e la mancanza di collegamenti pubblici per chi risiede nei campi limita la possibilità dei genitori di frequentare le riunioni di classe, di intrattenersi con gli altri genitori e di instaurare relazioni continuative con il corpo docente¹⁸⁸. In generale, gli interventi per coinvolgere e sensibilizzare al valore dell'istruzione le famiglie rom sono stati condotti nell'ambito di programmi di scolarizzazione. L'Associazione di Promozione Sociale Popica¹⁸⁹ lavora per l'autodeterminazione e l'*empowerment* dei rom anche attraverso la scolarizzazione dei bambini. L'Associazione svolge attività con i minori delle famiglie rom che vivono a *Metropoliz*, uno spazio autogestito costruito all'interno di una fabbrica dismessa¹⁹⁰ di Roma che è stato occupato nel 2009 dai Blocchi Precari Metropolitani (BPM). A seguito di una serie di sgomberi nei confronti di un centinaio di rom romeni, la ong Popica Onlus e i Blocchi Precari Metropolitani proposero loro di unirsi nell'occupazione dell'ex salumificio. I rom accettarono, dando inizio a un esperimento innovativo di inserimento di una comunità rom in uno spazio diverso dai campi, insieme a persone di altre nazionalità e fondato sulla

185 Demarchi C., *Percorsi di inserimento lavorativo per rom e sinti: l'esperienza lombarda*, Presentazione, DG Famiglia, conciliazione, integrazione e solidarietà sociale, Regione Lombardia, maggio 2011.

186 Dodici donne italiane e rom hanno partecipato a un intervento sulla ristorazione nel quadro dello sviluppo sostenibile, le coltivazioni e il commercio, accompagnato da un corso per l'acquisizione delle competenze linguistiche di base e la formazione alla creazione di impresa. Associazione Compare, *I rom in Comune*, op. cit., p. 95. Si veda anche il "libro di racconti e ricette" *La Kumpania. Sul filo del rischio e della poesia*, Napoli, 2013, disponibile in: <http://lakumpania.wordpress.com/> (21 marzo 2014).

187 FORMEZ PA et al., op.cit.

188 Ass 21 luglio 2012, 2013, 2014, op.cit.; ERRC, *Italy Factsheet*, op. cit.

189 http://www.popica.org/?page_id=460 (21 March 2014).

190 Un ex salumificio dell'azienda Fiorucci sito in via Prenestina 913 a Roma, che si sviluppa su una vasta area nel quartiere di Tor Sapienza. Il Metropoliz vuole essere un esempio di integrazione, recupero, autogestione e sperimentazione di una nuova convivenza urbana. Intervista a rappresentante di Popica Onlus (14 aprile 2014).

condivisione di regole, decisioni e modalità di gestione degli spazi occupati¹⁹¹. Tutti i bambini rom di Metropoliz, circa 50, sono iscritti nelle scuole del territorio di riferimento, con cui l'Associazione Popica sottoscrive annualmente Protocolli d'Intesa. Le famiglie hanno rapporti diretti con le scuole, gli insegnanti e gli altri genitori, i bambini vanno a scuola a piedi e l'associazione affianca i genitori monitorando il processo di scolarizzazione, per intervenire nei casi di difficoltà, risolvere eventuali conflitti o aiutarli nell'espletamento delle procedure burocratiche.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle famiglie rom, vale la pena riportare l'esperienza condotta a Firenze dalla Cooperativa Sociale C.A.T. – Onlus (CAT Coop)¹⁹², che promuove pari opportunità di accesso alle scuole superiori di minori rom attraverso un approccio che non fa riferimento a una strategia di tipo compensativo volta a colmare le difficoltà nell'apprendimento (che normalmente comporta ulteriori processi di discriminazione). Infatti gli interventi della CAT Coop – che hanno avuto successo anche per studenti delle scuole secondarie superiori, dove normalmente gli allievi rom sono molto pochi – si basano sull'equa ripartizione delle azioni tra le famiglie rom, gli attori-chiave del territorio e le istituzioni scolastiche, favorendo, così, anche la cittadinanza attiva dei rom attraverso l'accesso all'istruzione, al lavoro, al sistema sanitario¹⁹³. Un altro approccio alla scuola e al coinvolgimento dei genitori è invece quello adottato dalla Comunità di Sant'Egidio che attraverso il programma "Diritto alla scuola, diritto al futuro" svolto a Roma, Napoli e Milano dall'a.s. 2008/2009 eroga borse di studio alle famiglie rom (100€ al mese), con le quali stipula un contratto volto a incentivare la frequenza scolastica. Le famiglie si impegnano a non consentire più di tre assenze mensili non giustificate, a mantenere contatti regolari con gli insegnanti e a garantire la frequenza dell'alunno alle attività sia scolastiche che extrascolastiche, comprese quelle nel periodo estivo¹⁹⁴.

Anche i due programmi attivati dal Tavolo Nazionale Istruzione prevedono azioni volte al coinvolgimento e alla sensibilizzazione delle famiglie, anche se i risultati saranno resi noti ed eventualmente diffusi più avanti. Alla stessa maniera, sono attese indicazioni metodologiche e operative anche riguardo agli aspetti della mediazione scolastica, del coinvolgimento dei genitori e della formazione degli insegnanti. Per quanto riguarda la formazione degli insegnanti, come si è già detto il MIUR sta predisponendo materiali e sussidi didattici nell'apposita piattaforma web.

IL PROGETTO NAZIONALE PER L'INCLUSIONE E L'INTEGRAZIONE DEI BAMBINI ROM, SINTI E CAMINANTI

1. Le caratteristiche del Progetto Nazionale

Il Progetto Nazionale per l'Inclusione e l'Integrazione dei Bambini Rom, Sinti e Caminanti è un progetto sperimentale guidato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con l'obiettivo di favorire processi di inclusione dei bambini e adolescenti rom, promuovere la diffusione di buone prassi di inclusione scolastica e praticare una scuola aperta e interculturale. Gli obiettivi specifici riguardano: la costruzione di percorsi di apprendimento secondo modalità inclusive e con il coinvolgimento di tutti gli attori della scuola; il miglioramento delle relazioni degli alunni rom con gli insegnanti e i compagni di classe; la riduzione dei tassi di abbandono scolastico e l'aumento della frequenza; il miglioramento dei rapporti delle famiglie rom con l'istituzione scolastica; una maggiore fruizione dei servizi sociali e sanitari del territorio da parte dei rom. Le attività sono condotte in parallelo nella scuola e nel contesto abitativo ("campo"). Sono state scelte scuole a maggiore presenza di studenti rom intervenendo nelle classi del biennio della scuola primaria e nel primo anno della scuola secondaria di primo grado. Il lavoro nel contesto abitativo degli studenti ha lo scopo di integrare gli obiettivi del successo scolastico con quelli riguardanti la promozione del benessere complessivo del bambino in relazione alla sua famiglia. Oltre a rafforzare il lavoro svolto a scuola, le attività

191 Bormioli S., *op. cit.*

192 <http://www.coopcat.org> (24 maggio 2014).

193 Scali G., "La scuola e i rom. L'esperienza dei residenti negli insediamenti nel Quartiere di Firenze", in Fondazione G. Michelucci, *Gli insediamenti rom e sinti in Toscana*, Novembre 2010. Inoltre, Scali G., *L'accesso all'istruzione e alla formazione professionale dei residenti negli insediamenti rom della circoscrizione 4 negli ultimi dieci anni*, non pubblicato, ricevuto il 9 maggio 2014.

194 Comunità di Sant'Egidio, *Dossier, op.cit.*

nel “campo” servono infatti anche a favorire l’accesso ai servizi locali da parte delle famiglie coinvolte e a promuovere percorsi di tutela della salute.

Il target di intervento del progetto è il gruppo classe, bambini e ragazzi di età compresa fra i 6 e i 14 anni, rom e non. Lo scopo degli interventi è quello di mettere in collegamento alunni, famiglie, personale scolastico (dirigenti, insegnanti, personale ATA). La metodologia è rapportata alle esigenze di ogni bambino e alle sue relazioni dentro e fuori il contesto scolastico in una prospettiva interculturale. Le metodologie adottate sono quelle del cooperative learning, del learning by doing¹⁹⁵ e della didattica laboratoriale. Per la governance del progetto è stata attivata una complessa struttura a due livelli, nazionale e locale¹⁹⁶. Le attività a scuola e nel contesto abitativo sono state svolte da settembre 2013 ad aprile 2014. Il progetto nel suo insieme ha interessato 23 scuole, 42 classi e 925 alunni, di cui 145 bambini e preadolescenti rom e sinti (92 dei quali residenti nei campi)¹⁹⁷. Tra maggio e settembre 2013 in ogni città sono state individuate: una scuola di intervento e una di controllo, per misurare in maniera effettiva gli impatti del programma mettendo a confronto i risultati, due operatori (uno per la scuola e uno nei campi)¹⁹⁸, un docente referente per ogni classe. Tra settembre 2013 e aprile 2014 nelle scuole sono stati realizzati, una volta al mese, incontri di formazione rivolti agli insegnanti e al personale ATA su cooperative learning, learning by doing e cultura RSC e Laboratori settimanali rivolti agli studenti in base alle specifiche esigenze delle varie classi e degli insegnanti. Nei campi, invece, sono stati svolti interventi di sostegno individualizzato per ogni alunno e per le famiglie attraverso momenti di accompagnamento programmati o creati ad hoc a seconda delle necessità. Sono state previste anche altre azioni formative attraverso un’apposita piattaforma web e occasioni di confronto e scambio di esperienze tra i diversi operatori scuola e “campo” coinvolti e i responsabili di progetto delle città coinvolte.

2. La sperimentazione del Progetto Nazionale nella città di Torino

La Città di Torino ha contribuito alla definizione del Progetto Nazionale per l’Inclusione e l’Integrazione dei Bambini Rom, Sinti e Caminanti capitalizzando le sue precedenti esperienze nel progetto nazionale P.I.P.P.I. (Programma di Intervento per la Prevenzione dell’Istituzionalizzazione)¹⁹⁹ e “Diklem Tu” di contrasto alla dispersione scolastica dei bambini e ragazzi rom in alcune scuole della città. Nel Progetto Nazionale sono state coinvolte due scuole secondarie di primo grado anziché una sola e un terzo istituto ha rappresentato la scuola di controllo. Gli studenti rom sono stati 16, distribuiti in 6 classi scelte dai dirigenti delle scuole. Al livello del territorio sono state coinvolte l’associazione ASAI (Associazione Animazione Interculturale) e la cooperativa Terra del Fuoco. Gli operatori scuola hanno scelto di presentarsi alle classi come figure di supporto con il compito di rendere la scuola più facile e piacevole. Oltre a svolgere le attività concordate con gli insegnanti, hanno curato la raccolta delle informazioni (utilizzando un sociogramma e un questionario compilati dagli insegnanti e dai ragazzi) da inoltrare periodicamente al coordinamento centrale del progetto. Anche le attività di “campo” e di mediazione tra le famiglie dei beneficiari e la scuola sono state definite e svolte in stretta collaborazione con i dirigenti e gli insegnanti delle scuole. Gli operatori hanno

195 Con il primo termine si intende una metodologia di insegnamento orientata all’apprendimento in piccoli gruppi di studenti i quali attivano processi di “problem solving di gruppo” allo scopo di conseguire risultati che richiedono il contributo di tutti i partecipanti, con l’insegnante nel ruolo di facilitatore e organizzatore delle attività. Con il termine *learning by doing* si fa invece riferimento a un apprendimento fondato sulla sperimentazione e l’esperienza diretta degli studenti.

196 Al primo livello è presente un Comitato scientifico (CS) per progettare, indirizzare, monitorare e valutare le attività, in cui sono coinvolti rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dell’Istruzione Università e Ricerca, dell’Istituto degli Innocenti, esperti delle Università ed esperti in qualità di Tutor Nazionali. È stata poi istituita una Cabina di Regia Nazionale (CRN) che segue in itinere il progetto, riunisce il CS, i referenti delle 13 città Riservatarie, ANCI e UNAR. Al secondo livello sono stati istituiti Tavoli locali composti dai referenti delle varie città, rappresentanti del settore sanitario ed educativo, del terzo settore, delle comunità RSC, i dirigenti delle scuole coinvolte e gli operatori di scuola e “campo”, che hanno il compito di raccogliere dati territoriali, programmare le attività e mettere in rete i vari attori. Accanto ai Tavoli Locali sono state attivate equipe multidisciplinari composte dagli operatori “campo” e scuola, insegnanti, referenti scuole, assistenti sociali, operatori sanitari, educatori/animatori del terzo settore, che hanno la funzione di accompagnare e supportare le attività progettuali, di monitoraggio e valutazione finale (queste ultime saranno curate dall’Università di Padova e dall’Università di Modena tra maggio e giugno 2014).

197 Queste informazioni sono tratte dal sito ufficiale del progetto e in particolare dal video “Una scuola inclusiva per tutti” in <https://www.youtube.com/embed/uBa-6l0s6Zc> (2 maggio 2014).

198 Nella città di Bari è stato coinvolto un operatore rom (intervista a un tutor nazionale del progetto, novembre 2013).

199 Il Progetto P.I.P.P.I. è stato condotto dalla stessa Direzione Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che coordina il Progetto nazionale di Inclusione dei Bambini Rom, Sinti e Caminanti. Per maggiori informazioni si può consultare il sito <http://www.minori.it/minori/il-progetto-pippi>.

curato, inoltre, la partecipazione degli studenti in attività extra scolastiche e di dopo scuola organizzate da altre associazioni o seguite da loro stessi.

Nonostante i beneficiari e il personale scolastico abbiano espresso il loro consenso, sono stati registrati rallentamenti organizzativi e forme di resistenza da parte di alcuni docenti che non hanno aderito agli incontri organizzati e che hanno interpretato le attività proposte come un ostacolo allo sviluppo dei programmi ordinari. Anche le famiglie rom delle due scuole non sono state coinvolte come previsto negli incontri iniziali volti a delineare i loro fabbisogni né in quelli aperti a tutte le famiglie. Nonostante nei questionari somministrati²⁰⁰ i bambini abbiano espresso soddisfazione, di fatto sono state messe in evidenza difficoltà a seguire alcune attività didattiche, l'orientamento a non proseguire gli studi, problemi connessi all'acquisizione dei materiali e degli strumenti didattici e l'assenza di relazioni e contatti con i compagni di classe al di fuori della scuola.

3. Primi risultati ed effetti del Progetto Nazionale

La valutazione dell'intero Progetto Nazionale deve essere ancora effettuata. Data la sua estensione territoriale, i risultati andranno commisurati in relazione alle situazioni delle diverse città: a Bari o Torino, ad esempio, il progetto si è inserito in un contesto già avanzato dal punto di vista delle politiche di inclusione dei bambini rom, trovando quindi maggior risposta da parte degli attori in termini di coinvolgimento nelle attività. Le criticità sopra descritte, in ogni caso, riguardanti il mancato coinvolgimento delle comunità rom, gli ostacoli nelle scuole e le osservazioni dei bambini rom non del tutto in linea con le aspettative del progetto, appaiono molto significative e preoccupanti.

4. Elementi di forza e di debolezza

Gli elementi di forza del Progetto Nazionale riguardano, in primo luogo, il fatto che si tratta di una sperimentazione che, con le dovute rettifiche, potrà essere trasferita alle città che non accedono ai finanziamenti della L. 285/97. Particolarmente importante è la scelta di lavorare in parallelo nella scuola e negli insediamenti dove vivono i minori rom, di intervenire sui gruppi classe nelle scuole, di prendere in considerazione la condizione delle famiglie degli studenti rom, di adottare un approccio di gestione della conoscenza e di puntare su reti territoriali nella consapevolezza che le azioni devono essere commisurate alle caratteristiche e ai fabbisogni dei diversi contesti. Altri elementi di forza sono rappresentati dall'adozione di un approccio multidisciplinare, di un sistema di governance articolato nei due livelli nazionale e locale, della prospettiva del confronto tra tutti gli attori coinvolti e di una visione globale per la gestione delle politiche di inclusione. I principali elementi di debolezza identificati a oggi riguardano la debolezza degli elementi metodologici volti a coinvolgere le famiglie rom e le loro comunità, le azioni a sostegno dell'apprendimento scolastico, della motivazione e dell'appassionamento alla scuola degli studenti rom che non sembrerebbero avere prodotto i risultati attesi a Torino (questo aspetto sarà approfondito nella valutazione complessiva del progetto) e l'assenza di prospettive concrete di replicabilità del progetto, a partire dalla mancanza dei finanziamenti.

PERCORSI DI INCLUSIONE SOCIALE E SCOLASTICA DEI BAMBINI ROM DEL "CAMPO SOSTA PANAREO" DI LECCE

1. Il progetto e i suoi risultati

A partire dal 1998 circa 250 rom appartenenti a una quarantina di nuclei familiari provenienti dal Montenegro (presenti in Italia già dagli anni '80) e dal Kosovo (arrivati nel 1996) vivono a Lecce nel "Campo sosta Panareo", un "campo" attrezzato dal Comune. Lo scorso 21 settembre 2013, a seguito di un finanziamento di 25 mila euro

200 Sono stati somministrati questionari a 11 minori tra i 16 beneficiari del progetto delle due scuole della città di Torino (aprile 2014).

erogato dalla Regione Puglia²⁰¹ l'associazione AlteraMente²⁰² ha avviato il progetto "Jek, Duj, Trin... Ánde Škola" – della durata di nove mesi e in corso nel mese di aprile 2014 – finalizzato all'acquisizione e al miglioramento della capacità di scrittura e lettura nei bambini rom e, contemporaneamente, a dare inizio ad un processo di interazione positiva tra la comunità del "Campo sosta Panareo" e la popolazione locale. Il progetto si propone di potenziare le competenze linguistico-matematiche dei bambini, pianificare percorsi di educazione civica e ambientale, facilitare il confronto con il tessuto sociale esterno al "Campo", realizzare attività ludiche e ricreative, valorizzare la cultura romani e favorire il mantenimento della lingua d'origine. Sono stati coinvolti nelle attività tutti i bambini di età compresa tra i cinque e dieci anni (24) residenti nel "campo", per metterli nelle condizioni di seguire programmi curriculari standard e non programmi ad hoc, che invece molte scuole locali adottano per gli alunni rom e che hanno come principale effetto quello di estraniarli dal resto della classe. Questa scelta, dettata dalla necessità di supportare il loro percorso scolastico sin dall'ingresso nella scuola per evitare sul nascere le difficoltà, ha comportato la nascita di malumori negli altri bambini e ragazzi più grandi dell'insediamento.

Per avviare le attività sono stati condotti interventi di mediazione socio-culturale e orientamento con le famiglie dei bambini rom, sono state contattate e coinvolte le scuole e i servizi sociali del Comune di Lecce e organizzati momenti di formazione con i volontari che avrebbero affiancato il gruppo promotore nella conduzione degli interventi di supporto scolastico e dei laboratori pomeridiani rivolti ai bambini. Queste attività sono animate da un nutrito gruppo di volontari formato da insegnanti, pensionati e studenti universitari, oltre che dalle referenti dell'associazione AlteraMente e sono accompagnate anche da momenti di confronto con le famiglie dei minori coinvolti.

Per definire e programmare il progetto, sin dalla sua ideazione è stata coinvolta la comunità rom residente nel "Campo sosta Panareo". Lo stesso gruppo promotore, infatti, è formato da tre ragazze gadje con una esperienza di ricerca e attività di mediazione e sostegno ai cittadini rom del "Campo Panareo" e da una ragazza romani dell'insediamento. Per svolgere le attività è stata creata un'ampia rete territoriale di diverse realtà: l'Associazione CSP Rom (nata all'interno del "Campo sosta Panareo" per rilevarne le problematiche interne e portarle all'attenzione degli Enti Locali, di cui fanno parte alcuni cittadini Rom ivi residenti), che si occupa della mediazione con le famiglie dei bambini coinvolti e supporta le attività che prevedono il recupero delle tradizioni della comunità e il mantenimento della lingua romanès; il Comune di Lecce (che si è dotato di un "ufficio Rom"), dato che i minori del "Campo sosta Panareo" sono affidati ai Servizi Sociali che, attraverso un'equipe specializzata composta da assistenti sociali e pedagogiste, si occupano delle problematiche relative ai minori e alla loro vita nel "Campo"; l'Istituto Comprensivo Statale "Ammirato – Falcone" di Lecce, che accoglie alcuni bambini Rom del "Campo"; l'Università del Salento – I.C.I.S.MI. (International Centre of Interdisciplinary Studies of Migrations), il cui Centro studi contribuisce alla realizzazione delle attività progettuali attraverso incontri di formazione e seminari sulle tematiche interculturali; il Consorzio Nova Onlus (Consorzio Nazionale per l'innovazione sociale)²⁰³ che supporta le attività laboratoriali del progetto; la Fondazione Romani Italia, che si propone di contribuire alla crescita sociale e culturale delle giovani generazioni appartenenti alle comunità romanès, favorire il benessere sociale e culturale del fanciullo e del giovane, superare il disagio giovanile, promuovere l'interculturalità e la cultura romani; il Comitato per la difesa dei diritti degli immigrati, un'iniziativa di solidarietà nata dall'incontro tra importanti associazioni di volontariato e singole persone che ha il ruolo di facilitatore nei rapporti con i cittadini rom; l'A.M.I.S. Onlus (Associazione Mediatori Interculturali Salento), che vede riunite diverse professionalità impegnate intorno alle tematiche delle migrazioni e offre servizi di mediazione linguistica e interculturale; il Centro Interculturale Migrantes (Ufficio Diocesano), che offre supporto nelle attività ludico-creative e didattiche; l'Associazione Popoli e Culture Onlus, impegnata sul territorio nel lavoro con gli immigrati con un'attenzione particolare ai minori, che offre supporto nelle attività ludico-creative e didattiche.

201 Il finanziamento è stato erogato nell'ambito del bando regionale "Principi Attivi". Si tratta di un contributo erogato dalla Regione Puglia per favorire la partecipazione dei giovani pugliesi alla vita attiva e allo sviluppo del territorio attraverso il finanziamento di progetti ideati e realizzati dai giovani stessi. In questo caso è stato finanziato un gruppo formato da 4 ragazze, tre gadje e una romani, che a seguito dell'erogazione del finanziamento hanno fondato un'associazione denominata AlteraMente, che ha come mission la realizzazione del progetto "Jek, Duj, Trin... Ánde Škola" e, più in generale, il supporto e il potenziamento del processo di scolarizzazione dei minori rom.

202 AlterMente è un'Associazione di promozione sociale di recente costituzione, nata dall'incontro con la comunità rom di Lecce in seguito a una ricerca condotta all'interno del "Campo sosta Panareo".

203 Si veda il caso di studio sul progetto COMINROM nel Capitolo Antidiscriminazione.

I risultati del progetto sono molto buoni: i bambini frequentano assiduamente le attività e la loro partecipazione costante ha una ricaduta positiva anche sulla scuola, sia in termini di consolidamento del legame con l'istituzione e con gli insegnanti, che dal punto di vista del rendimento scolastico. I genitori e i bambini hanno espresso la loro soddisfazione, ma hanno chiesto di estendere il servizio anche ai ragazzi più grandi, oltre che di proseguire le attività al di là della conclusione del progetto²⁰⁴.

2. Elementi di forza e di debolezza

Possono essere considerati elementi di forza del progetto: l'approfondita conoscenza delle dinamiche inerenti la scolarizzazione dei minori rom da parte del soggetto proponente; il coinvolgimento della comunità rom sin dalla fase di ideazione progettuale; la presenza nell'equipe di una ragazza rom; l'attivazione di una rete progettuale ampia; la scelta di realizzare le attività progettuali e di supporto scolastico al di fuori del "campo sosta".

Possono essere considerati elementi di debolezza del progetto: l'incertezza dal punto di vista della sostenibilità del progetto, dato che le attività al momento risultano finanziate per un solo anno; il fatto che il progetto non coinvolga i minori in età da obbligo formativo dagli 11 anni in su; il fatto che siano dedicati solo due giorni settimanali alle attività laboratoriali e di supporto scolastico.

3. Motivi del successo/fallimento

Tra gli elementi che hanno garantito una ricaduta positiva del progetto va segnalata la conoscenza pregressa che il gruppo di lavoro aveva delle dinamiche sociali e culturali riguardanti la comunità rom dell'insediamento, a cui si è accompagnato un costante processo di coinvolgimento, nell'elaborazione prima e nell'attuazione del progetto dopo. Si tratta, come dichiarato dalle socie di AlteraMente e confermato dalle famiglie rom intervistate, di un progetto che, seppure non privo di limiti, è pensato con i rom e non per i rom. Tra gli elementi che potranno minare la buona riuscita del progetto c'è sicuramente la mancanza di prospettiva e di continuità nel tempo delle azioni progettuali. Se il progetto dovesse avere termine a giugno 2014 e non prevedere una futura riedizione, si configurerà come una parentesi all'interno di un percorso di scolarizzazione dei minori rom che, sulla base delle esperienze degli anni passati²⁰⁵, sarà destinato ad un quasi certo fallimento, soprattutto se si usa come termine di paragone il tasso di scolarizzazione e le competenze effettivamente conseguite dei loro coetanei gadjé.

I processi di sostegno e potenziamento del percorso di scolarizzazione dei minori appartenenti a fasce sociali svantaggiate, come ampiamente condiviso nella letteratura in materia, necessitano di azioni costanti e protratte nel tempo, in grado di garantire supporto durante tutto il percorso di maturazione e sviluppo dell'autonomia del soggetto.

204 Tali informazioni sono state raccolte attraverso la survey condotta tra febbraio e marzo 2014 ai fini della redazione del presente rapporto.

205 Cfr. De Luca R., Panareo M. R., Sacco R., 2007, "Rom XoraXanè, strategie di adattamento di una comunità zingara dalla Jugoslavia al Salento" in Perrone L., (a cura di), *Transiti e approdi. Studi e ricerche sull'universo migratorio nel Salento*, Franco Angeli, Milano, 2007, pp. 111–135; De Luca R., Panareo M. R., "Scolarizzazione e grado di adattamento dei minori rom" in Perrone L., (a cura di), *op. cit.*, pp. 136–168; I.C.I.S.M.I., *Condizioni, stili di vita e consumi culturali della comunità Rom residente nel "Campo sosta Panareo"*, report di ricerca, 2010, (in http://www.icismi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8:condizioni-stili-di-vita-e-consumi-culturali-della-comunita-rom-residente-nel-campo-sosta-panareo&catid=9&Itemid=107).

CAPITOLO QUARTO: LAVORO

Ricerca del lavoro, formazione e assunzioni nel terzo settore

Dall'indagine emerge come a livello centrale non siano state attuate misure volte ad agevolare la ricerca di lavoro da parte delle comunità rom. Tuttavia, va segnalato come negli ultimi anni la Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro, pur non avendo realizzato progetti specifici a favore dei rom, ha attuato e sta attuando una serie di progetti, aperti anche ai gruppi rom di origine straniera, volti a promuovere l'integrazione e l'inserimento delle fasce vulnerabili di migranti nel mercato del lavoro. In particolare, con specifico riferimento all'ambito delle politiche attive del lavoro, a partire dal 2012 sono stati realizzati:

Programma sui servizi alla persona: ASSAP (Azione di Sistema per lo sviluppo di sistema integrati di Servizi alla Persona) – Il programma, realizzato nel corso del 2012 nelle 4 Regioni Obiettivo Convergenza e finanziato con € 9.757.000 a valere sul Fondo Sociale Europeo, è stato finalizzato alla diffusione dei servizi di incontro domanda/offerta verso i lavoratori e le famiglie, anche attraverso il coinvolgimento di operatori autorizzati di emanazione associativa (enti bilaterali, patronati). L'obiettivo è stato quello di attivare percorsi formativi individualizzati e/o di *training on the job* per badanti, assistenti familiari e colf, attraverso il coinvolgimento degli operatori privati del mercato del lavoro accreditati e/o autorizzati. I principali risultati raggiunti dalle 4 Regioni Obiettivo Convergenza sono stati: l'attivazione di 435 sportelli e la conclusione delle attività formative da parte di 4.862 assistenti familiari, 3.726 dei quali sono stati assunti. L'intervento è stato complementare all'azione già avviata dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione nel 2011 attraverso la sottoscrizione di accordi di programma con le regioni del centro nord, per le quali sono stati messi a disposizione € 7.000.000 (provenienti dal bilancio statale), poi integrati da ulteriori risorse regionali pari a € 15.320.056. Non esistono studi indipendenti sui risultati di tali progetti; secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro, al 31.09.2013 avevano concluso il percorso formativo circa 6.000 addetti ai servizi alla persona, di cui 3.500 sono stati assunti presso famiglie e cooperative. Va notato come il numero di rom che hanno partecipato al progetto sia sconosciuto.

Programma di contrasto al lavoro sommerso: RE.LA.R – "Rete dei servizi per la prevenzione del lavoro sommerso" – Nel corso del 2012, di concerto con le 4 Regioni Obiettivo Convergenza è stato realizzato un programma che ha visto il coinvolgimento dei servizi pubblici e privati per il lavoro e degli Sportelli Unici nei settori dell'edilizia, dell'agricoltura e del turismo, per un finanziamento di € 5.000.000 a valere sul Fondo Sociale Europeo. Sono stati attivati 2.030 tirocini nelle Regioni Campania (559), Calabria (390), Puglia (425) e Sicilia (656) nei settori dell'agricoltura (12%), edilizia (26%) e del turismo (62%). Il progetto ha visto il coinvolgimento di 101 enti promotori (enti formativi accreditati, enti bilaterali, soggetti privati autorizzati all'intermediazione domanda/offerta di lavoro). Anche in questo caso, non esistono studi indipendenti sui risultati del programma. Secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro, il 78% dei 2.030 tirocini realizzati si è trasformato in rapporti di lavoro, come attestato dalle comunicazioni obbligatorie. Infine, nell'ambito della cooperazione interistituzionale con il Ministero dell'Interno, la Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro ha collaborato alla progettazione di un intervento, a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di Paesi Terzi (FEI), annualità 2013, finalizzato a realizzare interventi territoriali volti a sostenere l'occupabilità di 12.000 cittadini di Paesi terzi vulnerabili o in condizione di disagio occupazionale, tramite servizi di informazione, orientamento al lavoro e valorizzazione delle competenze informali, attraverso l'attivazione di servizi individuali personalizzati e funzionali alla promozione dell'occupazione. Tale intervento, del valore di € 12.000.000, prevede l'integrazione delle risorse a valere sul FEI con gli interventi di politica attiva del lavoro finanziati dalle Regioni. Anche in questo caso, va sottolineato come

non sia possibile individuare quanti rom di origine straniera abbiano partecipato al progetto e con quale percentuale di “successo”.

Un effetto diretto della SNIR è stata invece la costituzione del **Tavolo Nazionale sul Lavoro**: su proposta dell’UNAR, il 28 marzo 2013 viene istituito il “Gruppo di lavoro sulle tematiche del lavoro, della formazione e delle politiche sociali con compiti di analisi, valutazione, proposte di interventi e misure”²⁰⁶ volte a favorire l’ingresso delle comunità rom nel mondo del lavoro. Ad oggi il Tavolo non ha prodotto risultati concreti, fatta eccezione per una serie di proposte – non ancora tradottesi in azioni effettive – e l’ipotesi della suddivisione del Tavolo in tre sottogruppi – principalmente funzionali ad attività di studio e di ricognizione. La lentezza con cui procedono i lavori del Tavolo è spiegata dai coordinatori dello stesso in termini di cambi di governo (avvenuti nell’aprile 2013 e nel febbraio 2014). I limiti operativi derivanti dal doppio cambio di governo sono riportati anche da alcuni membri del Tavolo Lavoro e definiti “un grande ostacolo” alle attività, in quanto comportano lunghi tempi di attesa per il riaccredito formale delle cariche dirigenziali e talvolta il rinnovamento di queste ultime e quindi degli interlocutori amministrativi²⁰⁷. In particolare, relativamente alle iniziative di supporto alla ricerca di lavoro e inserimento lavorativo si segnalano due misure proposte e finanziate ma non ancora attuate.

In seno al Tavolo sul Lavoro (riunitosi per la prima volta solo nel gennaio 2014, anche se istituito nel marzo 2013), è stato proposto di avviare nelle Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) il **Programma sperimentale di intervento per la promozione dell’inserimento lavorativo di soggetti discriminati e svantaggiati**. Le misure previste dal progetto si snodano intorno a due principali azioni: la prima, indirizzata alle categorie socialmente fragili, prevede l’attivazione di tirocini formativi, mentre la seconda è volta a supportare le associazioni del territorio. Per quanto concerne le categorie destinatarie del progetto, è stato stabilito che i beneficiari dei tirocini siano 80 rom e 80 LGBT (lesbiche, gay, bisessuali e transessuali) e che le associazioni del territorio siano enti che già si occupano della tematica dei diritti umani presso le comunità rom e persone LGBT. Il ruolo specifico delle associazioni dovrebbe essere quello di facilitare l’inserimento nel mercato del lavoro dei destinatari dei tirocini, relazionandosi con quelli che nell’ambito della regione o nell’area metropolitana possono svolgere la funzione di soggetti promotori di tirocinio. Inoltre, si sta vagliando l’ipotesi per cui siano le associazioni stesse a individuare i soggetti destinatari dei tirocini garantendo che si tratti effettivamente di persone discriminate e svantaggiate. Le associazioni saranno selezionate tramite bando, che è in attesa di pubblicazione a causa di ostacoli burocratici: si tratta di nodi problematici legati alla concertazione delle istituzioni coinvolte e che è necessario risolvere per poter proseguire con la pianificazione. A tale proposito, sono stati consultati il Garante della privacy e il Ministero del Lavoro – di cui si attendono i pareri – in modo tale da poter individuare quei meccanismi di gestione che consentano di superare il problema del trattamento dati e delineare la strutturazione organizzativa del programma. Circa gli obiettivi del Programma, dalle interviste con i responsabili del progetto è emersa una sostanziale indeterminazione, dal momento che, se da una parte si afferma che il fine del progetto è l’inserimento lavorativo, dall’altra si tende a sfumare tale affermazione facendo coincidere, di fatto, gli obiettivi non più con l’effettivo inserimento lavorativo ma con l’opportunità di svolgere un tirocinio, per altro molto limitato nel tempo. Ciò che emerge è un sostanziale disinteresse del progetto rispetto a quello che accadrà ai beneficiari una volta terminato il tirocinio. Quindi, gli obiettivi del progetto tendono a subire una serie di slittamenti semantici: dall’inserimento lavorativo vero e proprio, si passa all’opportunità dell’inserimento attraverso il tirocinio, fino ad arrivare al tirocinio stesso, che viene visto come un’opportunità curriculare da spendersi in seguito in una eventuale, ma ancora indefinita, attività lavorativa. I tirocini dovrebbero essere attivati nelle città di Napoli, Bari, Catania, Reggio Calabria e Lamezia, supportati dalle associazioni del territorio coinvolte. L’amministrazione beneficiaria del Programma è l’Ufficio Antidiscriminazioni Razziali, Dipartimento Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Programma

206 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, DPO, *Decreto Istitutivo del Tavolo Lavoro*, 28 marzo 2013. Il coordinatore del Tavolo è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il Tavolo è composto dal direttore generale per l’inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – con il compito di coordinamento e di segreteria tecnica e rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca Scientifica, del Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, dell’Istituto Nazionale di Economia Agraria, delle regioni Emilia-Romagna e Toscana, dell’UPI e dell’ANCI, dell’ISFOL, della Croce Rossa Italiana, della Caritas Italiana, dell’Unicef Italia, dell’Associazione Italiana Zingari Oggi, della Federazione Rom e Sintì Insieme e della Federazione Romani. Documento in archivio Associazione 21 luglio.

207 Intervista del 20 marzo 2014.

rientra nel *PON Governance e Azioni di Sistema* e il suo importo complessivo è di 1.620.000€. L'attuazione del programma è stata assegnata con affidamento diretto al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e alla S.p.A. Italia Lavoro. Per quanto riguarda l'orizzonte temporale, il progetto sarebbe dovuto partire il 10/2/2014 e terminare il 31/12/2014. Ad oggi (aprile 2014) il progetto non è stato ancora attivato.

La seconda proposta avanzata dal Tavolo Nazionale sul Lavoro riguarda l'ipotesi di replicare il **Programma ACCEDER**²⁰⁸ – realizzato già a partire dal 2000 in Spagna – effettuando una prima sperimentazione nelle Regioni Lazio, Piemonte, Lombardia, Toscana, per poi estenderlo ad altre Regioni. Lo studio di fattibilità ha come fulcro il confronto tra il DPO, la *Fundacion Segretariado Gitano* e il Ministero del Lavoro spagnolo e tra i referenti regionali delle politiche del lavoro e i referenti in Spagna del progetto ACCEDER. Il 16 ottobre 2013 – in forte ritardo rispetto ai tempi previsti – il DPO ha pubblicato un bando apposito, con l'obiettivo di realizzare un servizio di "Elaborazione di un modello di sviluppo dell'occupabilità per Rom, Sinti e Caminanti, finalizzato alla sperimentazione all'interno dei territori delle Regioni in obiettivo Convergenza di un progetto pilota sull'esempio della buona pratica del Programma Acceder". Il progetto si colloca nell'ambito del *PON Governance e Azioni di Sistema*, Obiettivo Convergenza (2007–2013), Asse B Occupabilità – Obiettivo 2.3 Costruire modelli e strumenti condivisi per accrescere l'occupabilità e l'efficacia dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati – Azione A "Azione finalizzata alla promozione dell'impresa sociale attraverso modelli che promuovono l'occupabilità dei soggetti svantaggiati"²⁰⁹. La Commissione di valutazione ha eletto il vincitore del bando ma i lavori sono fermi e non possono iniziare fino a quanto il decreto di approvazione della nomina del vincitore non sarà pubblico: affinché lo sia, c'è necessità della firma del capo Dipartimento, la quale è però attualmente (giugno 2014) in attesa di riconferma, a causa del cambio di Governo. Tale ritardo costituisce un grande intralcio per la tabella di marcia dell'UNAR, il quale aveva previsto di pubblicare a breve un nuovo bando per esportare il modello sperimentato nella città pilota anche in altre città italiane. Segnaliamo come tale sperimentazione rientra nei Fondi strutturali della programmazione 2014–2020 (la cui legittimità di spesa scadrà nel giugno 2015) e come l'UNAR abbia ottenuto che nella nuova programmazione dei Fondi strutturali 2014–2020 sia inclusa anche la trasferibilità del programma ACCEDER.

Per quanto riguarda il livello locale, è interessante riportare il progetto "WE CAN", promosso dalla Provincia di Torino e da OSC locali. Il progetto ha avuto luogo lungo il 2012 e ha avuto come obiettivo l'inclusione dei rom nel mercato del lavoro. Più di 100 rom sono stati coinvolti come potenziali beneficiari, 74 di questi sostenuti per l'ottenimento della documentazione necessaria nella ricerca di un lavoro (compilazione del curriculum vitae, iscrizione ai centri per l'impiego, l'acquisizione del codice fiscale) e 18 persone hanno infine intrapreso un tirocinio. Terminato il tirocinio, il 22% – ovvero 4 persone – hanno ottenuto un impiego regolare in lavori non qualificati.

Pubblico impiego

Il pubblico impiego è regolato in Italia dal Decreto Legge 165 del 10 marzo 2001, ovvero il Testo Unico sul Pubblico Impiego. Quest'ultimo è stato in seguito modificato dal Decreto Legge 150 del 27 ottobre 2009 volto a migliorare la produttività, l'efficienza e la trasparenza nella Pubblica Amministrazione. Il Testo Unico sul Pubblico Impiego stabilisce i requisiti di ammissione alla pubblica amministrazione, come: la conoscenza di almeno una lingua straniera, l'idoneità fisica, la conoscenza di base delle applicazioni informatiche,

208 Il progetto si concentra sulla creazione di percorsi individuali per l'accesso al mercato del lavoro (orientamento, formazione, inserimento lavorativo, indagini sul mercato del lavoro, etc.) e in parte sulla promozione di politiche rivolte ai rom (incoraggiare programmi pubblici che migliorino le condizioni sociali dei rom; campagne di sensibilizzazione contro i pregiudizi; assistenza tecnica alle amministrazioni locali e sociali per la progettazione di piani e misure). Operativo dal 2000, presente in 14 comunità autonome spagnole, ad oggi si è rivolto complessivamente a 64.000 persone – di cui il 67% gitani e di cui 43.000 hanno poi ottenuto un contratto di lavoro – e ha visto 1.600 corsi di formazione a cui hanno partecipato 15.000 persone. Le due edizioni del progetto (2000 – 2007; 2007 – 2013) sono state finanziate principalmente dal Fondo Sociale Europeo ed hanno avuto finora un costo di 1.144.000; *Cfr.* http://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/empleo_y_formacion_profesional/acceder.html (5 giugno 2014).

209 In particolare, il bando si rivolge alle associazioni del terzo settore con comprovata esperienza in attività per l'inclusione delle comunità RSC e prevede le seguenti attività: analisi e studio del Programma ACCEDER ed elaborazione di uno studio di fattibilità rispetto alla replicabilità dell'esperienza nelle Regioni Obiettivo Convergenza; elaborazione di un modello per la realizzazione di un progetto pilota; disseminazione del modello sul territorio.

l'insussistenza di precedenti destituzioni o dispense dall'impiego presso un'amministrazione pubblica per persistente insufficiente rendimento e la cittadinanza italiana fino a che la Legge 97 del 6 agosto 2013 non è stata varata. L'art.7 di tale legge, contenente disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (Legge europea 2013), prevede, infatti, che potranno partecipare ai concorsi pubblici non solo i cittadini italiani e comunitari, ma anche gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e i titolari di protezione internazionale. Generalmente, per accedere a un pubblico impiego è necessario presentare una domanda di ammissione di risposta al bando e sostenere una prova scritta ed orale. La commissione esaminatrice valuta le prove e redige una graduatoria in base al merito. Secondo quanto stabilito dalla Legge 68/1999, la pubblica amministrazione è obbligata a rispettare le quote d'ammissione riservate alle persone disabili e alle persone appartenenti alle categorie protette. In Italia, l'appartenenza etnica è considerata un dato sensibile e quindi non esistono dati sulla composizione *etnica* dei dipendenti pubblici e dati sul numero di rom che lavorano nella pubblica amministrazione non sono mai stati raccolti. Allo stesso modo, non disponiamo di dati sulla percentuale di impiegati pubblici beneficiari di periodi di formazione.

Prima esperienza lavorativa

Anche nell'ambito della prima esperienza lavorativa, non si registrano interventi specifici rivolti alle comunità rom realizzati a livello nazionale. Ad oggi le politiche di inserimento lavorativo appaiono circoscritte all'iniziativa di singole regioni italiane, in particolare Lombardia, Marche, Puglia, Campania e Toscana²¹⁰. A partire dall'approvazione della SNIR, ma in modo indipendente da questa, il Ministero del Lavoro ha realizzato due misure *mainstream* rivolte ai minori e alle donne alle prese con l'entrata nel mercato del lavoro.

Interventi di inserimento socio-lavorativo per minori stranieri non accompagnati – Nel corso del 2012 la Direzione Generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro ha attivato misure di intervento per realizzare percorsi di integrazione socio-lavorativa a favore dei minori stranieri non accompagnati, garantendo il proseguimento della loro permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età. L'intervento si basa sul finanziamento di una "dote individuale" finalizzata all'acquisizione di competenze professionali e/o all'inserimento professionale. Sono state stanziare risorse pari a € 5.498.000 (€ 2.583.000 a valere sul Fondo Sociale Europeo e € 2.915.000 sul Fondo Politiche Migratorie) con le quali sono state finanziate 1.226 doti individuali. Le attività sono attualmente in corso di realizzazione. Tuttavia, va specificato come il fenomeno dei cosiddetti "minori non accompagnati" non riguardi corposamente i rom e che quindi, anche per quanto riguarda questa misura, non sia possibile quantificare il numero di rom coinvolti, stimabile però come molto basso.

Interventi di inserimento socio-lavorativo per minori straniere non accompagnate e giovani donne migranti a rischio di esclusione sociale – È stata promossa dalla Direzione Generale dell'Immigrazione, ed è in corso di realizzazione (gennaio-settembre 2014), un'azione di sviluppo e diffusione di modelli innovativi di supporto all'autonomia delle giovani migranti destinato a 380 tra minori straniere non accompagnate in fase di transizione verso l'età adulta, anche richiedenti o titolari di protezione internazionale o umanitaria, e giovani donne migranti di età non superiore ai 24 anni (finanziata nell'ambito del FEI 2012 e dai PON Obiettivo 1 e 2, per un ammontare complessivo di 1.248.000 euro). L'obiettivo del progetto è quello di promuovere strumenti innovativi di sviluppo dell'autonomia delle giovani straniere non comunitarie, attraverso percorsi personalizzati e reti territoriali di servizi. I percorsi personalizzati consisteranno in pacchetti integrati di servizi mirati, in primo luogo, a inserire le giovani migranti nel circuito formativo, lavorativo e sociale italiano, promuovendo la loro partecipazione attiva alle attività educative e di ricerca di un lavoro; ma anche a consentire loro di ottenere i requisiti necessari alla conversione del permesso di soggiorno una volta raggiunta la maggiore età, così come previsto dall'articolo 32 del Testo Unico sull'Immigrazione. Nei percorsi personalizzati di fruizione dei servizi, le giovani migranti saranno affiancate da un

210 Fra i diversi progetti, indichiamo "Op/La Opportunità Lavoro: Rom rumeni verso l'inclusione socio lavorativa" di Napoli; "Progetto RETIS" e "Form on the Job" a Roma; il Progetto "Valore Lavoro" di Milano; l'iniziativa "La Kumpania" di Napoli; la proposta di attivazione di tirocini lavorativi destinati ai rom rumeni a Reggio Calabria.

tutor che avrà il compito di prendere in carico la persona e individuare soluzioni integrate ai suoi specifici bisogni²¹¹. Si registra l'assenza di studi indipendenti sui risultati in itinere di tali progetti e, così come per le altre misure illustrate, non è possibile stabilire il coinvolgimento dei rom in tali programmi.

L'assenza di dati è dovuta al fatto che, come già specificato, l'appartenenza etnica è un dato sensibile in Italia e di conseguenza non è possibile sapere quanti rom aderiscano alle politiche *mainstream* e non rivolte specificatamente a loro. In ogni caso, si può stimare che il numero di rom beneficiari di tali misure sia particolarmente basso: come sottolinea un'antropologa italiana²¹², una questione fondamentale da tenere a mente è che le comunità rom sono quasi sempre state trattate – nell'ambito delle politiche sociali – come una categoria a parte e distinta dal resto della società, oggetto di politiche esclusive e per questo generalmente non inclusi nelle politiche *mainstream*.

Eliminazione di barriere e discriminazioni

Funzionale all'obiettivo di eliminare barriere e discriminazioni anche nell'accesso al mercato del lavoro, è l'adesione dell'Italia, attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'UNAR a partire dal 2008, al *Network europeo EUROMA sull'inclusione sociale e la comunità rom*. Inoltre, l'Italia ha promosso, avvalendosi del supporto tecnico-scientifico dell'ISFOL, la costituzione di una *Rete nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa dei rom*, alla quale hanno aderito diverse amministrazioni, sia centrali che locali, che ha l'obiettivo di condividere la conoscenza sulle strategie realizzate sul territorio nazionale di promozione dell'inclusione dei rom.

Non si registrano altre iniziative intraprese a livello nazionale, bensì una serie di misure nate dalla volontà degli enti locali. Tra le diverse esperienze del territorio, vanno segnalate su Torino *Tecniche di inserimento rom*²¹³ e la creazione di una nuova area di libero scambio non professionale di oggetti usati a Porta Palazzo²¹⁴, il programma *Valore Lavoro* avente luogo a Milano e Mantova nel corso del 2009²¹⁵ e *RETIS e Form on the job* realizzati dal Comune di Roma tra il 2010 e il 2011. Un servizio che ha invece un carattere nazionale ma che non riguarda direttamente i rom e che probabilmente poco li coinvolge – considerando il basso tasso di alfabetizzazione – è il consolidamento del *Portale Integrazione Migranti* (www.integrazionemigranti.gov.it), uno strumento messo a punto per facilitare la conoscenza dei servizi disponibili sul territorio da parte dei migranti, condiviso con le altre Amministrazioni competenti in materia e punto di riferimento al livello nazionale per tutti gli attori (nazionali, regionali, locali e del terzo settore) che a vario titolo operano per l'integrazione della popolazione straniera. Il *Portale Integrazione Migranti* è un sito nato con la finalità di favorire l'integrazione nella società italiana dei cittadini stranieri. On-line dal 17 gennaio 2012, il Portale nasce da un progetto co-finanziato dal Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi terzi (FEI), coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e che vede la partecipazione sin dall'inizio del Ministero dell'Interno e del MIUR. Successivamente la rete dei soggetti coinvolti nell'implementazione del Portale si è ampliata, sia grazie alla collaborazione di altri soggetti istituzionali, quali il Ministero della

211 Inoltre, sono previsti servizi complementari, coadiuvati da mediatori culturali, in quattro aree: l'assistenza giuridico-amministrativa (necessaria ad ottenere i documenti per la permanenza regolare sul nostro territorio), l'affiancamento e il sostegno psicologico (mirato a valorizzare le competenze e le potenzialità della persona, ma anche a facilitare l'accesso alle strutture sanitarie), il supporto nella ricerca e reperimento di una casa, le attività culturali e ricreative.

212 Intervista con un'antropologa, Università di Verona, 3 luglio 2014.

213 Progetto finanziato, a livello centrale, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tramite la Regione Piemonte e la Provincia di Torino, che aveva come obiettivo l'inserimento socio lavorativo e la regolarizzazione di 71 persone appartenenti alle comunità rom. L'approccio del progetto è quello della presa in carico globale e della personalizzazione degli interventi tramite l'istituzione di uno sportello informativo presso cui si son potuti rivolgere i rom interessati e la messa a disposizione di un tutor per avviare attività di regolarizzazione, orientamento, formazione e inserimento in tirocinio. Il progetto ha permesso di regolarizzare 40 persone (e 26 minori) e di realizzare 15 percorsi formativi per 71 persone, di queste 16 hanno concluso positivamente il tirocinio e 3 sono state assunte mentre 6 persone operano con collaborazioni occasionali.

214 Deliberazione della Giunta comunale, *Nuova area di libero scambio non professionale di cose usate a Porta Palazzo*, 2010.

215 Il progetto, destinato soprattutto a giovani e donne rom e sinti, ha come obiettivo principale quello di favorire percorsi di inserimento lavorativo proponendo modalità specifiche e adatte alle comunità rom per i servizi di orientamento al lavoro e sensibilizzando gli operatori sui temi della discriminazione, cfr. Regione Lombardia, Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, *Valore Lavoro. Integrazione e inserimento lavorativo di rom e sinti*, 2010, in: <http://www.orimregionelombardia.it/index.php?c=490> (5 marzo 2014).

Salute, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, le Regioni e i Comuni maggiormente impegnati sui temi dell'integrazione e delle politiche per l'immigrazione, sia attraverso il coinvolgimento degli operatori del terzo settore promotori ed attuatori delle politiche di integrazione, primo fra tutti i patronati, con oltre 4.200 sportelli immigrazione i cui servizi sono mappati sul Portale. Il Portale è, infatti, organizzato per assi: Lingua, Lavoro, Casa, Salute, Minori e seconde generazioni. A questi si aggiunge la mediazione interculturale come servizio trasversale. Per ciascun settore, il Portale consente all'utente di reperire i riferimenti utili sui servizi che nel proprio territorio sono offerti agli stranieri²¹⁶.

Per quanto riguarda le difficoltà affrontate dalle donne rom, non è stata intrapresa alcuna misura e allo stesso modo non è stata promossa alcuna attività volta ad accrescere la consapevolezza tra la società maggioritaria sui benefici derivanti dall'inclusione delle comunità rom. Per quanto concerne la disoccupazione giovanile, è opportuno menzionare il progetto nazionale Garanzia Giovani, parte del Piano europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile e finanziato dal Fondo Sociale Europeo e da fondi nazionali (1,5 miliardi di euro). Il progetto si rivolge a giovani in condizioni di vulnerabilità, ovvero, in particolare, a giovani tra i 15 e 29 anni cosiddetti NEET, ovvero non impegnati in un percorso di istruzione, lavorativo o di formazione al lavoro²¹⁷. L'obiettivo della politica è di orientare e formare i giovani NEET, attraverso i centri locali per l'impiego. È stato previsto che gli interventi saranno coordinati e monitorati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, organizzati dalle Regioni e gestiti direttamente dalle Province e dai centri locali per l'impiego, i quali ricoprono, di conseguenza, un ruolo centrale per il successo del progetto. Il fulcro del progetto è rappresentato dalla presa in carico del giovane da parte del centro locale per l'impiego il quale – in base all'età, al livello di istruzione, la condizione sociale, la storia personale del beneficiario – realizza un piano individuale. Quest'ultimo può prevedere l'opportunità del servizio civile, di periodi di formazione, di tirocini, di borse lavoro, etc. È stata dunque prevista una campagna informativa per diffondere la conoscenza del progetto tra la società e tra le imprese così come la firma di un protocollo di collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e le imprese locali e nazionali. Il progetto è stato lanciato nel maggio 2014 e terminerà il 31 dicembre 2015. Finora (luglio 2014), solo due protocolli sono stati firmati e non è ancora iniziata alcuna campagna informativa.

Autoimpiego e accesso al microcredito

Tra le comunità rom che vivono in Italia, il lavoro autonomo costituisce un'importante realtà: circa la metà dei rom occupati svolgerebbe un lavoro indipendente e di questi il 50% circa lo farebbe in modo irregolare²¹⁸. In particolare, le attività svolte dai rom in tale settore riguardano la raccolta di metalli e il commercio ambulante e coinvolgono soprattutto gli uomini sotto i 30 anni²¹⁹. Per regolarizzare la posizione di coloro che svolgono la raccolta/riciclaggio dei metalli in maniera informale, sul territorio nazionale sono state intraprese iniziative solo in due province: quella di Bolzano e quella di Reggio Calabria. Oltre a queste due esperienze, non si registrano altre misure di regolarizzazione del lavoro autonomo condotto in modo informale. La delibera di Bolzano²²⁰ disciplina la raccolta e il trasporto dei rifiuti (mate-

216 L'area "Servizi" è stata finora alimentata con 13.512 servizi erogati dagli enti e dalle associazioni iscritte al Registro di cui all'art. 42 del T.U. sull'Immigrazione. Attualmente sul Portale sono dunque presenti informazioni aggiornate e geo-referenziate sui servizi offerti da 1.252 tra associazioni/enti iscritti al Registro delle Associazioni, Regioni, Province, Comuni, Patronati e Consigli Territoriali. In particolare, sono oltre 4.200 gli sportelli informativi per migranti attivati dai Patronati e consultabili sul Portale. L'accesso alle informazioni è facilitato da un motore di ricerca dedicato. Oltre ai servizi, sono disponibili sul Portale diverse sezioni informative e documentali, tra le quali un'area in cui vengono raccolte le guide multilingue pubblicate a livello nazionale o locale, contenenti informazioni utili per la vita dei cittadini stranieri. In tale ambito diverse sono le guide inserite relative al settore del lavoro. Inoltre, nella sezione normativa del Portale sono presenti schede tematiche che attraverso sintetici testi esplicativi, di taglio giuridico, affrontano i diversi aspetti legati all'integrazione dei cittadini stranieri in Italia, tra i quali, naturalmente, il diritto al lavoro. Attualmente sono 1.457 gli utenti registrati a tale servizio, diventato multilingue nel primo semestre del 2013 (una versione sintetica della newsletter è stata tradotta in albanese, arabo, cinese, francese, inglese, punjabi, russo, spagnolo, tagalog e ucraino). È inoltre on line dal giugno del 2013 la versione inglese del Portale.

217 In Italia, i giovani NEET tra i 15 e i 29 anni sono 2.250.502, ovvero il 23,8% della popolazione totale di tale classe di età.

218 Fondazione Casa della Carità, *op.cit.*, p. 51.

219 Fondazione Casa della Carità, *op.cit.*

220 Decreto del presidente della Provincia n. 291 dell'11 settembre 2012, *Regolamento relativo alla legge provinciale sui rifiuti concernente l'attività di raccolta e trasporto di rifiuti (materiali metallici) in forma ambulante.*

riali metallici) effettuati in modo ambulante e abilita allo svolgimento di tale attività i soggetti residenti nella Provincia di Bolzano – che dispongono di un automezzo al di sotto delle 3,5 ton, che hanno come oggetto del commercio esclusivamente materiali metallici prodotti da terzi la cui quantità massima annua non supera le 100 ton²²¹. La delibera è il risultato di un percorso iniziato nel 2011, quando a causa della nuova legislazione europea e nazionale sulla gestione dei rifiuti, i sinti diventano soggetti a condanne penali per l'attività economica di raccolta di metalli di scarto e richiedono quindi un intervento della Provincia. Grazie alla delibera, oggi sono registrati formalmente per condurre la propria attività di raccolta 160 soggetti, di cui solo 50 sono famiglie sinte: un dato indicativo di quanto una misura pensata per una minoranza possa avere effetti positivi sulla società tutta²²². Va sottolineato come la delibera sia stata emessa indipendentemente dalla SNIR.

Sull'esempio della delibera di Bolzano, la Provincia di Reggio Calabria ha proposto nel dicembre 2012 di creare un registro degli ambulanti che esercitano la raccolta e la vendita di rifiuti speciali non pericolosi²²³. Tale iniziativa rientra all'interno del quadro della SNIR. Come ha sottolineato il presidente del Consiglio Provinciale: «La legge nazionale non consente che una persona possa andare a recuperare ferro dai rifiuti o dai campi per poterlo riciclare»²²⁴. La proposta era stata sollecitata dall'Opera Nomadi Reggio Calabria, la quale – partecipando alla Campagna *Dosta!* – aveva chiesto che non fossero svolte solo attività di sensibilizzazione, ma che venisse intrapresa una misura concreta per i rom. La giunta Provinciale ha accolto con sensibilità quindi la proposta di creare un registro e con la Delibera del Consiglio del 20/12/12 è stato istituito il Registro provinciale delle ditte che effettuano la gestione di rifiuti e merci ai sensi dell'articolo 266 c.5 del D.Lgs. 152/2006. I requisiti per l'iscrizione al registro sono: essere titolari di ditte che esercitano il commercio ambulante; il possesso di un documento di identità valido; il possesso del certificato di iscrizione alla camera di commercio industria, artigianato, agricoltura (CCIAA); l'autorizzazione al commercio ambulante rilasciata dal Comune di riferimento; la proprietà o la disponibilità di un automezzo omologato al trasporto su strada; la possibilità di aprire una partita IVA. Le ditte hanno poi il dovere di rispettare alcune istanze: esercitare le proprie attività esclusivamente sul territorio provinciale, poter raccogliere e vendere un massimo di 200 tonnellate all'anno; registrare su un documento contabile tutte le singole operazioni di vendita e acquisto dei rifiuti e dei materiali parificabili. La delibera, accolta con entusiasmo dal terzo settore e dai rom interessati dal commercio ambulante, si è però scontrata immediatamente con la posizione delle forze dell'ordine, le quali hanno evidenziato come l'iscrizione all'albo della Provincia non permettesse di rilasciare il formulario necessario per registrare la tracciabilità dei rifiuti. L'ottenimento del formulario è legato all'iscrizione ad altri albi, per iscriversi ai quali è necessario avere accesso a forme di reddito spesso non alla portata dei rom. Per questo motivo, l'Opera Nomadi ha richiesto, più volte nel corso del 2013, che vengano create le condizioni affinché anche chi non ha reddito possa esercitare il proprio mestiere in modo regolare e che vengano trovate soluzioni per far sì che la Delibera provinciale diventi a tutti gli effetti operativa. Tutt'oggi la Provincia, pur avendo dimostrato una certa disponibilità, non ha risposto in modo concreto e la Delibera provinciale e il suo registro restano quindi lettera morta.

Un'altra iniziativa da segnalare riguarda la proposta avanzata in seno al già menzionato Tavolo Nazionale sul Lavoro, circa l'istituzione di un sottogruppo che si occupi di studiare la tematica della regolarizzazione dei mestieri autonomi praticati dai rom (in particolare, «Spettacoli viaggianti, raccolta e vendita di materiale ferroso e mercatini»²²⁵). Si segnala come la storica e tuttora presente attività economica di alcuni Caminanti – ovvero il mestiere itinerante dell'arrotino – non sia stata considerata dal Tavolo. Fino ad ora il sottogruppo

221 Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige, *Decreto del Presidente della Provincia 11 settembre 2012*, n. 29, cfr. http://lexbrowser.provinz.bz.it/doc/it/195586/decreto_del_presidente_della_provincia_11_settembre_2012_n_29.aspx?view=1.

222 Cfr. Rapporto sul «Primo incontro dei membri italiani dell'European Academic Network on Romani Studies (RAN)», Bolzano, 17 marzo 2014, in <http://romanistudies.eu/wp-content/uploads/2014/03/Report-Workshop-Italy.pdf>.

223 In particolare: materiali ferrosi; non ferrosi; imballaggi in carta e cartone, in plastica, in legno, metallici, in materiali compositi, in vetro, in materia tessile; ferrosi e non, provenienti da parti di autovetture; rifiuti ingombranti; metalli provenienti da rifiuti urbani. Cfr. Provincia di Reggio Calabria, *Deliberazione del Consiglio Provinciale, Istituzione Registro Provinciale delle Ditte che effettuano gestione di rifiuti e merci ai sensi dell'art.266,c.5, D.Lgs. 152/2006*, 20 dicembre 2012.

224 Reggio, *Inserimento socio-lavorativo dei Rom: le proposte della Provincia*, 6 dicembre 2012; http://www.strill.it/index.php?option=com_content&view=article&id=149799:reggio-inserimento-socio-lavorativo-dei-rom-le-proposte-della-provincia&catid=40:reggio&Itemid=86.

225 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Dipartimento Pari Opportunità, *Decreto Istitutivo del Tavolo Lavoro*, 28 marzo 2013. Documento in archivio dell'Associazione 21 luglio.

– che avrebbe comunque una funzione tecnico-scientifica e non operativa – non si è ancora riunito, per difficoltà imputabili – secondo gli intervistati – all’instabilità della politica italiana, il cui recente cambio di governo costringe a lunghi tempi di attesa per la rassegnazione delle cariche dirigenziali da attribuire. Nel settore dell’autoimpiego ha rilevanza la tematica degli spettacoli viaggianti, tradizionalmente condotti da molte famiglie di sinti, le cui attività economiche avevano risentito della legge n.337 del 18/3/1968²²⁶ – la quale aveva comportato che molte famiglie si stabilissero in determinati territori.

Per sostenere **l’imprenditoria giovanile**, non si registrano percorsi rivolti esplicitamente ai rom. Sono da segnalare due progetti *mainstream*: il progetto *Start it up – Imprenditoria immigrata* e il *Fondo Mecenati*. Il primo è stato realizzato a partire dal 2012 con l’obiettivo di facilitare il percorso del “fare impresa” dei migranti provenienti dai Paesi non appartenenti all’Unione Europea. Il progetto si è sostanziato nell’erogazione di servizi di semplificazione amministrativa e di accompagnamento e diffusione della cultura imprenditoriale (elaborazione del *business plan*, facilitazione dell’accesso al microcredito e ai bandi di concessione di contributi pubblici da parte delle Regioni). Il progetto nasce dalla collaborazione tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Unioncamere ed è stato realizzato nell’arco di tutto il 2012 in forma sperimentale, interessando 10 Camere di commercio e coinvolgendo 400 cittadini extracomunitari, sia disoccupati che occupati, con regolare permesso di soggiorno²²⁷. Attraverso una spesa complessiva di € 766.873,94, a valere sulle risorse del Fondo per le Politiche Migratorie – anno 2010, sono stati realizzati 409 *business plan* di impresa in forma individuale e/o associata dai quali sono nate 12 imprese.

Il Fondo Mecenati è stato istituito dal Governo italiano tra il 2011 e il 2012 per un valore di 40milioni di euro e prevede forme di co-finanziamento concesse a titolo di compartecipazione finanziaria – nel limite massimo del 40% del costo complessivo del progetto e comunque fino a un massimo di 3 milioni di euro – per progetti promossi da under 35 nei settori, in particolare, dell’eco-innovazione e dell’innovazione tecnologica, del recupero delle arti e dei mestieri tradizionali, della responsabilità sociale di impresa e della promozione dell’identità italiana ed europea. A partire dall’approvazione della SNIR non si registrano iniziative volte a favorire l’accesso al microcredito.

Le aree rurali

Questo ambito non è pertinente per l’Italia, in quanto nel nostro Paese i rom, immigrati e non, si concentrano prevalentemente nelle grandi città. In particolar modo, i rom a cui la SNIR fa riferimento – ovvero quei gruppi in condizioni di esclusione sociale – sono quasi esclusivamente presenti nelle aree urbane di Torino, Genova, Milano, Brescia, Firenze, Pavia, Padova, Bologna, Reggio Emilia, Roma, Napoli, Foggia e Bari.

CASA E/È LAVORO

1. Il progetto

Il progetto “Casa e/è lavoro” è stato realizzato tra il 2012 e il 2013 per iniziativa del Comune di Messina che nel 2011, con una propria proposta progettuale, ha partecipato ad un bando di gara promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell’Ambito del Programma nazionale 2010 – Anno europeo della lotta alla povertà e all’esclusione sociale. Destinatari del progetto sono stati i cittadini di origine rom xoraxanè provenienti dal Kosovo e dal Montenegro e residenti dagli anni ‘90 a Messina, nel cosiddetto “Villaggio Fatima” di via San Raineri, “campo” attrezzato dal Comune. Secondo l’ultimo censimento fatto dalla Polizia Municipale di Messina nel 2010, l’insediamento è composto da 60 soggetti, di cui 16 maschi, 20 donne e 24 minori. Al progetto,

226 Cfr. <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1968;337>. La legge stabilisce che l’esercizio dei circhi/spettacoli viaggianti è subordinato alla preventiva autorizzazione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, il quale ha il compito di valutare la presenza di diversi requisiti tecnico-strutturali prima di rilasciare l’autorizzazione.

227 Le Camere di Commercio coinvolte sono state quelle di Ancona, Bari, Bergamo, Catania, Milano, Roma, Torino, Udine, Verona e Vicenza.

la cui realizzazione è durata complessivamente 18 mesi, è stata destinata la somma di 145.683,21 euro²²⁸. La finalità dell'intervento era quella di estendere alla comunità rom presente nel territorio comunale di Messina il diritto di vivere dignitosamente e di far parte a pieno titolo della società. Tale finalità è stata perseguita attraverso lo sviluppo e la valorizzazione di due elementi funzionali all'inclusione sociale: l'alloggio e il lavoro.

Per quanto riguarda l'alloggio, il progetto aveva previsto l'individuazione di dieci strutture in disuso (appartamenti abbandonati e una scuola chiusa da tempo) di proprietà del Comune che, attraverso la modalità dell'auto-recupero, i rom, supportati dall'intervento di ditte specializzate e specifici settori del Comune, hanno trasformato in abitazioni di circa 70 mq. Gli appartamenti realizzati resteranno di proprietà del Comune; per i primi anni i rom non pagheranno l'affitto, perché si terrà conto del loro lavoro. Trascorsi i primi 5 o 6 anni si prevede il pagamento di un canone sociale²²⁹. Per evitare forme di ghettizzazione, le strutture sono state individuate in diverse aree del territorio comunale.

Per quanto riguarda il lavoro, nella fase iniziale del progetto sono stati individuati dieci cittadini rom (a cui sono state erogate anche borse lavoro) che sono stati coinvolti nella ristrutturazione delle strutture abitative. Il progetto prevedeva che l'Amministrazione comunale, tramite il Dipartimento alle Manutenzioni degli Stabili Comunali, mettesse a disposizione le professionalità necessarie per assicurare l'adeguato svolgimento dei lavori e che al contempo assicurassero un passaggio di conoscenze tecnico-pratiche utili ai cittadini rom per affacciarsi al mondo lavorativo. Il Comune di Messina si era anche impegnato ad organizzare, attraverso le scuole edili, corsi di formazione nel campo dell'edilizia che permettessero l'acquisizione di competenze professionali specifiche come quella di carpentiere, manovale, imbianchino, etc. La stipula di protocolli d'intesa con gli Ordini degli Architetti, Ingegneri e Geometri avrebbe dovuto fornire gratuitamente consulenza e supervisione dei lavori. Oltre alle attività di formazione e all'avvio professionale in ambito edilizio, il progetto prevedeva anche corsi di formazione in ambito turistico destinato alle donne e ai ragazzi non più in età di obbligo formativo, attraverso il coinvolgimento dell'Istituto scolastico alberghiero presente in città.

2. Risultati e impatto

L'obiettivo relativo agli alloggi è stato raggiunto con un po' di ritardo (è stata necessaria una proroga di sei mesi al progetto), ma oggi le famiglie dei cittadini rom (ad eccezione di una i cui membri erano privi di documenti validi per il soggiorno) vivono nelle nuove case. Meno soddisfacenti sono invece i risultati relativi all'acquisizione di competenze professionali spendibili nel settore lavorativo dell'edilizia. Il Comune di Messina, infatti, non è riuscito a firmare il Protocollo d'Intesa con gli Ordini o gli Istituti Professionali per realizzare i corsi di formazione, né a definire gli accordi con le Associazioni per fornire sostegno scolastico ai bambini e alfabetizzazione delle donne. L'unico corso che è stato realizzato, nel marzo del 2012, riguardava gli elementi di base della sicurezza sul lavoro (16 ore), necessario per consentire ai dieci rom coinvolti di acquisire la certificazione indispensabile per lavorare in un cantiere. In sostanza, i rom che hanno lavorato nella ristrutturazione degli immobili ad oggi non hanno trovato impiego né nel settore edile, né negli ambiti in cui erano occupati in precedenza (raccolta del ferro e forme di piccolo commercio attivate all'interno dell'insediamento). Sono state svolte soltanto le attività di analisi delle competenze del gruppo rom per valutare l'opportunità di avviare una ulteriore formazione lavorativa o di costituire una cooperativa sociale di tipo B.

3. Elementi di forza e di debolezza

Possono essere considerati elementi di forza del progetto: il superamento della forma del "campo sosta" come soluzione abitativa; il risparmio di risorse pubbliche precedentemente destinate alla sua gestione; la scelta di prevedere percorsi di potenziale inserimento lavorativo di alcuni membri della comunità rom nell'ambito del settore edilizio incentivati da attività di formazione e dalla forma dell'auto-recupero; la scelta di prevedere corsi di formazione in ambito turistico destinato alle donne e ai ragazzi non più in età di obbligo formativo; la creazione di una composita rete formata da attori sia pubblici che del privato sociale che ha al suo interno

228 Parte dei dati e delle informazioni relative all'analisi di questo progetto sono tratte dal Paper "Percorsi di cittadinanza. Case per i Rom nella città di Messina", di Silvana Salandra, consultabile in <http://www.tonioloricerca.it/category/8-coesione-sociale-e-welfare?download=5619>.

229 Dichiarazione dell'assessore Caroniti rilasciata al *CORRIERE IMMIGRAZIONE* "Costruire per i rom conviene" nell'aprile 2013, consultabile in <http://www.corriereimmigrazione.it/ci/2013/04/costruire-case-per-i-rom-costa-10-volte-meno-di-un-campo-attrezzato>.

il Comune per il tramite degli Assessorati e dei Dipartimenti Comunali coinvolti direttamente dal progetto, gli Ordini Professionali degli Ingegneri e degli Architetti, Enti di formazione, Imprese, Terzo Settore, Istituti Scolastici e l'Università.

Possono essere considerati elementi di debolezza: le modalità di attuazione e i relativi ritardi nella realizzazione del progetto; il mancato inserimento nel mercato del lavoro dei rom che avevano preso parte alla formazione e alla fase di auto-recupero degli immobili; il ritardo con cui sono state erogate le borse lavoro previste dal progetto.

4. Motivi del successo/fallimento

Il progetto è stato considerato fin dal suo avvio un intervento pilota nell'ambito della Strategia Nazionale per l'Integrazione dei RSC. Ma nonostante gli indubbi risultati ottenuti rispetto alla questione abitativa, il successo è solo parziale, dato che gli obiettivi occupazionali non sono stati conseguiti. Le motivazioni sono riconducibili, da una parte, alle modalità messe in atto dall'Amministrazione comunale immediatamente precedenti l'avvio del progetto. A seguito dell'approvazione ufficiale del finanziamento, la notte dell'1 aprile 2011 il Comune ha sgomberato il "campo" (Villaggio Fatima) in cui erano alloggiate le famiglie destinatarie dell'intervento, che per diciotto mesi sono state alloggiate in diversi stabili della città. La situazione ha creato tensione tra le famiglie rom e l'amministrazione comunale. Un altro fattore di insuccesso è riconducibile, invece, ai ritardi accumulati nel corso dell'intervento di ristrutturazione degli immobili conseguenti le dimissioni del sindaco di Messina e il successivo commissariamento del Comune (che hanno causato la mancata definizione degli accordi che avrebbero reso possibile le attività formative per i rom).

TIROCINI FORMATIVI PER I ROM E SINTI DEL "CAMPO-SOSTA" DI BRUSIGLIANO (PISTOIA)

1. Accompagnamento all'inserimento lavorativo

Nel territorio del Comune di Pistoia sono presenti dagli anni '60 tre "campi-sosta": Pontelungo, Sant'Agostino e l'insediamento di Via Ciliegiole, detto di Brusigliano. In quest'ultimo vivono circa 65 persone, la metà delle quali minorenni, appartenenti a 13 famiglie provenienti dalla Bosnia e dal Montenegro²³⁰. Le condizioni di questa comunità sono caratterizzate da un forte degrado ambientale dell'insediamento (i moduli abitativi sono baracche auto costruite in pessime condizioni, prive di adeguati servizi igienici, di impianto idrico, di smaltimento ed elettrico a norma), dalla precarietà lavorativa e da una difficile situazione giuridica che per alcune persone si traduce in una apolidia di fatto. Il Tavolo Regionale della Toscana ha posto molta attenzione alla situazione di alta criticità del "campo" ed ha approvato l'accesso al finanziamento su fondi FESR per la realizzazione di un villaggio con caratteristiche corrispondenti agli standard europei richiesti, secondo i desideri abitativi espressi dalle famiglie di Brusigliano. Il Comune di Pistoia sta lavorando alla progettazione, che ha subito però cambiamenti rilevanti e che attualmente presenta criticità sostanziali e burocratiche che necessitano di essere sorpassate per la sua buona riuscita.

Attorno al 2007 l'Associazione Synthesis Onlus e il Comune di Pistoia, dopo avere incontrato presso il Comune di Prato una cooperativa di sinti che recuperava e trasportava materiali ferrosi, hanno proposto ai rom di Brusigliano e di Pontelungo di costituire una cooperativa. Alcune famiglie hanno aderito alla proposta e hanno costituito la cooperativa onlus denominata Pistoia Rada, coinvolgendo un presidente esterno alle comunità rom. Dopo alcuni mesi di lavoro i rom si sono accorti di numerose irregolarità commesse dal presidente e hanno deciso di abbandonare la cooperativa. A quel punto, assistiti dall'Associazione Synthesis, hanno provato a costituirne una nuova ma non disponendo di un presidente che avesse i requisiti legali necessari, nel 2008 hanno avviato l'associazione "Nevo Foro". Insieme all'Associazione Synthesis e al Comune di

230 Fondazione G. Michelucci, *Scheda progetti*, in <http://www.michelucci.it> (21 marzo 2014). Interviste a un rappresentante dell'Associazione Synthesis di Pistoia (12 marzo 2014) e a un esperto della Fondazione Giovanni Michelucci a Firenze (12 marzo 2014). Informazioni tratte dalle interviste ad alcuni abitanti rom del "campo" di Brusigliano effettuate nell'ambito della ricerca (febbraio e marzo 2014).

Pistoia “Nevo Foro” ha presentato un progetto di inserimento lavorativo di un anno, integrato ad interventi di regolarizzazione giuridica, scolarizzazione, formazione e identificazione di soluzioni abitative stabili²³¹, che è stato avviato alla fine del 2009 con il coinvolgimento dei rom e dei sinti del “campo” di Brusigliano. L’obiettivo del progetto era quello di avvicinare gradualmente i rom al mondo del lavoro con un accompagnamento personalizzato da parte di un tutor, attivando al contempo enti, associazioni di volontariato e di categoria, istituti economici e singole aziende del territorio. Le attività sono state precedute da un intervento volto a sanare le situazioni di incerta condizione giuridica dei rom dell’insediamento effettuato dal Centro Antidiscriminazione della Provincia di Pistoia²³².

Per identificare i destinatari del progetto sono state analizzate le condizioni sociali ed economiche di ogni famiglia residente nel “campo” e sono stati svolti colloqui individuali. Insieme ai rom e ai sinti sono state identificate le aziende che avrebbero ospitato (senza spese) i tirocini formativi e che si erano dichiarate disponibili a valutare un inserimento lavorativo al termine dell’esperienza. Una ventina di giovani rom e sinti hanno così svolto i tirocini – che hanno avuto una durata compresa tra i 3 e i 6 mesi – in aziende del settore del vivaismo, in una impresa di costruzioni, due magazzini, un negozio di fiori, un ristorante e presso un fabbro. Alcune donne lo hanno svolto in una lavanderia, mentre altre hanno preparato composizioni floreali da vendere nei mercati locali. I tirocinanti hanno ricevuto borse di studio grazie al progetto. Al termine delle attività, però, nessuna azienda si è resa disponibile ad assumere i tirocinanti. A quel punto il Comune di Pistoia ha messo a disposizione finanziamenti per una seconda annualità del progetto²³³ e grazie al coinvolgimento dell’Associazione Synthesis e del Consorzio Co&So²³⁴ alla fine del 2011 è stata attivato anche un laboratorio di artigianato creativo ospitato in uno spazio della Caritas Diocesana.

2. Risultati ed effetti dei tirocini formativi

Anche al termine della seconda annualità alla fine del 2012 le aziende non hanno trasformato i tirocini in inserimento lavorativo, salvo che per una donna assunta con un contratto part-time a tempo determinato dalla lavanderia e un’altra giovane che ha avuto un contratto a tempo indeterminato presso McDonald. Attualmente gli uomini delle tredici famiglie di Brusigliano hanno ripreso a raccogliere materiali ferrosi, ma non dispongono delle autorizzazioni necessarie²³⁵, mentre le donne e i bambini dell’insediamento sono tornati a fare l’elemosina. Due fratelli hanno aperto regolarmente una ditta che viene messa a disposizione per consentire agli altri rom di effettuare le transazioni amministrative. Nel corso degli anni i giovani e gli adulti del “campo sosta” si sono iscritti ai Centri per l’impiego del territorio ma l’assenza di risultati e di prospettive e i rifiuti che hanno seguito i tirocini formativi e i colloqui li hanno indotti a non usufruirne ulteriormente. Soprattutto i giovani sono fortemente demotivati e non più attivi, da tempo, nella ricerca di opportunità di inserimento lavorativo. Il Tavolo Regionale della Toscana, seppur in assenza di risultati lavorativi ha considerato interessante la sperimentazione, in considerazione delle caratteristiche metodologiche dell’intervento e del fatto che iniziative in questa direzione in Italia sono molto rare. Attualmente il Tavolo è orientato a finanziare progetti che dimostrino maggiore efficacia sull’obiettivo primario dell’assunzione o della regolarizzazione di imprese autonome.

3. Elementi di forza e di debolezza

Gli elementi di forza dell’esperienza includono: il coinvolgimento attivo dei rom e dei sinti nella ricerca delle aziende in cui svolgere i tirocini; l’approccio personalizzato dell’accompagnamento al lavoro attraverso il tutoring; l’aver consentito ai rom e ai sinti di essere valutati come potenziali lavoratori sulla base dell’esperienza di apprendimento lavorativo; il confronto concreto e diretto dei rom con gli interlocutori e le dinamiche del

231 Centro Antidiscriminazione della Provincia di Pisa (a cura di), *Tra luoghi comuni e realtà. Rom e Sinti di Pistoia, Pistoia*, gennaio 2012; Fondazione G. Michelucci, *Scheda progetti*, in <http://www.michelucci.it> (21 marzo 2014). Interviste a un rappresentante dell’Associazione Synthesis di Pistoia (12 marzo 2014) e a un esperto della Fondazione Giovanni Michelucci a Firenze (12 marzo 2014).

232 Si veda il caso di studio “Il Centro Antidiscriminazione di Pistoia e la rinascita dei rom” nel Capitolo Antidiscriminazione del presente rapporto.

233 I fondi complessivamente impegnati sono stati 30.000€ della Regione Toscana nel 2009, altri 50.000€ della Regione Toscana attraverso il Comune di Pistoia nel 2009 e ulteriori 25.000€ del Comune di Pistoia, spesi nel 2011.

234 Consorzio per la Cooperazione e la Solidarietà (Co&So), in: <http://www.coeso.org/> (27 maggio 2014).

235 Interviste ad alcuni rom residenti nel “campo” di Brusigliano, svolte nel febbraio e marzo 2014.

mercato del lavoro, che ha consentito loro di mettere in pratica le proprie capacità e ai potenziali datori di lavoro di sfatare i pregiudizi sulla scarsa attitudine lavorativa e l'inaffidabilità dei rom; l'avvicinamento dei rom e dei sinti ai servizi per l'impiego; l'approccio integrato del progetto (preceduto dalle attività di regolarizzazione e seguito da altre misure di presa in carico globale delle famiglie del "campo" di Brusigliano); il coinvolgimento della rete degli attori territoriali; le due assunzioni.

Tra gli elementi di debolezza possono essere annoverati: l'attitudine delle aziende ad approfittare della situazione limitandosi ad ospitare i tirocini; la totale dipendenza dei risultati del progetto dai finanziamenti e l'assenza di concreti elementi di sostenibilità; l'incapacità degli operatori dei servizi per l'impiego di dialogare con i rom e i sinti che si sono loro rivolti per trovare opportunità lavorative nonostante l'esito positivo delle esperienze; la crisi economica e la indisponibilità delle aziende coinvolte a trasformare in contratto lavorativo i tirocini formativi.

4. Motivi del fallimento

Le ragioni del fallimento degli inserimenti lavorativi dei residenti dell'insediamento di Brusigliano possono essere ricondotte all'assenza di concreti elementi di sostenibilità del progetto, rafforzata dalle generali condizioni di crisi del tessuto economico e produttivo italiano, così come dall'aver riposto eccessiva fiducia nella disponibilità delle aziende a valutare i tirocinanti in funzione di un potenziale inserimento al loro interno una volta conclusa l'esperienza di apprendimento lavorativo. Molto probabilmente gli esiti finali sono stati influenzati anche da forme di discriminazione latente da parte delle aziende del territorio.

CAPITOLO QUINTO: SALUTE

Con la Legge 833 del 1978, in attuazione degli articoli della Costituzione italiana n. 2 (rispetto della persona), n. 3 (principio di uguaglianza formale e sostanziale) e n. 32 (diritto alla salute e al consenso informato), in Italia è stato istituito il Servizio sanitario nazionale (SSN) che prevede l'erogazione delle prestazioni sanitarie in regime pubblico a tutti i cittadini senza distinzione di genere, residenza, età, reddito e lavoro. I principi cardine di questa normativa sono quelli di universalità, uguaglianza, gratuità e solidarietà²³⁶. Il Testo Unico dell'Immigrazione²³⁷ del 1998 all'art. 2 sancisce che "allo straniero e all'apolide comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato, a prescindere dalla sua condizione giuridica, sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana, mentre a quanti soggiornano regolarmente sono riconosciuti gli stessi diritti civili attribuiti al cittadino italiano". Inoltre, in base all'art. 35 lo Stato "garantisce le cure a tutti gli stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno presso tutte le strutture pubbliche e private accreditate". Le cure garantite sono quelle ambulatoriali od ospedaliere urgenti o comunque essenziali²³⁸, per malattia e infortunio e i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva²³⁹. La competenza in materia sanitaria è suddivisa tra lo Stato centrale e le Regioni. Allo Stato è demandato il compito di legiferare sui diritti e sull'erogazione delle prestazioni (mentre il Ministero della Salute ha la competenza nella regolamentazione delle singole materie), controllando che vi sia una omogeneità nazionale nei livelli di assistenza, mentre alle Regioni compete la concreta organizzazione delle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali, l'applicazione dei diritti e l'erogazione delle prestazioni sul proprio territorio. Spetta alle Regioni riconoscere diritti e prestazioni aggiuntive rispetto a quelle disposte sul piano nazionale.

Sono pochi in Italia i dati e le informazioni sulla salute dei rom. Gli studi sono eterogenei e le condizioni abitative e di vita rendono difficile raccogliere i dati sanitari secondo un metodo rigoroso. I pochi dati disponibili riguardano i rom che vivono nei "campi" attrezzati o negli insediamenti informali e confermano le analisi

236 Il principio di gratuità implica che i costi per la salute dei cittadini siano coperti direttamente dal SSN con una piccola compartecipazione da parte dei cittadini. Effettivamente negli ultimi anni l'accesso alle prestazioni ha perso la caratteristica della gratuità assoluta, essendo stati introdotti meccanismi di compartecipazione alla spesa attraverso il pagamento di un ticket per determinate prestazioni sanitarie ed essendo stato ridotto il numero di quelle erogabili dal SSN. Costantini M.P., Pacchi C., Attolini L., Natalucci G., *Customer care in organizzazioni di servizio e di cura*, Franco Angeli, Milano, 2002; Guiducci P. L., *Manuale di diritto sanitario*, Franco Angeli, Milano, 2009.

237 Il Testo Unico dell'Immigrazione (decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni) definisce il quadro normativo di riferimento per la disciplina dell'ingresso, del soggiorno e, in generale, della condizione giuridica degli stranieri in Italia, le cui norme si applicano ai cittadini degli stati non appartenenti all'Unione Europea e agli apolidi.

238 Per cure urgenti si intendono quelle che non possono essere rimandate senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona. Le cure essenziali includono le prestazioni diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine ma che potrebbero nel tempo determinare danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti). Le cure continuative prevedono che al malato sia assicurato il ciclo riabilitativo e terapeutico completo riguardo la possibile risoluzione dell'evento morboso (Circolare del Ministero della Salute del 24 marzo 2000 n. 5).

239 In particolare: tutela sociale della gravidanza e della maternità, interruzione volontaria di gravidanza, a parità di trattamento delle cittadine italiane; tutela della salute del minore; le vaccinazioni, secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione; interventi di profilassi internazionale; profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai. Tratto da NAGA, 2013, *op. cit.*, p. 46; Sordini A., *op. cit.*

condotte al livello europeo²⁴⁰. Le raccolte recenti più significative sono state condotte dall'area sanitaria della Caritas di Roma²⁴¹, dall'associazione NAGA²⁴² di Milano, dall'Associazione di solidarietà internazionale Medici per i Diritti Umani (MEDU) in Toscana²⁴³ e dalla Comunità di Sant'Egidio²⁴⁴. La ricerca condotta nel 2012 dalla Fondazione Casa della Carità "Angelo Abriami" di Milano²⁴⁵ invece ha preso in considerazione tutte le tipologie di rom²⁴⁶. Ovviamente le condizioni di salute dei rom, soprattutto quelli a cui fa riferimento la Strategia, non sono ascrivibili all'appartenenza etnica ma dipendono in gran parte dalle condizioni abitative e, in particolare, dalle caratteristiche dei campi²⁴⁷, la cui collocazione avviene in aree insalubri, ad alto inquinamento acustico e ambientale, limitrofe a discariche e inceneritori o che insistono su aree ad alto rischio idro-geologico. In questa situazione le patologie più ricorrenti dei minori nei villaggi attrezzati sono state equiparate a quelle tipiche dei ghetti²⁴⁸ o dei campi per rifugiati nelle zone di conflitto²⁴⁹. Qui i bambini esprimono forti disagi anche psicologici²⁵⁰ mentre gli adulti si occupano della loro salute solo nel momento in cui si ammalano gravemente e non sono nelle condizioni di condurre le attività lavorative o di sussistenza²⁵¹.

E' per rispondere a questa situazione che la SNIR ha delineato gli obiettivi specifici per l'asse "Salute e servizi sociali":

- favorire l'analisi e le modalità di accesso ai servizi socio-sanitari di qualità per RSC, con particolare attenzione a donne, fanciulli, adolescenti, anziani e disabili;

- 240 Riguardo allo stato di salute dei rom, si veda: Ricordy A., *op. cit.*, p. 49; Sordini A., *op. cit.*; Tosi Cambini S., "Accesso all'abitazione e problemi di salute delle popolazioni Rom e Sinti", in Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali, «Osservatorio Sulle Disuguaglianze Sociali». IV Rapporto (2011–2012), *Immigrati e disuguali*, a cura di C. Saraceno, N. Sartori e G. Sciortino, Il Mulino, Bologna, 2013. Di particolare interesse i lavori riguardanti le relazioni tra la salute dei bambini e le condizioni di vita in campi di rom macedoni e kosovari condotti in Italia da Lorenzo Monasta: Monasta L., *Romà macedoni e kosovari che vivono in "campi nomadi" in Italia. Stato di salute e condizioni di vita per bambini da zero a cinque anni d'età. Tesi, Dottorato in Epidemiologia*, Universidad Autonoma de Guerrero, Acapulco, 25 ottobre 2005; Monasta L., Sigona N., *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Edizioni Spartaco, 2006; Monasta L., *Bambini nei campi "nomadi": quando anche la salute si fa precaria*, in: http://osservazione.org/salute_monasta.htm (15 aprile 2014); Monasta L., "La condizione di salute delle persone rom e sinti nei campi nomadi", in Bonetti et al., *op. cit.*; Monasta L., *Lo studio "pseudoscientifico" della salute di rom e sinti*, Presentazione al convegno Italia Romani, Roma 3–5 aprile 2014.
- 241 In 25 anni di attività la Caritas di Roma ha orientato e assistito più di 15.500 cittadini stranieri rom, adulti e bambini, in tutte le possibili soluzioni abitative; le ultime rilevazioni nel 2012 hanno riguardato oltre 1.000 rom romeni e bosniaci di due campi attrezzati di Roma. Per approfondimenti: <http://www.caritasroma.it/attivita/nel-territorio/sanita/>. Ricordy A., *op. cit.*, p. 102.
- 242 Il NAGA è un'associazione di volontari che si occupa della tutela dei diritti dei cittadini stranieri, rom e sinti, operando a Milano con un ambulatorio medico, uno sportello legale e unità mobili per la salute di strada. Il NAGA ha analizzato i dati raccolti tra il 2009 e il 2010 presso 1.142 pazienti rom di Milano, quasi tutti romeni, residenti in 14 aree dismesse e in insediamenti non autorizzati, visitati sul "campo" dall'unità mobile di medicina di strada. Per approfondimenti: <http://www.naga.it>. Intervista al rappresentante del NAGA (1 marzo 2014); NAGA, 2013, *op. cit.*; Colombo C. et al., "Situazione socio-demografica e condizioni di salute della popolazione rom di Milano", in *Epidemiologia e Prevenzione*, 35 (5-6), settembre-dicembre 2011.
- 243 MEDU ha lavorato per circa due anni negli insediamenti spontanei di rom rumeni nell'area fiorentina avvalendosi di unità mobili, vale a dire camper adibiti ad ambulatori medici che si recano periodicamente presso gli insediamenti. I dati raccolti da MEDU tra il 2008 e il 2009 si basano su 581 visite mediche effettuate a 277 pazienti. Per approfondimenti: <http://www.mediciperidiritiumani.org/>. Inoltre: MEDU *L'Europa invisibile. Il lavoro di MEDU negli insediamenti spontanei dei Rom rumeni a Firenze e Sesto Fiorentino*, Firenze, 2010; MEDU, *Città senza dimora. Indagine sulle strade dell'esclusione*, Firenze, 2011; Tosi Cambini S., 2013, *op. cit.*
- 244 Comunità di Sant'Egidio, *Rom e Sinti: Dossier Salute. Giornata Internazionale dei Rom – 8 aprile 2014*, Roma, aprile 2014. Per approfondimenti http://www.santegidio.org/pageID/853/La_Comunita_di_Sant_Egidio_con_i_Rom_e_i_Sinti.html.
- 245 La ricerca è stata svolta nell'ambito del progetto "EU Inclusive – Scambio di informazioni e buone pratiche riguardanti l'integrazione nel mercato del lavoro della popolazione rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna". Fondazione Casa della Carità, *op. cit.*
- 246 I risultati delle interviste a un campione di 1.668 persone (metà italiane e metà straniere) mostrano che la percezione soggettiva dello stato di salute degli individui fino ai 30 anni è simile a quella della popolazione italiana ma peggiora sensibilmente con l'età e in particolare per le persone oltre i 50 anni (solo il 27% dichiara di godere di buona salute). Le donne dichiarano uno stato di salute peggiore rispetto agli uomini (in linea rispetto alla popolazione maggioritaria). L'87% degli intervistati dichiara di non soffrire di alcun disturbo cronico, l'8% segnala la presenza di una o più patologie che non precludono il lavoro e il 5% riporta malattie o invalidità che precludono la possibilità di svolgere attività lavorativa. Le donne segnalano in percentuale maggiore le patologie (11%), che per tutti dipendono anche dall'età: sopra i 50 anni 1 intervistato su 5 dichiara patologie gravi e 1 su 4 patologie non gravi. Romeni e Bulgari sembrano godere di una salute migliore rispetto agli altri gruppi nazionali. Fondazione Casa della Carità, *op. cit.*
- 247 MEDU, *op. cit.*; Tosi Cambini S. 2013, *op. cit.*; NAGA, 2013, *op. cit.*; Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi"*, *op. cit.*; *Rom(A) Underground, Op. cit.*; *Anime smarrite, op. cit.*; *Esclusi e ammassati. Rapporto sulla condizione dei minori rom nel villaggio attrezzato di via di Salone a Roma*, Roma, 2010. Tutti i rapporti dell'Associazione 21 luglio sono consultabili in <http://www.21luglio.org> (16 maggio 2014).
- 248 Associazione 21 luglio, 2014, 2013, 2012, *op. cit.*
- 249 Monasta L., 2012, *op. cit.*; Monasta L., 2013, *op. cit.*; Tosi Cambini S., 2013, *op. cit.*
- 250 Associazione 21 luglio, 2014, 2013, *op. cit.*
- 251 Ricordy A., *op. cit.*

- favorire l'accesso ai servizi sociali e di medicina preventiva, con particolare riferimento alla salute riproduttiva e materno-infantile;
- coinvolgere nei servizi sociali e nei programmi di cura medica RSC qualificati, anche mediante l'inserimento di mediatori interculturali.

Il Tavolo Nazionale Salute, coordinato dal Ministero della Salute- Direzione Generale Prevenzione, si è incontrato due volte nel 2013 (a febbraio e novembre). Fanno parte del Tavolo Salute l'INMP (Istituto Nazionale per la promozione della Salute delle Popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà)²⁵², l'AGENAS (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali)²⁵³, la FIMMG (Federazione dei medici di medicina generale), l'ANCI, l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), la FIMP (Federazione Italiana Medici Pediatri), la Commissione Salute della Conferenza Stato Regioni, l'ANCI, l'OIM (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni)²⁵⁴, l'ISTAT, la Federazione Romani, la Federazione Rom e Sinti Insieme, l'Associazione UNIRSI, il Ministero dell'Integrazione, il Ministero dell'Interno e l'UNAR.

Copertura dei servizi sanitari

Il diritto alla salute dei rom dipende dal loro status giuridico. I rom italiani accedono automaticamente al SSN, così come gli immigrati extracomunitari in regola con il permesso di soggiorno, mentre gli extracomunitari non in regola possono ricevere cure urgenti o essenziali con il codice STP (Straniero Temporaneamente Presente) che dà diritto alle stesse prestazioni del SSN e alla prescrizione dei farmaci. I cittadini comunitari che svolgono una regolare attività lavorativa oppure che sono studenti, pensionati o familiari di lavoratori oppure se dispongono di una polizza assicurativa privata o della Tessera Europea Assicurazione Malattia (TEAM)²⁵⁵ hanno diritto alle prestazioni del SSN. I cittadini comunitari che non hanno lavoro regolare o non sono nelle condizioni sopra specificate, che non dispongono di Tessera TEAM o assicurazione privata non possono acquisire il Codice STP perché non sono "irregolari", ma hanno diritto alle cure necessarie e urgenti, incluse le prestazioni sanitarie riferite alla tutela dei minori, alla maternità, all'interruzione di gravidanza, alle campagne di vaccinazioni, agli interventi di profilassi internazionali, diagnosi e cura delle malattie infettive. Molte regioni hanno sostituito il Codice STP con il Codice ENI (Europei Non Iscritti), una sigla diversa che ha le stesse caratteristiche e dà diritto alle stesse prestazioni previste dall'STP. In Italia è in vigore il divieto per il personale delle strutture sanitarie di segnalare lo straniero irregolare che chieda assistenza²⁵⁶, salvo in caso di obbligo di referto a parità con il cittadino italiano.

Formalmente, dunque, sia pure con modalità differenti, tutti i rom hanno diritto a cure e prestazioni sanitarie. Di fatto, data la complessità normativa e le procedure amministrative, si registra disorientamento: i rom che risiedono negli insediamenti informali spesso non dispongono delle informazioni e hanno scarsa consapevolezza dei propri diritti. Intervenendo nel 2010 negli insediamenti informali a Milano il NAGA ha

252 L'INMP ha coordinato il Tavolo Nazionale Salute nel 2013. L'Istituto è stato istituito dal Parlamento italiano nel 2006 a seguito dell'esperienza maturata dagli anni '80 del Dipartimento di medicina preventiva delle migrazioni, del turismo e di dermatologia tropicale dell'Ospedale San Gallicano di Roma. Svolge attività di assistenza socio-sanitaria rivolta a tutti i cittadini, con particolare attenzione alle fasce più vulnerabili, ricerca sulla promozione della salute per le popolazioni fragili e migranti e per il contrasto delle malattie della povertà e programmi di formazione e di educazione sanitaria. In <http://www.inmp.it/index.php/ita/Chi-Siamo> (21 marzo 2014). Si veda anche Costanzo G., *Immigrazione e salute: l'esperienza dell'INMP*, Paper, Perugia, 13 maggio 2013, in http://www.pehrg.unipg.it/download/ImmigrazioneSaluteINMP_Costanzo13mag2013.pdf (21 marzo 2014).

253 L'AGENAS è un ente nazionale con personalità giuridica di diritto pubblico che svolge ruolo di collegamento e di supporto decisionale per il Ministero della Salute e le Regioni sulle strategie di sviluppo del SSN. L'Agenzia dispone di informazioni dettagliate sui progetti regionali per l'attuazione degli obiettivi prioritari della programmazione sanitaria nazionale. In <http://www.agenas.it/> (21 marzo 2014).

254 L'OIM ha lanciato nel febbraio 2013 un progetto europeo (*Equi-Health*) di durata triennale volto a migliorare l'accesso ai servizi sanitari per gli immigrati, i rom e altri gruppi vulnerabili, di cui il Ministero per la Salute è focal point per l'Italia attraverso un dirigente che fa parte del Tavolo Nazionale Salute. In http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=211&Itemid=90 (21 marzo 2014).

255 La tessera TEAM viene rilasciata dai paesi di origine a chi ha svolto regolare attività lavorativa in un determinato arco temporale precedente lo spostamento in Italia.

256 Circolare 12/2009 del Ministero dell'Interno.

scoperto che il 94% dei pazienti visitati e assistiti era senza copertura sanitaria²⁵⁷ e proprio per supplire a questa mancanza di informazioni ha preparato nel 2013 una *Guida ai diritti* in italiano, romeno e serbo²⁵⁸. Un'indagine conoscitiva sull'accesso ai servizi socio-sanitari di rom di alcuni insediamenti a Roma condotta dalla Regione Lazio nel 2012 su proposta della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) – rete GrIS²⁵⁹, identifica due fattori che condizionano il livello di conoscenza dei servizi sanitari, che agiscono indipendentemente e che determinano l'accesso alle strutture sanitarie: la localizzazione geografica degli insediamenti e il loro inserimento nel tessuto urbanistico circostante (la distanza dal centro abitato, la presenza o meno di collegamenti, la dispersione e la visibilità dei servizi territoriali di zona) e il tempo di permanenza delle persone in uno specifico insediamento, che rappresenta un elemento di facilitazione dei processi di integrazione e socializzazione²⁶⁰.

Documenti per l'iscrizione e l'accesso ai servizi sanitari

La mancanza di documenti rappresenta un ostacolo relativo perché sulla carta tutti possono accedere ai servizi sanitari (anche se talvolta gli operatori non sanno bene come comportarsi con gli immigrati rom). Al di là delle norme previste e delle difficoltà da parte del sistema sanitario nazionale, dal punto di vista dell'accesso alle strutture sanitarie i rom stranieri in Italia esperiscono le stesse problematiche rilevate per i rom in Europa, a partire dall'uso improprio del pronto soccorso. Diverse associazioni svolgono attività di accompagnamento alla fruizione dei servizi sanitari e spesso stabiliscono canali privilegiati di interlocuzione dei rom con le strutture ospedaliere, gli ambulatori e le ASL del territorio²⁶¹. I risultati di una ricerca condotta a Roma nel 2012 presso campi attrezzati e insediamenti informali²⁶² definiscono una casistica delle problematiche riguardanti l'accesso ai servizi sanitari. I rom provenienti dall'ex Jugoslavia in possesso di permesso di soggiorno valido si iscrivono al SSN ma non usano correttamente i servizi (spesso i rom comunitari preferiscono richiedere lo speciale tesserino STP per avvalersi degli ambulatori per stranieri piuttosto che del medico di base previsto dal SSN); i rom che vivono nei campi tendono ad affidarsi al privato sociale che opera al loro interno, tanto più se negli insediamenti sono presenti ambulatori o sportelli, anche se tende a sostituirsi ai rom nel disbrigo delle pratiche e nelle relazioni con le strutture e con gli altri operatori sanitari; coloro che risiedono negli insediamenti informali appaiono estremamente disorientati (accade anche che rom romeni preferiscano tornare nel loro paese per accedere a prestazioni e cure sanitarie, nonostante siano a pagamento e di qualità inferiore rispetto a quella italiana); talvolta vengono attivati in parallelo diversi percorsi per accedere alle prestazioni, avvalendosi sia delle associazioni e organizzazioni umanitarie che dei servizi pubblici e, in alcuni casi, usufruendo di specialisti privati pagati da conoscenti non rom²⁶³. Come evidenziato da altri studiosi e associazioni²⁶⁴, le scelte relative alle prestazioni sanitarie sono fortemente condizionate dalle reti familiari di cui dispongono i rom, oltre che dallo specifico problema sanitario da affrontare. In presenza di malattie gravi e/o di lunga durata abitualmente si preferisce,

257 Secondo la ricerca *EU Inclusive* tale percentuale nei campi informali è pari al 65%. Secondo la ricerca dell'Agenzia Europea dei Diritti Fondamentali (FRA, *The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance*, Luxembourg, 2012), in Italia il 20% dei rom intervistati non dispone di alcuna copertura sanitaria e dati simili sono stati rilevati anche dalla ricerca *EU Inclusive*, secondo la quale il 74% di tutti gli intervistati è in possesso della tessera sanitaria. La stessa ricerca ha messo in evidenza che i problemi di accesso alla sanità riguardano gli stranieri e dipendono dall'anzianità migratoria e dalla situazione abitativa. I gruppi presenti da più tempo in Italia provenienti dalla ex Jugoslavia nel tempo sono riusciti a ottenere la tessera sanitaria, mentre quelli comunitari di più recente immigrazione e che vivono in insediamenti non autorizzati per la maggior parte ne sono sprovvisti. Fondazione Casa della Carità, *op. cit.*, p. 41.

258 NAGA, 2013, *op. cit.*

259 La Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) è un policy network nazionale per lo scambio di esperienze, dati, procedure scientifiche e considerazioni politiche sulle tematiche della salute al livello nazionale e locale. È stata fondata nel 1990 da organizzazioni diffuse in tutta Italia impegnate nella protezione dei diritti all'assistenza sanitaria degli immigrati presenti in Italia. Attualmente è organizzata in diverse unità territoriali denominate GrIS: Gruppi Integrazione e Salute. Per maggiori informazioni si veda: <http://www.simmweb.it> (7 marzo 2014).

260 Ricordy A., *op. cit.*, p. 82–84

261 Interviste a rappresentante del NAGA (1 marzo 2014) e della Cooperativa Roma Sanità della Caritas Roma (7 febbraio 2014); Comunità di Sant'Egidio, *Rom e Sintì: Dossier Salute*, *op. cit.*

262 Ricordy A., *op. cit.*

263 Ricordy A., *op. cit.*, p. 59

264 Tosi Cambini S., 2013, *op. cit.*; MEDU, 2011, *op. cit.*

infatti, fare ricorso al sistema sanitario italiano (molto spesso la decisione di emigrare in Italia è riconducibile a questa motivazione).

I problemi dipendono anche dalla difficoltà di applicazione delle norme data la ripartizione dei poteri tra stato e regioni. Nonostante il ruolo dello Stato di garante dell'equità in materia sanitaria, i 21 Sistemi Sanitari Regionali operano in modo difforme tra loro e spesso derogano, specie per i gruppi più vulnerabili quali gli immigrati e i rom, dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e dal principio di equità. Esempificativo, da questo punto di vista, è l'Accordo di recepimento del documento *"Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e delle Province Autonome italiane"*²⁶⁵ approvato nel dicembre 2012 dalla Conferenza Stato-Regioni (si veda il caso di studio presentato in questo stesso capitolo). L'esigenza di intervenire sul disallineamento delle legislazioni regionali in materia sanitaria è emersa anche nel corso delle audizioni condotte dall'INMP – in veste di coordinatore del Tavolo Nazionale Salute – tra il febbraio e il novembre 2013 con rappresentanti di alcune associazioni rom²⁶⁶ ed è stato condiviso anche dal Ministero della Salute, che ha espresso la volontà di adoperarsi per intervenire sulle modalità di interfacciamento del Tavolo nazionale con quelli regionali proprio per uniformare le prestazioni sanitarie delle regioni attraverso la Conferenza Stato Regioni²⁶⁷.

Accesso ai servizi di base, di emergenza e specialistici e campagne di sensibilizzazione alla salute

Durante l'incontro del novembre 2013 del Tavolo Nazionale Salute²⁶⁸ sono stati discussi gli obiettivi della SNIR a partire dalle questioni più critiche per la salute dei rom²⁶⁹. La discussione ha portato a delineare una matrice di riferimento per gli interventi sanitari da realizzare, definita dall'incontro di due assi portanti – riguardanti le azioni di prevenzione e quelle di diagnosi e cura – con due tipologie di azioni trasversali: la formazione degli operatori e del personale sanitario, da una parte, e la promozione dell'accesso dei rom ai servizi, dall'altra. In quella sede si è anche stabilito di analizzare pratiche già realizzate per trarne indicazioni e migliorare l'accesso dei rom ai servizi sanitari. Da questo punto di vista la Strategia – e quindi i lavori del Tavolo Salute – fa esplicito riferimento alla metodologia messa a punto tra il 2009 e il 2010 dall'area sanitaria della Caritas Roma in collaborazione con i GrS, numerose associazioni del privato sociale e con il patrocinio della SIMM, anche se non fornisce indicazioni per tradurre gli indirizzi in azioni concrete.

Per favorire l'accesso ai servizi socio-sanitari e promuovere azioni rivolte ai minori e alle donne, nel quadro della SNIR dall'estate del 2013 è stato avviato il progetto "TroVARSI. Vaccinazioni Rom e Sinti in Italia", coordinato dall'INMP e svolto in partenariato con l'AGENAS e gli Assessorati alla salute delle Regioni Lombardia, Sicilia, Emilia-Romagna, Campania e l'ASL RMB di Roma. Attraverso il coinvolgimento di cinque ASL il progetto realizza campagne di informazione e sensibilizzazione e vaccinazioni nelle ASL

265 L'Accordo è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale S.O. n. 32 del 7 febbraio 2013. Gruppo CRC, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012–2013*, Roma, maggio 2013; Geraci S., "Se Regioni e ministero disattendono le regole. Il punto sull'applicazione dell'Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012", in *Il Sole 24 ore Sanità*, 4-10 febbraio 2014; intervista al rappresentante del Ministero della Salute (21 febbraio 2014), della Cooperativa Roma Sanità della Caritas Roma (7 febbraio 2014), del NAGA (1 marzo 2014) e dell'INMP (12 febbraio 2014). Per ulteriori approfondimenti si veda il sito della SIMM che monitora costantemente lo stato di attuazione dell'Accordo, in <http://www.simmweb.it/index.php?id=397> (21 marzo 2014).

266 Le audizioni avevano lo scopo di rilevare "i fabbisogni di salute realmente percepiti come tali dalle popolazioni RSC", discuterli e arrivare a produrre una "piattaforma condivisa e organica di proposte utili a definire le politiche per la tutela della salute". Sono state incontrate la Federazione Rom e Sinti Insieme, la Federazione Romani, l'Associazione UNIRSI e l'Associazione Phrala Europa (che rappresenta prevalentemente le comunità dei rom romeni residenti in alcuni campi di Roma e di Bologna).

267 Intervista con un rappresentante del Ministero della Salute (21 febbraio 2014).

268 Il secondo incontro del Tavolo Nazionale Salute, che ha sancito il trasferimento delle funzioni di coordinatore dall'INMP al Ministero della Salute, Direzione Generale Prevenzione, si è tenuto il 20 novembre 2013. Intervista a rappresentanti dell'INMP (12 febbraio 2014) e del Ministero della Salute (21 febbraio 2014).

269 Si è fatto riferimento, tra l'altro, all'interruzione della terapia alla scomparsa dei sintomi, l'accesso ai servizi solo in casi di emergenza e attraverso il pronto soccorso, l'assenza della cultura farmacologica, la scarsa propensione alla prevenzione e alla diffidenza nei confronti degli operatori sanitari, oltre che le discriminazioni nelle strutture sanitarie. Intervista al rappresentante del Ministero della Salute (21 febbraio 2014).

raggiungendo i rom nei “campi”, sviluppa strumenti informatici per scambiare informazioni via web e conduce un corso di formazione a distanza per gli operatori sanitari. Alla fine di febbraio 2014 era stata costituita la rete inter-istituzionale ed erano stati definiti gli accordi con le ASL, era stato acquistato e allestito un camper attrezzato ad ambulatorio mobile per gli interventi nei “campi” di Roma ed era stata sviluppata la piattaforma web di dialogo tra l’INMP e le ASL, mentre dovevano essere avviate la progettazione del corso di formazione, gli interventi di informazione e le attività vaccinali (previste a partire da marzo 2014). Riguardo alla priorità attribuita alle vaccinazioni dei minori rom, è interessante osservare che diversi studiosi e associazioni ritengono che le vaccinazioni dei bambini siano interventi da evitare, non solo perché non rappresentano più un’emergenza, ma soprattutto perché costituiscono una sorta di palliativo che, di fatto, consente il mantenimento dello *status quo*: “Uno spreco di risorse, che prolunga il tempo in cui rom e sinti rimangono segregati e inerti”²⁷⁰. Per quanto riguarda la salute riproduttiva e materno-infantile la SNIR fa riferimento a precedenti progetti CCM (alcuni dei quali in corso di realizzazione nel 2012) indirizzati a migranti in condizioni di maggiore svantaggio e aventi per oggetto la salute del neonato, la prevenzione degli interventi di IVG e la dimensione della transculturalità nell’assistenza di base e nel materno infantile²⁷¹, ma non fornisce indicazioni operative.

Le azioni a sostegno dell’accesso ai servizi sanitari di base, di emergenza e specializzati dei rom residenti negli insediamenti vengono svolte soprattutto dalle organizzazioni della società civile. A titolo esemplificativo si può segnalare l’esperienza della Comunità di Sant’Egidio²⁷² che ha avviato dal 2008 nel quartiere Ponticelli di Napoli un ambulatorio rom aperto una volta a settimana per visite pediatriche e specialistiche (internistiche, cardiologiche, ortopediche e ginecologiche) per gli adulti. Le attività sono svolte da 15 medici specialisti volontari, con il sostegno del Banco Farmaceutico (i farmaci sono distribuiti gratis nell’80% dei casi) e dell’Università Federico II di Napoli. Ogni mese vengono effettuate circa 100 visite che nell’80% dei casi riguardano minori, ai quali vengono effettuati esami pre-vaccinali per consentire il completamento del ciclo vaccinale. Il 31 marzo 2014 ha preso avvio anche un progetto per la prevenzione e la cura dentistica, realizzato con un gruppo di igienisti dentali di Napoli²⁷³.

Per favorire l’accesso alle prestazioni sanitarie la SNIR punta sulla figura del mediatore rom (terzo obiettivo specifico dell’asse salute). I numerosi attori che operano in questo ambito ritengono che il mediatore sia una figura indispensabile per facilitare l’accesso e la fruizione delle prestazioni sanitarie²⁷⁴, ma a causa dei tagli subiti dalle strutture sanitarie pubbliche il loro reclutamento attualmente non è sostenibile (anche prima i mediatori sanitari non erano integrati in modo organico e strutturale nel sistema sanitario pubblico)²⁷⁵. Attualmente mancano i dati sulla presenza e la diffusione di mediatori sanitari rom nelle strutture del sistema sanitario nazionale, mentre è possibile affermare che negli ultimi anni sono stati coinvolti solo nel quadro di specifici progetti (condotti insieme alle ASL a Firenze, Milano, Palermo e Roma, ad esempio)²⁷⁶. In questo momento una esperienza in questa direzione è in corso presso l’INMP nell’ambito dei servizi di assistenza sanitaria per gli immigrati e con il progetto TroVARS (coordinato dall’INMP)²⁷⁷.

270 Intervista a un rappresentante della Cooperativa Roma Sanità della Caritas Roma (7 febbraio 2014), a esperti in materia sanitaria (10 maggio 2014); Ricordy A., *op. cit.*; Monasta L., 2013, *op. cit.*; Tosi Cambini S., 2013, *op. cit.*

271 Cfr. UNAR, *Strategia Nazionale, op. cit.*, pag. 79–80

272 Comunità di Sant’Egidio, *op. cit.*

273 La Comunità di Sant’Egidio dal 2009 fa parte del Tavolo sulla condizione dei rom istituito dalla Prefettura di Napoli in seguito alla dichiarazione dello stato di “emergenza” nella regione e partecipa alle attività di coordinamento della prevenzione e cura delle malattie infettive in collaborazione con i distretti sanitari di NA1. In questo ambito ha monitorato la salute di 270 persone.

274 NAGA, MEDU e Caritas Roma; intervista con un esperto di politiche sociali di integrazione dei rom (10 maggio 2014).

275 Colloquio con un rappresentante della SIMM e con un operatore medico di una ASL della Città di Roma (3 luglio 2014).

276 Progetto intitolato “Costruire nell’emergenza: percorsi di orientamento sanitario “con” e “per” i rom” (2010–2013), la cui metodologia è stata fondata anche sul coinvolgimento e la formazione di rom come mediatori sanitari. Ricordy A., *op. cit.*, pag. 100–101.

277 Nello svolgimento delle proprie attività l’INMP si avvale di mediatori trans-culturali e in particolare di alcuni mediatori rom. Intervista (12 febbraio 2014).

Discriminazione e diritto all'informazione medica, al consenso e alla riservatezza

L'accesso dei rom ai servizi sanitari è ostacolato da forme di discriminazione indiretta (la lontananza delle strutture sanitarie dai luoghi di residenza dei rom, la mancanza di risorse economiche sufficienti per il costo delle cure e delle medicine, la complessità degli iter burocratici e le barriere linguistiche) e diretta, che a volte portano a negare l'assistenza ai rom o a fornire loro prestazioni e servizi di qualità inferiore²⁷⁸. Sono stati segnalati anche episodi che riguardano comportamenti discriminatori da parte degli operatori sanitari o dei medici di famiglia (rifiuto del contatto fisico, assenza di figure professionali durante visite o esami che lo richiedono, utilizzo di un linguaggio razzista)²⁷⁹. Secondo le associazioni, i rom non danno seguito a questi episodi sporgendo denunce o intentando altre azioni a tutela dei loro diritti (che potrebbero essere inoltrate all'UNAR), per mancanza delle informazioni, sfiducia nella possibilità di vedere riconosciuti i propri diritti, carenza delle risorse da investire in queste operazioni e a causa delle difficoltà nella gestione delle pratiche amministrative. Questi episodi di discriminazione diretta non sono documentati in modo organizzato, ma spesso sono stati riferiti verbalmente dagli stessi rom, dagli operatori sanitari o da operatori delle OSC²⁸⁰.

La condivisione dei pregiudizi da parte dei medici e degli operatori sanitari produce effetti sulla valutazione delle condizioni di salute dei rom: studi recenti mostrano quanto siano diffuse le convinzioni relative alla presenza di malattie infettive e alla predisposizione dei rom per patologie di natura genetica²⁸¹. Dall'altra parte, la diffidenza, l'ostilità latente e l'applicazione degli stereotipi da parte degli operatori sanitari contribuiscono ad aumentare la diffidenza dei rom e ad ostacolare l'accesso alle informazioni mediche e la pratica delle procedure relative al consenso e alla confidenzialità delle informazioni sanitarie²⁸².

Normativa sui diritti del malato e sua attuazione²⁸³

La Legge 833 del 1978 di istituzione del SSN esplicita alcuni diritti fondamentali: alla dignità della persona malata e in generale del cittadino che accede alle prestazioni sanitarie; all'informazione e al consenso informato in ordine alle prestazioni sanitarie; alla integrità psicofisica. Successivamente sono stati emessi altri provvedimenti in cui è stato stabilito che tutti i cittadini hanno diritto alle prestazioni inserite in Livelli uniformi ed essenziali di assistenza²⁸⁴. Nel 1980 è stata proclamata la Prima Carta per i diritti del malato elaborata dal Tribunale per i diritti del malato²⁸⁵, seguita dalla proclamazione di circa 100 Carte dei diritti del malato²⁸⁶ locali e regionali. I diritti inseriti nelle Carte sono stati recepiti e integrati sia in Leggi nazionali di settore sia nelle Legislazioni regionali sui diritti del malato²⁸⁷. Sia il Ministero della Salute, sia gli Assessorati alla Sanità (organi delle istituzioni regionali) effettuano controlli e monitoraggi sull'effettiva applicazione dei diritti mediante organismi come l'Agenzia nazionale sui servizi regionali o altri organismi regionali. Con il Dlgs 502/1992 e il Dlgs 517/93 e ulteriori provvedimenti successivi è stato attribuito un ruolo specifico a organizzazioni di tutela del malato e di tutela dei consumatori come il Tribunale per i diritti del malato,

278 Colloquio con un rappresentante della SIMM e con un operatore medico di una ASL della Città di Roma (3 luglio 2014), intervista con una rappresentante della Cooperativa Roma Sanità promossa dalla Caritas Roma (7 febbraio 2014); Ricordy A., *op.cit.*

279 Colloquio con un rappresentante della SIMM e con un operatore medico di una ASL della Città di Roma (3 luglio 2014), interviste con una rappresentante della Cooperativa Roma Sanità promossa dalla Caritas Roma (7 febbraio 2014), del NAGA (1 marzo 2014) e dell'INMP (12 febbraio 2014).

280 Colloquio con un rappresentante della SIMM e con un operatore medico di una ASL della Città di Roma (3 luglio 2014); corrispondenza con una antropologa mediatrice culturale che opera nell'ambito del diritto alla salute dei rom al livello nazionale in Italia (3 luglio 2014).

281 Monasta L., 2014, 2013, 2012, *op. cit.*

282 Di particolare interesse, a questo proposito, il testo dell'antropologa Paola Trevisan "La salute dei rom: una questione ingarbugliata. Riflessioni antropologiche sulla letteratura medica riguardante gli zingari", in *La ricerca folklorica*, n. 50, 2004.

283 Il presente paragrafo è stato scritto in collaborazione con Maria Paola Costantini, avvocato esperto in diritto e questioni sanitarie.

284 D.Lgs. 502/1992; 517/1993; 229/1999.

285 Il Tribunale per i diritti del malato è una associazione di cittadini parte di *Cittadinanza attiva*, una delle maggiori associazioni dei consumatori riconosciuta in Italia.

286 Fra i diritti sono compresi: il diritto alla garanzia, qualità e sicurezza delle cure; il diritto all'informazione e all'accesso alla documentazione; il diritto alla continuità delle cure e alla prevenzione; i diritti del bambino in ospedale; i diritti delle donne partorienti; il diritto all'accesso ai farmaci; il diritto alla dignità e al rispetto della privacy.

287 Costantini M.P., *Guida ai diritti del malato*, Roma, Editori Riuniti, 1998.

attraverso una pluralità di strumenti²⁸⁸. Di particolare rilevanza in questi anni è stato il monitoraggio in ordine all'applicazione dei diritti nella dimensione regionale, considerato che in Italia vi è una competenza "concorrente" tra Stato e Regioni ed è stata registrata una forte differenza nella erogazione delle prestazioni da parte delle Regioni, con discriminazioni in ordine all'accesso e ai costi delle prestazioni. L'*Osservatorio sul federalismo in sanità* di *Cittadinanzattiva* ha registrato negli anni un aumento delle difformità e sollevato la necessità di una maggiore omogeneità di azione. In materia di accertamento dei diritti e di responsabilità di strutture e di operatori sanitari le competenze sono diverse. In primo luogo, il dovere di accertare le violazioni è attribuito ai diversi organi giudiziari esistenti e quindi alla Magistratura civile, a quella penale, a quella amministrativa e a quella contabile. A tali organi è riservato l'accertamento in materia di *malpractice*, di cattiva organizzazione delle strutture e dei servizi sanitari, di correttezza nell'erogazione delle prestazioni dal punto di vista della spesa pubblica sanitaria. A seguito di verifica della sussistenza di responsabilità e di scorretto comportamento, tali soggetti sono deputati a erogare sanzioni di carattere civile, penali, amministrative, contabili²⁸⁹. Il singolo cittadino ha il diritto di promuovere azioni civili, penali e amministrative e di chiedere l'applicazione delle sanzioni previste. Anche le organizzazioni dei cittadini e dei consumatori possono avviare procedimenti giudiziari, diffidare le istituzioni e le strutture coinvolte, promuovere azioni collettive a tutela dei malati e dei cittadini utenti del servizio sanitario. Il Ministero della Salute e le Regioni hanno potere di ispezione e di controllo sul funzionamento delle strutture sanitarie e sull'operato dei professionisti, con possibilità di sanzioni disciplinari ed amministrative. In Italia spetta alla Corte dei Conti, organo pubblico nazionale con articolazioni regionali, insieme alla Magistratura penale, di verificare la sussistenza di corruzione sia di singoli che di enti e istituzioni sanitarie, oltre che di società e strutture private. Ogni anno la Corte dei Conti e la Corte di Cassazione (suprema magistratura) redigono una Relazione in cui si illustra la situazione e si descrivono le azioni poste in essere per eliminarla e/o ridurla, nonché le procedure per sanzionare persone ed enti che sono risultati responsabili e colpevoli. Esistono tuttavia anche organizzazioni indipendenti e non profit che effettuano rilevazioni sulla corruzione e gli sprechi in sanità²⁹⁰.

Coordinamento del settore sanitario con gli altri ambiti del welfare sociale

L'adozione di un approccio sistemico e integrato alla salute è stato previsto, per le vie formali, attraverso la compartecipazione nella cabina di regia politica e nei Tavoli nazionali settoriali dei differenti ministeri e attori-chiave istituzionali e del terzo settore e dovrebbe plasmare tutte le azioni e gli interventi avviati e in corso di definizione. Alcuni programmi nazionali della SNIR stanno mettendo in pratica tale approccio, come nel caso del "Progetto per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti (RSC)"²⁹¹ le cui attività nei campi rom servono a favorire l'accesso ai servizi locali da parte delle famiglie coinvolte e a promuovere percorsi di tutela della salute. Certamente la questione abitativa dovrebbe assumere rilevanza prioritaria in ordine alle problematiche della salute, ma da questo punto di vista va rilevato che a dispetto della SNIR molte amministrazioni locali stanno perseverando nella soluzione dei campi rom e nell'attuazione sistematica degli sgomberi, con tutti gli effetti sopra delineati. Il Tavolo Nazionale sulle Politiche Abitative, tra l'altro, è stato l'ultimo in ordine temporale a essere convocato. La composizione dei Tavoli Regionali che sono stati istituiti alla data del 4 aprile 2014 prevede la partecipazione degli organi delle amministrazioni locali preposti alle politiche in materia sanitaria. Anche al livello territoriale spesso le azioni a sostegno della scolarizzazione sono abbinate a interventi riguardanti le condizioni igienico-sanitarie, così come molte attività riguardanti la salute sono funzionali a creare relazioni di fiducia con i beneficiari rom che possono avere come risvolto anche la registrazione dei minori

288 Tali strumenti includono: le Audizioni in sede parlamentare o regionale per determinati argomenti o questioni; i Tavoli di confronto e di discussione su norme da introdurre sia di carattere nazionale che europeo; i monitoraggi nazionali che confluiscono in Relazioni annuali sullo stato del Servizio sanitario nazionale; l'*Osservatorio civico sul federalismo sanitario* specificamente indirizzato a illustrare la situazione nelle diverse regioni italiane e l'*Audit civico*, entrambi attuati da *Cittadinanzattiva*. L'*Audit civico* consiste in un'analisi critica e sistematica dell'azione delle aziende sanitarie promossa dalle organizzazioni civiche e si configura come uno strumento a disposizione dei cittadini per promuovere la valutazione della qualità delle prestazioni delle aziende sanitarie locali e ospedaliere. Nasce nel 2000 per iniziativa di *Cittadinanzattiva*. Nel 2007 è stato siglato un programma nazionale di collaborazione con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali – Settore Salute per favorire l'insediamento dell'*Audit civico* nel Sistema sanitario nazionale. Nel corso degli anni sono state coinvolte nell'*Audit civico* 175 aziende sanitarie.

289 Comandè G. e Turchetti G., *La responsabilità sanitaria, valutazione del rischio e assicurazione*, CEDAM, Padova, 2004.

290 Fra queste *Transparency International Italy* e il Centro di ricerca RICCS (Rischio e studi su sicurezza e sanità).

291 Si veda il Capitolo Istruzione del presente Rapporto.

nelle istituzioni scolastiche. Alla luce di queste osservazioni e di quanto sopra descritto, appare evidente, però, che risultati concreti e misurabili riguardanti il diritto alla salute dei rom ancora non sono stati conseguiti.

L'ACCESSO AL PEDIATRA DI LIBERA SCELTA

Da oltre due decenni i rom residenti negli insediamenti formali, tollerati e non autorizzati soprattutto delle grandi città sono stati interessati da interventi volti a migliorare le loro condizioni di salute e a favorire l'accesso ai servizi sanitari. Questi interventi, spesso di dimensioni circoscritte, sono stati condotti prevalentemente dall'associazionismo, talvolta in collaborazione con le amministrazioni locali, a macchia di leopardo e al di fuori di qualsiasi azione strutturata da parte dello stato. A partire dalla seconda metà degli anni 2000, in seguito al consolidarsi dei flussi migratori verso l'Italia soprattutto dai paesi Balcanici, i rom sono stati inclusi tra i destinatari di alcuni programmi nazionali di tipo preventivo riguardanti la salute degli immigrati²⁹². Negli stessi anni l'area sanitaria della Caritas di Roma (una delle associazioni che opera anche per la salute dei rom), in collaborazione con i Gris e la SIMM, è riuscita nell'intento di inserire in modo organico all'interno di alcuni progetti di natura sperimentale anche alcune aziende sanitarie locali²⁹³ di diverse regioni italiane, per trasferire sensibilità e modalità operative praticate con successo a Roma da alcune ASL negli anni precedenti²⁹⁴. Ciononostante, come è stato già sottolineato nel capitolo sull'antidiscriminazione, le condizioni di marginalità e di esclusione sociale in cui vivono soprattutto i rom stranieri e quelli dallo status giuridico incerto determinano il loro mancato accesso ai servizi sanitari (anche laddove le normative li renderebbero fruibili) e condizioni igienico-sanitarie molto pesanti soprattutto per i minori²⁹⁵.

La SNIR ha incluso le vaccinazioni dei bambini rom tra i propri obiettivi prioritari e il Tavolo Nazionale Salute si sta muovendo operativamente quasi esclusivamente in questa direzione, nonostante alcuni attori-chiave (come la Cooperativa Roma Solidarietà promossa da Caritas Roma, operatori medici di una ASL di Roma che lavorano per la salute dei rom o come l'epidemiologo Lorenzo Monasta, statistico senior dell'Unità di epidemiologia e biostatistiche dell'Istituto per la Salute Materna e Infantile IRCC "Burlo Garofolo" di Trieste) considerino non prioritario questo obiettivo, dato che gli interventi per la salute condotti negli anni scorsi hanno già contribuito a estendere la copertura vaccinale dei bambini e ad aumentare la consapevolezza delle loro madri. Come hanno messo in evidenza le associazioni rom consultate dall'INMP all'avvio del Tavolo Nazionale Salute, un'altra questione cruciale per la salute dei bambini, in particolare quelli in condizioni di marginalità abitativa, è rappresentata dalle difficoltà che incontrano le famiglie rom – soprattutto se irregolari – ad avvalersi del pediatra. In Italia nell'ambito del SSN il pediatra di famiglia fornisce l'assistenza specialistica di primo livello del bambino (dalla nascita fino a 14–16 anni) in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, al fine di assicurare continuità e coordinamento tra realtà assistenziali, ospedaliere e territoriali. Il pediatra rappresenta, quindi, una figura particolarmente importante soprattutto per gli stranieri, come è stato messo in evidenza dal Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza²⁹⁶.

292 UNAR, *Strategia Nazionale*, op.cit., pag. 73–83.

293 Le aziende sanitarie locali (ASL) sono enti strumentali delle Regioni, ai quali compete l'organizzazione finanziaria e gestionale delle prestazioni sanitarie.

294 Ricordy A., op.cit.

295 Ricordy A., op.cit.; Tosi Cambini S., "Accesso all'abitazione e problemi di salute delle popolazioni Rom e Sinti", in Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali, «Osservatorio Sulle Disuguaglianze Sociali». IV Rapporto (2011–2012), *Immigrati e disuguali*, a cura di C. Saraceno, N. Sartor e G. Sciortino, Il Mulino, Bologna, 2013. Di particolare interesse i lavori riguardanti le relazioni tra la salute dei bambini e le condizioni di vita in campi di rom macedoni e kosovari condotti in Italia da Lorenzo Monasta: Monasta L., *Romà macedoni e kosovari che vivono in "campi nomadi" in Italia. Stato di salute e condizioni di vita per bambini da zero a cinque anni d'età. Tesi, Dottorato in Epidemiologia*, Universidad Autonoma de Guerrero, Acapulco, 25 ottobre 2005; Monasta L., Sigona N., *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di rom e sinti in Italia*, Edizioni Spartaco, 2006; Monasta L., *Bambini nei campi "nomadi": quando anche la salute si fa precaria*, in http://osservazione.org/salute_monasta.htm (15 aprile 2014); Monasta L., *Lo studio "pseudoscientifico" della salute di rom e sinti*, Presentazione al convegno Italia Romani, Roma 3–5 aprile 2014.

296 Oggi più che mai "il pediatra di famiglia, tutore della salute del bambino intesa come benessere globale psico-fisico ha un ruolo centrale nella strategia assistenziale del bambino immigrato e, instaurando un rapporto continuativo con le famiglie, nelle attività di prevenzione ed educazione alla salute". Gruppo CRC, *6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012–2013*, Roma, 2013, p. 96. Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC) è un network di associazioni italiane che opera al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente sull'attuazione della CRC e delle Osservazioni finali del Comitato ONU in Italia.

Un'occasione per favorire l'accesso dei bambini rom al pediatra di famiglia, inclusi quelli i cui genitori si trovano in condizioni di irregolarità, è stata rappresentata dalla sottoscrizione dell'Accordo "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e delle Province Autonome italiane", approvato il 20 dicembre 2012 dalla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome e di Trento e Bolzano²⁹⁷, che costituisce la conclusione di un lavoro preparatorio durato oltre due anni nell'ambito del Tavolo Interregionale "Immigrati e servizi sanitari" operante in seno al Coordinamento della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni²⁹⁸. L'Accordo completa la visione inclusiva di norme che già prevedevano l'iscrizione al SSN per i minori stranieri con i genitori presenti regolarmente, i minori non accompagnati, i neonati figli di irregolari per i primi sei mesi di vita. Come sottolinea la SIMM, questo Accordo non risponde solo a un criterio di non discriminazione e di equità, ma anche a un calcolo economico che ne assicura la sostenibilità, perché trasferendo le domande di accesso ai servizi dai pronto soccorso ai pediatri si riducono i ricoveri impropri e i tempi di degenza e si ha la certezza di una adeguata continuità assistenziale.

Purtroppo c'è un problema relativo alla sua applicazione, che si aggiunge alle difficoltà che hanno le famiglie rom ad avvalersi del pediatra. In base alla ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni²⁹⁹, infatti, l'Accordo demanda a queste ultime l'implementazione delle modalità più opportune per garantire l'assistenza sanitaria ai minori tramite l'iscrizione al SSN ed è in questo spazio di discrezionalità che sorgono gli ostacoli. L'Accordo è cogente ma è uso che sia ratificato dalle Regioni. Al febbraio 2014 otto regioni lo avevano ratificato, ma questo non garantisce che sia applicato in modo omogeneo. La Regione Lazio, ad esempio, pur avendolo ratificato, di fatto non lo ha recepito, affermando che non è possibile iscrivere i minori irregolari al SSR (Servizio sanitario regionale) perché privi del codice fiscale³⁰⁰. Nella Regione Lombardia l'attuazione dell'Accordo è stato oggetto di un forte scontro politico nel luglio del 2013 che ha portato il Consiglio regionale a non ratificarlo dichiarando di non volere assistere i "minori irregolari" attraverso il pediatra di libera scelta. A seguito di una causa per discriminazione intentata nel dicembre 2013 da quattro associazioni³⁰¹ la Regione Lombardia ha riveduto la sua posizione e ha riconosciuto l'iscrizione al SSR e la possibilità di accesso al pediatra di libera scelta ai "minori stranieri irregolari, di qualunque nazionalità" fino ai 14 anni (la limitazione ai 14 anni è però discriminatoria, in quanto si è minori fino al compimento del diciottesimo anno di età ai sensi della Convenzione dei diritti del fanciullo).

La SIMM sta effettuando un monitoraggio costante, su base regionale, dello stato di attuazione dell'Accordo da parte delle Regioni e delle Province Autonome utilizzando dieci diversi indicatori, uno dei quali riguarda, appunto, l'iscrizione dei minori con genitori senza permesso di soggiorno. In questo caso si assiste, dunque, a una politica nazionale che ha posto al centro il tema della salute degli immigrati e che riguarda indirettamente anche i rom che, se applicata come previsto, porterebbe indubbi vantaggi soprattutto ai bambini che abitano negli insediamenti. Purtroppo l'Accordo non viene applicato e quindi paradossalmente rappresenta un ostacolo ulteriore rispetto a quelli relativi all'accesso e alla fruizione dei servizi sanitari, e del pediatra in particolare, da parte dei rom. La ratifica e l'applicazione dell'Accordo definiscono una vera e propria babele applicativa³⁰² rispetto alla quale è atteso e auspicato un intervento dirimente da parte del Ministero della Salute che, peraltro, è anche il coordinatore del Tavolo Nazionale Salute previsto dalla SNIR.

297 Per la definizione di tale Accordo è stato necessario un lungo lavoro tecnico e diversi passaggi istituzionali che hanno portato alla sua approvazione e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale S.O. n. 32 del 7 febbraio 2013. Gruppo CRC, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2012-2013*, Roma, maggio 2013; Geraci S., "Se Regioni e ministero disattendono le regole. Il punto sull'applicazione dell'Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012", in *Il Sole 24 ore Sanità*, 4-10 febbraio 2014; intervista a un rappresentante del Ministero della Salute (21 febbraio 2014), della Cooperativa Roma Sanità della Caritas Roma (7 febbraio 2014), del NAGA (1 marzo 2014) e dell'INMP (12 febbraio 2014). Per ulteriori approfondimenti si veda il sito della SIMM che monitora costantemente lo stato di attuazione dell'Accordo, in <http://www.simmweb.it/index.php?id=397> (21 marzo 2014).

298 Ricordy A., *op. cit.*

299 In materia sanitaria la ripartizione dei poteri prevede che allo Stato sia demandato il compito di legiferare sui diritti e sulla erogazione delle prestazioni, controllando che vi sia una omogeneità nazionale nei livelli di assistenza, mentre alle Regioni compete la concreta organizzazione delle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali, l'applicazione dei diritti e l'erogazione delle prestazioni sul proprio territorio.

300 ADN Kronos, "Sanità: Tribunale per i Diritti del Malato, assicurare cure pediatriche a minori stranieri", 11 luglio 2013, in: http://www.adn-kronos.com/IGN/Daily_Life/Benessere/Sanita-Tdm-assicurare-cure-pediatriche-a-minori-stranieri_32387043150.html (4 aprile 2014).

301 Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), ANOLF CISL Milano, NAGA e Avvocati per niente.

302 Geraci S., "Se Regioni e ministero disattendono le regole", *op. cit.*

“NORME PER L’ACCOGLIENZA, LA CONVIVENZA CIVILE E L’INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI IN PUGLIA”

1. Caratteristiche e struttura della Legge Regionale pugliese n. 32/2009

In seguito a un percorso di elaborazione durato circa un anno, nel corso del quale sono state consultate associazioni di cittadini stranieri e organizzazioni di tutela dei diritti degli immigrati, parti sociali, studiosi e centri di ricerca, oltre alle amministrazioni locali, la Giunta della Regione Puglia ha redatto, discusso e approvato la Legge Regionale n. 32/2009, che ha l'obiettivo di garantire i diritti umani inviolabili dei cittadini stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio pugliese e di promuoverne l'accoglienza e l'integrazione, grazie all'eliminazione di ogni forma di discriminazione, alla garanzia di pari opportunità di accesso e fruibilità dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, di conciliazione e dell'istruzione e quelli per la qualità della vita, alla promozione della partecipazione alla vita pubblica, del reciproco riconoscimento e della valorizzazione delle singole soggettività, delle identità culturali, religiose e linguistiche, in modo che sia possibile raggiungere la finalità della convivenza civile nel territorio pugliese.

Nata per favorire la promozione della cittadinanza sociale e l'accesso ai servizi, nelle intenzioni del legislatore la legge doveva facilitare i processi di inclusione dei cittadini stranieri nel sistema dei servizi socio-sanitari pugliesi. Come evidenziato da diverse ricerche³⁰³, anche in Puglia i cittadini stranieri di origine rom sono tra i soggetti con maggiori difficoltà di accesso ai servizi socio-sanitari e dunque, sebbene non esplicitamente annoverati dal testo di legge, si configurano come gruppo, in potenza, beneficiario degli interventi legislativi.

La legge 32/2009 dispone di un impianto normativo innovativo: stabilisce i diversi livelli di programmazione e di responsabilità degli interventi rivolti agli immigrati, dalla Regione (art. 4), alle Province (art. 5), ai Comuni (art. 6), riservando alla Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati funzioni di proposta in materia di integrazione sociale³⁰⁴ (art.7). Inoltre, istituisce l'Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo (art. 8), allo scopo di monitorare i flussi migratori, i bisogni, le condizioni di vita e di lavoro degli immigrati, le situazioni di discriminazione e di razzismo e di verificare l'impatto dell'attuazione delle politiche sul territorio regionale. La legge specifica poi i capisaldi delle politiche per l'integrazione degli immigrati, prevedendo tra questi: l'assistenza sanitaria (art. 10), l'istruzione e la formazione (art. 11), l'integrazione culturale (art. 12), la formazione professionale (art. 13), l'inserimento lavorativo (art. 14), le politiche di inclusione sociale (art. 15), i centri di accoglienza sociale (art. 16), le politiche abitative (art. 17), le politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati (art. 18), le misure per le vittime di tratta, violenza e schiavitù (art. 19), le misure contro la discriminazione (art. 20).

Dopo aver elencato le condizioni di diritto all'assistenza sanitaria, la legge n. 32/2009 mette in rilievo tre elementi centrali per garantire un miglior accesso ai servizi e una più equa fruizione delle prestazioni: la presenza di mediatori linguistico-culturali nelle strutture sanitarie che registrano un maggiore accesso di stranieri, in particolare nelle sedi dei distretti, negli ospedali, nei consultori familiari e negli ambulatori STP e ENI (art. 10 comma 9); l'organizzazione di interventi informativi rivolti agli stranieri in favore di un'offerta attiva dei servizi (art. 10 comma 10); la promozione di programmi di formazione estesi al personale sociosanitario e amministrativo delle ASL sull'assistenza sanitaria con approccio interculturale agli utenti stranieri (art. 10 comma 11).

2. Risultati e impatti

Nello stesso anno di approvazione della legge, attraverso l'emaneazione di una serie di circolari e comunicazioni, la Regione ha chiarito e specificato le modalità di accesso e fruizione dei servizi socio-sanitari da parte dei cittadini stranieri comunitari e non comunitari. Rispetto allo specifico tema delle comunità Rom, Sinte e

303 Tra le altre, si vedano: OPI, *Indagine conoscitiva sul fenomeno migratorio, accesso ai servizi e cittadinanza sociale nella Provincia di Brindisi*, Osservatorio Provinciale sull'Immigrazione, OPI-Brindisi, Università del Salento, Provincia di Brindisi, Report di ricerca, 2007; OPI, *L'associazionismo per e degli immigrati e il grado di accesso ai servizi dei cittadini immigrati nella provincia di Lecce*, Osservatorio Provinciale sull'Immigrazione, OPI-Lecce, Università del Salento, Provincia di Lecce, 2008.

304 La *Consulta regionale per l'integrazione degli immigrati*, costituita in base alla normativa regionale da varie figure istituzionali di rappresentanza degli immigrati, è stata attivata solo nel febbraio del 2013.

Caminanti, la legge non prevede alcun intervento specifico, sebbene durante l'iter di stesura e approvazione in Assemblea Regionale sia stata presentata una proposta di Deliberazione della Giunta Regionale denominata "Norme per l'integrazione sociale dei nomadi in Puglia" con l'obiettivo di tutelare e riconoscere i diritti delle minoranze RSC presenti sul territorio regionale che, però, non è stata mai convertita in legge.

Complessivamente, è possibile segnalare un progressivo ampliamento dei soggetti beneficiari di cura e assistenza medica, così come delle altre iniziative previste in tema di inclusione sociale e politiche di integrazione dei cittadini stranieri relative all'istruzione, alla tutela lavorativa, alla formazione, alle politiche abitative, alla tutela delle vittime di violenza e di tratta, ecc. Tuttavia, nonostante quanto previsto formalmente, non sempre i cittadini stranieri ed in particolare i rom hanno potuto fruire pienamente dei diritti loro riconosciuti. In alcuni casi, per problematiche inerenti alle caratteristiche strutturali del sistema sociale ed economico della regione Puglia, alla mancata conoscenza dell'esistenza delle legge da parte dei cittadini stranieri e alla scarsa conoscenza del contenuto della legge da parte di alcuni dipendenti dei pubblici uffici³⁰⁵; in altri casi, per una non sempre completa applicazione e/o implementazione della legge o di sue parti (la mancata attivazione dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo, il ricorso saltuario ai mediatori linguistico-culturali o la mancata realizzazione dei momenti di formazione rivolti agli operatori e agli stranieri in merito all'offerta attiva dei servizi presenti sul territorio regionale).

3. Elementi di forza e di debolezza

Possono essere considerati elementi di forza della legge: l'approccio organico e complesso al tema migratorio; l'ampio riconoscimento e la promozione del diritto alla salute a tutti i cittadini stranieri, anche a chi è presente sul territorio in condizione di irregolarità; la previsione di interventi di promozione alla salute nelle aree prioritarie della salute materno-infantile e della salute sui luoghi di lavoro; il riconoscimento del ruolo e dell'importanza della mediazione interculturale e l'incentivazione della formazione degli operatori; la previsione di interventi informativi rivolti agli stranieri in favore di un'offerta attiva dei servizi; l'attenzione riservata all'analisi dei bisogni attraverso l'istituzione dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo.

Gli elementi di debolezza della legge riguardano: la non completa attuazione o implementazione di specifiche parti della legge (vedi sopra); la dipendenza del servizio di mediazione linguistica-culturale dall'approvazione di progetti di durata temporale circoscritta; il rinvio delle attività di formazione degli operatori a momenti sporadici e a proposte progettuali non continuative (le diverse ASL della Regione, così come gli altri enti pubblici in contatto con i cittadini stranieri, non prevedono infatti corsi periodici e strutturati al loro interno sui temi dell'interculturalità); la mancata attivazione dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e il diritto di asilo, che è stato istituito; la difficoltà a raggiungere i potenziali destinatari (con particolare riferimento ai rom) e garantirne l'accesso alle strutture e ai servizi socio-sanitari anche in presenza di eventi informativi rivolti agli stranieri.

4. Motivi del successo/fallimento

Il principale fattore di successo della legge è ravvisabile nell'approccio globale al tema delle migrazioni e nella promozione formale dei diritti, sull'intero territorio regionale, dei cittadini stranieri. Gli elementi che hanno minato in parte la porta della legge sono da ricondurre principalmente al fatto che in Puglia, in generale, le politiche di inclusione sociale e di prevenzione del rischio di esclusione sociale hanno assunto non di rado un ruolo marginale/residuale rispetto alle politiche di sviluppo complessivo. Anche le politiche per la salute hanno vissuto di questo orientamento di fondo. In entrambi i casi sono state considerate politiche settoriali, con obiettivi di intervento vincolati alla dotazione di risorse finanziarie quasi sempre determinate a livello nazionale, piuttosto che definiti nel contesto regionale e a cui ancorare il fabbisogno finanziario per il loro conseguimento.

Tra le principali criticità regionali si segnalano: la dotazione di infrastrutture sociali e sociosanitarie assolutamente insufficiente rispetto ai bisogni e alle nuove reti di servizi che occorre attivare; la carenza di strutture residenziali a carattere comunitario innovative; la debolezza delle reti delle strutture di prima accoglienza per le persone immigrate finalizzata alla integrazione sociale nelle comunità locali; le insufficienti condizioni

305 Cfr. OPI 2007, *op.cit.*, e OPI 2008, *op.cit.*

di accessibilità alle strutture sociosanitarie ed alle cure per la salute per le diverse fasce della popolazione; le insufficienti condizioni di accesso alle politiche di inclusione sociale ed alle politiche della salute degli immigrati, soprattutto non comunitari, che lavorano in Puglia, in particolare per chi è impiegato stagionalmente in agricoltura; la presenza di interventi spesso occasionali, non integrati con la rete complessiva dei servizi sociali, non dotati di risorse e di visibilità necessarie per garantire i diritti di inclusione sociale alle persone immigrate; la frammentazione e sostanziale debolezza del sistema regionale della cooperazione sociale, della impresa sociale e del Terzo Settore; l'assenza di politiche strutturate di contrasto alle povertà, che sappiano guardare al disagio sociale, ai rischi di marginalità sociale, alla precarizzazione dei redditi causata dalla nuove forme flessibili di lavoro, agli effetti sulle condizioni economiche delle famiglie determinati dal deficit di servizi.



CAPITOLO SESTO: ALLOGGIO

Misure per l'inclusione, la desegregazione e l'accesso non discriminatorio all'alloggio

Nonostante in questi ultimi anni le tematiche relative all'inclusione abitativa delle popolazioni RSC presenti sul territorio italiano siano state ormai ampiamente analizzate attraverso report, ricerche e approfondimenti, nonostante un'ampia casistica di raccomandazioni di organismi nazionali e internazionali richiami il nostro paese al rispetto e alla tutela dei diritti delle minoranze e una serie di sperimentazioni realizzate da alcune amministrazioni locali dimostrino come un altro abitare sia possibile, difficilmente potremmo ammettere che l'Italia non sia ancora oggi il paese dei "campi". Secondo il "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione RSC in Italia" del 2011 realizzato dalla "Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani" del Senato della Repubblica, circa un quarto della popolazione complessiva dei RSC presenti sul territorio nazionale vive nei "campi"; circa 40.000³⁰⁶ persone sono ancora costrette a subire questa condizione, che – come ha sottolineato l'antropologo Leonardo Piasere – è frutto di "una politica locale che si allarga a contagio a partire dalle città del nord e che dagli anni Ottanta è supportata finanziariamente e legislativamente da alcune Regioni"³⁰⁷.

Pur nella varietà delle specifiche normative regionali (12 sono le Regioni³⁰⁸ che hanno normative di indirizzo riguardanti RSC) e nel differenziarsi nell'uso dei termini, che si parli di "campi" o *aree sosta*, *aree attrezzate autorizzate*, *aree di transito*, *campi tollerati*, che nella lungimiranza dei decisori sottintendevano, servizi transitori di sosta per una popolazione nomade, ("che solo nel 3% dei casi dimostrano tuttora una qualche attitudine all'itineranza"³⁰⁹), sembra che nell'agire delle amministrazioni italiane non esistano altre modalità di affrontare l'ambito abitativo e rispondere alle esigenze di gruppi e comunità ormai sedentarie, se non con un esito finale che porti sempre ad un denominatore comune: "la segregazione non solo spaziale e abitativa ma anche sociale e culturale delle persone che vi risiedono"³¹⁰ attraverso la declinazione delle varie sfumature dell'assunto "campo". Appare a questo punto importante sottolineare come di fatto la radice di questo comportamento appartenga ad un pregiudizio di fondo sottinteso alla maggior parte delle legislazioni regionali, ovvero l'estensione del concetto di "nomadismo", di mobilità, di itineranza, di esigenze di "sosta" e "transito", senza tener conto che "a differenza di quanto comunemente si crede, la stragrande maggioranza dei RSC presenti sul territorio italiano non è nomade³¹¹ e ha anzi uno stile di vita sedentario" mentre "nel nostro paese le famiglie che ancora viaggiano in carovana rappresentano il 2–3% dei RSC"³¹².

306 "Si valuta che in Italia ci siano circa 40.000 persone residenti nei "campi", la maggioranza dei quali sono collocati nelle città di Torino, Genova, Milano, Brescia, Pavia, Padova, Bologna, Reggio Emilia, Roma, Napoli, Foggia e Bari." UNAR, *Strategia Nazionale*, op.cit., p. 84.

307 Piasere L., *I rom d'Europa*, Laterza, Bari, 2004.

308 L.R. n. 77/89 Regione Lombardia; L.R. n. 54/89 Regione Veneto; L.R. n. 15/85 Provincia Autonoma di Trento; L.R. n. 11/88 Regione Friuli Venezia Giulia; L.R. n. 47/88 Regione Emilia Romagna; L.R. n. 82/85 Regione Lazio; L.R. n. 2/2000 Regione Toscana; L.R. n. 6/92 Regione Liguria; L.R. 25/02/1993 Regione Piemonte; L.R. n. 3/94 Regione Marche; L.R. n. 32/90 Regione Umbria; L.R. n. 9/88 Regione Sardegna.

309 cfr. UNAR, *Strategia Nazionale*, op.cit., p. 84.

310 Berenice, Compare, Lunaria e Osservazione (a cura di), *Segregare costa*, op.cit.

311 "Questa sinonimia zingaro-nomade, diffusa nei discorsi di senso comune, ha contribuito ad edificare nei confronti dei gruppi rom un trattamento differenziale, il cui esito sul piano insediativo ha determinato l'adozione di criteri dettati dal considerare il nomadismo un tratto identitario. Si comprende, quindi, la centralità che la teoria dei nomadi ha avuto in molte leggi regionali proiettate nella creazione di 'aree attrezzate di sosta e di transito', avvalorando la tendenza delle politiche istituzionali a ritenere i gruppi rom e sinti dei soggetti senza fissa dimora o senza patria, verso i quali bisognava intervenire in termini di contenimento." Tosi Cambini S., Sidoti S., "Esperienze innovative per l'abitare di Rom e Sinti. Case, casette, baracche e roulotte", in Fondazione Michelucci, ARCI Toscana, *Atlante dell'alloggio sociale e dell'Accoglienza*, Firenze, 2006.

312 Senato della Repubblica/Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, op.cit.

L'anacronistica e segregante realtà dei "campi" e delle altre situazioni di "abitare informale" continuano comunque a caratterizzare la geografia di molte aree urbane al di là delle difficoltà di quantificare in maniera esatta il fenomeno, sia per quanto riguarda i grandi centri (Milano, Roma, Napoli), sia per quanto riguarda le presenze "non autorizzate" negli altri capoluoghi.

Secondo il Rapporto "No data – No progress" (del giugno 2010), nella cornice della *Decade of Roma Inclusion*, 2005–2015: "La carenza di dati sulle comunità Rom rimane il maggiore ostacolo, per valutarne le condizioni di vita ed analizzare l'impatto delle misure e politiche nazionali di riferimento"³¹³. Ma al fine di evitare fraintendimenti è bene precisare che l'obiettivo della *quantificazione*

*deve collocarsi all'interno di un'azione di ricerca volta a capire in profondità le situazioni di vita dei gruppi Rom e Sinti sul territorio nazionale. Quali le condizioni abitative, quali i contesti territoriali in cui sono immersi, quali i profili legati al mondo del lavoro e alla scolarizzazione, quali i rapporti con le istituzioni locali e – se con una storia di migrazione – quali provenienze, quale la situazione di partenza, da quanto tempo sul territorio nazionale e locale. Solo un tipo di ricerca sul campo, rigorosa e che utilizza una pluralità di fonti ... può dare un quadro su cui iniziare ad individuare le criticità (alte e medie) e le priorità sulle quali lavorare ed impiegare risorse*³¹⁴.

Al di là dell'aspetto puramente numerico, il diritto all'abitare rimane ancora uno degli aspetti più problematici e drammatici riguardante l'inclusione delle popolazioni RSC, tanto è vero che nell'ambito della SNIR, assieme a istruzione, lavoro e salute, l'abitazione costituisce uno dei 4 assi di intervento previsti (suddiviso in 3 obiettivi specifici)³¹⁵, con l'obiettivo di "Aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC, in un'ottica partecipata di superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione". Il concetto di "ventaglio di soluzioni" raccomandato nella Strategia Nazionale sembra attualmente la strada che, almeno dal punto di vista teorico, riesce a declinare in maniera più adeguata il bisogno di "spazio" dei gruppi RSC, anche se le cronache quotidiane ci rimandano a un fare marcatamente securitario nel quale lo "sgombero" diventa lo strumento più utilizzato. Nella totale assenza di una strategia che parta da un approccio più "sociale" e condiviso, come ci ricorda Tosi³¹⁶, vi è una "incompatibilità tra progetti per l'integrazione ed estremismo securitario, e su questo conviene lavorare, a partire da una ricostruzione del discorso pubblico".

Un tentativo virtuoso di diversificare l'offerta considerando l'abitare RSC un diritto, più che una concessione, è rintracciabile nella L.R. Regione Toscana 2/2000 "Interventi per i popoli Rom e Sinti" che prevede una varietà di soluzioni abitative alternative come le aree attrezzate per la residenza, interventi di recupero abitativo di edifici pubblici e privati, l'utilizzo degli alloggi sociali, il sostegno per la messa a norma e/o la manutenzione straordinaria di strutture abitative autonomamente reperite o realizzate da rom e sinti e la realizzazione di spazi di servizio da dedicare ad attività lavorative di carattere artigianale.

All'interno del panorama legislativo regionale, che in definitiva è poi quello che permette la realizzazione di interventi sperimentali, o di individuare strategie diversificate, alcune Regioni, pure nella datazione delle loro normative, hanno aperto la strada a nuove opportunità che prevedono il definitivo superamento del concetto di "campo", di area sosta iper-regolamentata e di *nomadi*. Questo ha permesso la realizzazione di interventi sperimentali come in Piemonte (Comune di Torino progetto Abitazioni e l'esperienza del progetto "Dado" a Settimo Torinese), in Emilia Romagna (Comune di Bologna), in Veneto (Comune di Padova) e in Sicilia con il Comune di Messina. In Toscana sono state realizzate aree per la residenza con strutture in muratura per gruppi di rom a Firenze in via del Guarlone con 6 alloggi; a Pisa-Coltano la sostituzione del

313 UNAR, *Strategia Nazionale*, op.cit., p.11.

314 Fondazione Giovanni Michelucci, "Osservatorio sulla condizione socio abitativa dei Rom e Sinti in Toscana", Firenze, 2013, in: <http://www.michelucci.it/osservatoriorom> (21 marzo 2014).

315 Obiettivo specifico 4.1: "Favorire politiche integrate di cooperazione inter-istituzionale per l'offerta abitativa rivolta a RSC"; Obiettivo specifico 4.2: "Promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie RSC"; Obiettivo specifico 4.3: "Favorire l'informazione sulle risorse economiche e i dispositivi amministrativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche per le politiche abitative, e sulle opportunità immobiliari per le famiglie RSC".

316 Tosi A., "Le politiche abitative per i Rom e i Sinti", in Bonetti P. (a cura di), op.cit.

vecchio e fatiscente “campo” con 17 abitazioni; a Firenze, a sostituzione dello storico “campo Poderaccio”, è stato realizzato un “villaggio” temporaneo con abitazioni in legno, che per questa scelta della “transitorietà” non risulta rappresenta adesso – dopo dieci anni – una realtà altamente critica. Sono stati sperimentati programmi straordinari per la chiusura di campi (a Firenze per la chiusura del “campo” Masini il progetto “Rom Toscana”, a Pisa con il programma “Città sottili”) che hanno perseguito – pur con molti sbagli, difficoltà e gradualità – l’accompagnamento abitativo di 90 famiglie in alloggi reperiti sul libero mercato³¹⁷. Aggiungendo a queste sperimentazioni anche gli inserimenti in alloggi pubblici, pratica diffusa in alcune Regioni, si tratta comunque di “casi” che restano al di qua della individuazione di una strategia comune assimilabile ad una politica di *social housing*, o di strategie individualizzate a seconda delle singole realtà.

In conclusione, è opportuno menzionare l’istituzione del Tavolo nazionale sull’alloggio, previsto dalla SNIR. Il Tavolo ha visto la sua prima ed ultima riunione di incontro nel novembre 2013, sotto la responsabilità dell’allora ministro per l’Integrazione. Alla luce delle istanze discusse durante la riunione, particolarmente tecnica, nessuna associazione è stata invitata all’incontro. Fino ad oggi (luglio 2014), il Tavolo non ha intrapreso nessuna misura concreta, principalmente a causa dell’instabilità della politica italiana e per i diversi cambi di governo.

Approcci locali all’inclusione abitativa e *housing sociale*

L’accessibilità delle popolazioni RSC alle opportunità dell’edilizia sociale passa necessariamente attraverso le politiche di *housing sociale*, che nel nostro contesto nazionale è rappresentato quasi esclusivamente dall’Edilizia Residenziale Pubblica, una delle ormai residue opportunità di accedere ad un’abitazione da parte di una sempre più considerevole fascia di popolazione esclusa dal mercato edilizio nel nostro paese. L’insufficienza storica dell’offerta rappresentata dall’edilizia residenziale pubblica italiana (meno del 4% in Italia, a fronte del 19% in Francia, del 21% in Inghilterra e del 35% dei Paesi Bassi), ma soprattutto la mancanza di politiche adeguate³¹⁸ riguardanti gli aspetti abitativi, ha fatto sì che il problema della casa costituisca ancora oggi, per strati estesi della popolazione, uno dei principali fattori di disagio e di criticità, assumendo i caratteri dell’emergenza.

Regolamentato da normative regionali e comunali, nell’esiguità delle opportunità del patrimonio esistente l’accesso all’edilizia pubblica si è trasformato in una “competizione” dove di fatto l’effetto della domanda aggiuntiva di chi vive in una condizione di difficoltà abitativa, vedi immigrati e famiglie rom³¹⁹, dipende in larghissima misura dall’insufficienza quantitativa dell’offerta: in Italia solo l’8% dei richiedenti accede poi ad un alloggio ERP. Una insufficienza che è stata aggravata da un decennio di assenza di risorse statali per l’edilizia pubblica, e da un non marginale processo di alienazione del patrimonio che molte amministrazioni hanno promosso, assottigliando ancor più il già esiguo parco alloggiativo sociale. Ma accanto all’insufficienza del patrimonio abitativo, situazione condivisa con il resto della popolazione, ad ostacolare l’accesso ad un’abitazione pubblica per i RSC gioca la condizione giuridica nella quale molti di loro versano e le condizioni di “particolarità” abitativa dovuta alla permanenza nei “campi”. L’accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica è subordinato alla titolarità del permesso di soggiorno ed è in alcuni casi soggetto ad un regime diverso rispetto a quello riservato ai possessori di cittadinanza italiana; la situazione giuridica soprattutto dei rom è invece in molti casi composita, comprendendo cittadini italiani, stranieri comunitari, stranieri extracomunitari, rifugiati o apolidi. Per quanto la costruzione delle graduatorie per l’accesso all’e-

317 Nella seconda parte del presente capitolo vengono illustrati due casi di studio realizzati nel periodo che segue l’adozione della SNIR: il “villaggio attrezzato” La Barbuta a Roma e il progetto di auto recupero nel Comune di San Giuliano Terme.

318 Dal 1998, anno in cui è cessato il prelievo ex-Gescal (Gestione Case per i Lavoratori) dalla busta paga dei lavoratori dipendenti, lo Stato non trasferisce più risorse alle Regioni per i programmi di investimento nel settore dell’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

319 “Il disagio abitativo che caratterizza una larga parte della minoranza Rom e Sinta in Italia ha ripercussioni fortissime sul vivere sociale urbano e sulla coesione delle comunità locali, nonché sulla sicurezza reale e su quella percepita da parte dei cittadini, ed è in larga parte conseguenza dell’applicazione di modelli inefficaci di *governance* che non hanno favorito negli anni un’adeguata integrazione socio-abitativa e che hanno anzi prodotto una condizione di disintegrazione, intesa non solo come assenza di integrazione, ma anche come presenza attiva di fattori disaggreganti (sia verso le comunità territoriali, sia all’interno di queste stesse minoranze). Guazzo G., “Città inclusive e abitare sociale: il caso dei Rom e Sinti in Italia”, in *Strategie locali di lotta alla povertà: città a confronto. Quaderno*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2011.

dilizia popolare a livello generale, pur nelle diversità regionali e comunali, riconosca come aggravanti le situazioni di disagio abitativo generalmente costituite da alloggi impropri, insalubri o di fortuna o procurati (centri accoglienza o dormitori), coabitazione e sovraffollamento, queste paradossalmente non sempre vengono associate alla realtà dei “campi” o delle aree sosta, soprattutto se sono riconosciute o autorizzate. Paradossale ed esemplare, a questo proposito, è la situazione creatasi a Roma in seguito dell’emanazione del Bando del dicembre del 2012 nel quale si dava priorità per l’assegnazione degli alloggi alle famiglie in situazioni di maggior vulnerabilità, ovvero di “grave disagio abitativo”³²⁰. L’“allarme” sollevatosi dalla POSSIBILE presenza nelle graduatorie di famiglie rom, che avrebbero partecipato al bando grazie ad un’azione di accompagnamento da parte di strutture del volontariato, ha comportato un immediato intervento dell’Unità Operativa Interventi di Sostegno Abitativo del Dipartimento Politiche Abitative di Roma Capitale dal titolo “Precisazioni su requisiti Bando Generale per assegnazione alloggi di ERP” nel quale si precisava che «i campi nomadi non possono essere equiparati alla situazione descritta nella Categoria A1 in quanto da considerarsi strutture permanenti». Oggetto di questa decisione e della circolare che penalizza ed esclude automaticamente chi vive nei “campi autorizzati” perché strutture permanenti, è un richiamo del 14 febbraio 2014 all’attuale Giunta romana da parte del Segretariato Internazionale di *Amnesty International* dal titolo “Diritto ad un alloggio adeguato e discriminazione di persone di etnia Rom”³²¹, nella quale a conclusione si chiede quali misure verranno adottate dal Comune di Roma per garantire che la “segregazione dei Rom nei campi” possa venir superata ponendo fine “alla discriminazione che da lungo tempo i Rom soffrono nell’accesso alle case popolari”.

Benché le motivazioni di una inadeguatezza dell’edilizia pubblica a rispondere alla sempre più pressante domanda di casa non siano certo nella presenza nelle graduatorie di cittadini immigrati e tantomeno rom, la sottile demarcazione fra diritti e discriminazione che alla fine portano alla revisione delle graduatorie e alla sottolineatura di particolari distinguo (mancanza di alloggi adeguati alla composizione del nucleo, ridefinizione di alloggio insalubre, “baracche” che diventano abitazioni, sistemazioni di fortuna che non rientrano nella casistica del grave disagio abitativo, accertamenti scrupolosi delle dichiarazioni) sembra sempre infrangersi quando entrano in scena queste categorie maggiormente colpite dall’esclusione abitativa ma soprattutto dal pregiudizio e dalla discriminazione.

Ma pur mancando per le motivazioni precedentemente descritte e anche riportate nel documento SNIR, uno dei dati maggiormente carenti riguarda proprio la presenza dei RSC all’interno degli alloggi popolari e ancor di più il ricorso ad una casa ordinaria. In quelle realtà dove la presenza delle popolazioni RSC e il rapporto di coinvolgimento con le stesse attraverso gli strumenti della condivisione progettuale è più avanzato, ricerche più approfondite e continue nel tempo sono in grado di fornirci un quadro seppur parziale di una situazione dalla quale appare che il ricorso ad un’abitazione sociale è possibile e auspicabile. Dati riferiti all’inserimento abitativo ci provengono in maniera dettagliata e puntuale, per esempio, dall’Osservatorio sulla condizione socio-abitativa della Regione Toscana, realizzato annualmente dalla Fondazione Michelucci³²², il quale grazie alla vitalità del tessuto associativo e del volontariato, e al coraggio di alcune amministrazioni che si sono prestate ad alcune sperimentazioni in ambito abitativo, ha saputo nel tempo essere di indirizzo per le politiche, contribuendo a modificare in parte il senso comune e la percezione della questione riguardo alla presenza RSC.

Rimandando al Rapporto annuale il dettaglio³²³ degli insediamenti ufficiali e riconosciuti (“campi nomadi”), dei “villaggi temporanei”, degli insediamenti non autorizzati, delle Aree private sulle quali insistono abitazioni ordinarie in muratura o in legno, e delle due aree residenziali a Pisa e Firenze con case in muratura

320 “Oltre ad elencare i requisiti essenziali per la partecipazione al concorso, relativi a cittadinanza, reddito, etc., il bando in oggetto esplicita anche le condizioni di priorità per l’attribuzione dei punteggi, adottate dalla Giunta Capitolina con Deliberazione n. 302 del 25 ottobre 2012. Tra queste, il punteggio più elevato è riconosciuto agli appartenenti alla Categoria A1, ossia ai «nuclei familiari in situazione di grave disagio abitativo, accertato dall’autorità competente, che dimorino con il proprio nucleo familiare in centri di raccolta, dormitori pubblici o comunque in altre idonee strutture procurate a titolo provvisorio da organi, enti e associazioni di volontariato riconosciute ed autorizzate preposti all’assistenza pubblica, con permanenza continuativa nei predetti ricoveri da almeno un anno maturati alla data di presentazione della domanda». Lettera congiunta alle autorità cittadine Comune di Roma 27 febbraio 2013: Associazione 21 luglio, Amnesty International, European Roma Rights Centre, Open Society Justice Initiative.

321 http://www.amnesty.it/flex/files/a/1/f/D.b5e609c2ab5db0f57a97/Lettera_sindaco_Marino.pdf (21 maggio 2014).

322 <http://www.michelucci.it/osservatoriorom> (21 maggio 2014).

323 <http://www.michelucci.it/sites/michelucci2-dev.etabeta.it/files/QuadroRiassuntivoSito.pdf> (21 maggio 2014).

appositamente realizzate, la presenza di rom nell'edilizia popolare per assegnazione definitiva ed emergenza abitativa attualmente (2014) ammonta a 157 famiglie per un totale di 780 persone delle quali 112 a Firenze e Provincia, 26 a Lucca e 12 a Pisa. A Firenze, salvo alcuni casi isolati, l'inserimento non risulta essere stato difficoltoso se non nelle fasi iniziali, in cui gioca maggiormente lo stereotipo e il pregiudizio negativo, mentre con il tempo, sperimentando la quotidianità dei rapporti di vicinato, i rapporti migliorano. Laddove le situazioni sono risultate essere più critiche è stata riscontrata l'assenza di azioni di accompagnamento sia rivolte ai rom che agli inquilini preesistenti. Un punto invece di criticità nella quotidianità dell'abitare è dato dal numero elevato dei componenti delle famiglie "allargate" dei rom, rispetto a questa modalità di relazione di fatto l'inserimento in alloggio ERP sembra limitante.

Pianificazione urbana e coinvolgimento delle autorità locali e della società

Alla luce di quanto riportato negli altri capitoli, appare oggi assolutamente improrogabile, perché sia possibile pensare a processi significativi di convivenza e di integrazione sociale, chiudere il drammatico capitolo dei "campi nomadi" e aprire una fase in cui lo stile di vita e di insediamento, i valori sociali e i diritti dei diversi gruppi RSC siano la bussola per nuove politiche insediative e abitative. A tale proposito la SNIR dedica a questo aspetto proprio una delle quattro *Azioni di Sistema*, sottolineando come sia prioritario il coinvolgimento delle autorità locali e delle comunità RSC attraverso lo sviluppo di processi di *interazione positiva* e *inclusione negoziata*³²⁴. Ma perché ciò avvenga – e le comunità possano esprimere anche attraverso lo spazio istanze culturali e stili di vita a volte differenti dalla maggioranza – le strategie da seguire devono essere complesse e diversificate, come complesse e diversificate sono le componenti del loro universo, la storia delle reti familiari nonché dei rapporti con i territori dove abitano.

La partecipazione diretta delle famiglie interessate agli interventi è una preconditione a qualunque progetto. Chi opera a vario titolo per realizzare soluzioni abitative non può pensare di sostituirsi al processo attraverso il quale gruppi socio-culturali si ambientano e ricostruiscono il proprio sistema di significati aggranciandolo a un luogo. Sono le condizioni di tale processo che vanno rese sicure con una serie di interventi di sostegno che favoriscano la nascita di elementi spaziali vitali fondati non su astratte sistemazioni di carattere insediativo ma sui meccanismi di partecipazione e di identificazione.

A due anni dalla Strategia Nazionale, però, non si registrano interventi nelle politiche abitative che abbiano portato alla realizzazione di progetti di questo tipo. Ne rappresentano un esempio le già citate Linee guida del Comune di Milano, che contengono ancora un approccio alla questione abitativa di tipo contenitivo. Ne è, invece, un'eccezione il lavoro del Tavolo della Regione Toscana che ha attivato alcune sperimentazioni che sono in corso³²⁵. Questi interventi consistono nella realizzazione di una pluralità di soluzioni abitative stabili in funzione delle caratteristiche delle famiglie destinatarie, in accordo con il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020 (Comunicazione della Commissione Europea 5.4.2011), con il documento sulle Linee guida della Commissione Europea ("*Guidance note on the implementation of integrated housing interventions in favour of marginalised communities under the ERDF*" del 28.01.2011) e secondo quanto previsto dal Legge regionale n. 2 del 12-01-2000 "Interventi per i popoli rom e sinti" articolo 2 ("Le soluzioni abitative") e del "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche). Questi interventi saranno attuati con un contributo del FESR a titolo del POR CREO, nel contesto e secondo il tasso di finanziamento dell'Asse V "Valorizzazione delle risorse endogene per lo

324 "Il rapporto tra Comunità RSC e società locale dovrebbe infatti svilupparsi secondo forme di interazione positiva all'interno delle quali ogni attore (istituzionale e non) è disposto a lavorare in sinergia con gli altri, superando le barriere ideologiche che, allo stato attuale, caratterizzano il dibattito pubblico sulla questione Rom. Allo stesso tempo, è necessario favorire una dinamica simile all'interno delle Comunità stesse, facendo sì che gli insediamenti RSC si aprano al territorio, limitando il senso di ghettizzazione e di auto-esclusione (*inclusione negoziata*). La diffusione di modelli di inclusione negoziata renderà possibile, infatti, la creazione di condizioni per la realizzazione di *policy* anti-discriminazione e per la crescita dell'inclusione sociale delle Comunità RSC nel tessuto sociale". UNAR, *Strategia Nazionale*, op. cit., pag.46–47.

325 Prima di questi interventi, i fondi europei per lo sviluppo regionale non erano mai stati usati in Italia per l'inclusione dei rom (in Campania, in realtà, come descritto più avanti nel testo, il progetto napoletano non è mai stato realizzato).

sviluppo territoriale sostenibile”, Attività 5.1 “Interventi di recupero e riqualificazione dell’ambiente urbano e delle aree per insediamenti produttivi finalizzati alla creazione e al miglioramento di aree da destinare a spazi e servizi a fruizione collettiva, al terziario avanzato, nonché alla realizzazione di infrastrutture di servizi alla persona”³²⁶.

Come menzionato nel capitolo sui Requisiti strutturali, nel novembre 2010 anche la Regione Campania ha deciso di usare i FESR per scopi abitativi, sebbene attualmente l’uso che ne sta facendo non risulti appropriato e desti preoccupazione tra gli attori chiave implicati. ERRC, OsservAzione, Chi Rom e... Chi No, Associazione 21 luglio nel giugno 2014 hanno inviato una lettera alla Commissione Europea e agli attori chiave istituzionali italiani chiedendo di indagare se l’allocazione dei 7 milioni di euro impiegati per la costruzione di un “campo” segregato e provenienti da fondi europei sia in linea con quanto previsto dalle linee guida per l’uso del FESR e se un progetto del genere miri effettivamente ad accrescere la coesione sociale ed economica³²⁷. Difatti, la giunta comunale nel maggio 2014 ha approvato la delibera³²⁸ riguardante la costruzione di un “campo” segregato e temporaneo per i rom (Villaggio rom di Scampia in località Cupa Perillo), da finanziare con 7 milioni di euro provenienti dai FESR 2007–2013. Come sottolineato nella lettera del mese di giugno:

Il Comune ha intenzione di dare sistemazione a circa 400 degli 800 rom che attualmente vivono nell’insediamento informale di Cupa Perillo a Scampia, il quale esiste da circa 20 anni e che sarà a breve demolito. Secondo fonti locali, lo sgombero forzato di tale comunità è imminente, seppur non ancora annunciato. Il Comune ha intenzione di costruire un nuovo “campo” nel mese di novembre, ma, nel frattempo, l’elettricità è stata tolta in quasi tutto l’insediamento dalla Procura e gli agenti di Polizia minacciano costantemente la vita privata dei residenti con ripetute minacce di sgombero. Il “campo” segregato non soddisfa gli standard minimi previsti per l’edilizia residenziale pubblica, è di natura temporanea, sarà situato a ridosso di un’autostrada e offrirà un alloggio solo a metà della popolazione residente nell’attuale “campo” di Cupa Perillo, il quale in ogni caso sarà chiuso. Le autorità locali non hanno mai chiarito cosa accadrà alle restanti 400 persone. Il Comune di Napoli ha stabilito nuovi standard abitativi appositamente e da applicare esclusivamente al progetto di Cupa Perillo; tali standard sono in aperto contrasto con quanto stabilito in materia di requisiti minimi dalla legge nazionale che regola le istanze relative all’alloggio e impediranno ai residenti di ottenere il certificato di idoneità abitativa, necessario per richiedere diversi tipi di documenti, tra cui il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, e mina dunque profondamente la loro integrazione (...).

IL «VILLAGGIO ATTREZZATO» LA BARBUTA

1. La politica

Nel corso dell’anno 2012, nella città di Roma le autorità locali hanno affrontato la questione dell’emergenza abitativa di alcune famiglie rom con la costruzione di un «villaggio attrezzato», La Barbuta, in grado di ospitare circa 600 persone. Tale politica si pone in totale continuità con le misure realizzate dalle precedenti amministrazioni comunali, le cui soluzioni abitative rivolte ai rom si collocano a partire dagli anni ‘90 nell’orizzonte concettuale e materiale dei “campi”. La costruzione del «villaggio attrezzato» è, inoltre, una conseguenza degli sgomberi forzati che hanno interessato molti dei rom poi trasferiti coattamente presso La Barbuta ed è un’appendice dell’impianto dell’“emergenza nomadi”, dichiarata illegittima dalla Corte Suprema di Cassazione a

326 Per ulteriori dettagli, si rimanda al Documento sull’attuazione della strategia nazionale di inclusione dei RSC (SNIR) in Regione Toscana, a cura di Tosi Cambini S.

327 OsservAzione, Associazione 21 luglio, Chi Rom e... Chi No, ERRC, “Letter of concern” inviata nel giugno 2014 alla Commissione Europea, alla DG Politiche Regionali e Urbane della CE, alla Corte dei Conti Europea, al Municipio di Napoli e alla Regione Campania.

328 Comune di Napoli, *Seduta del giorno lunedì 15 maggio 2014. Resoconto stenografico da supporto digitale, Atti consiliari del Comune di Napoli*, Napoli, 15 maggio 2014, in: http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.comune.napoli.it%2Fflex%2Fcm%2Fpages%2FServeAttachment.php%2FL%2FIT%2FD%2Fe%25252Fe%25252F4%25252FD.fa84ba70c6b5d8d2c17a%2FP%2FBLOB%253AID%253D24323&ei=jV-q1U80dM46X0QWyu0DYBg&usq=AFQjCNFFSkztr7pEAncAXFPqRwuyjSb_w&sig2=mCJEolXn9vHrh54rEqqBw (2 luglio 2014).

Sezioni Unite Civili nell'aprile 2013³²⁹. Per queste ragioni, la politica abitativa de La Barbuta è da considerarsi totalmente in contrasto con i principi espressi all'interno della SNIR, la quale – come già evidenziato – condanna esplicitamente la politica dei “campi” e incoraggia le amministrazioni locali a intraprendere misure alternative che considerino i rom alla stregua di altri individui in emergenza abitativa.

2. Risultati, impatti e criticità

Nel giugno 2012 viene inaugurato dall'amministrazione comunale il «villaggio attrezzato» La Barbuta, uno spazio vigilato, isolato dal resto della società, etnicamente connotato, definito nel linguaggio corrente come “campo nomadi” e percepito dalla società maggioritaria, così come da alcuni rom, come un luogo di devianza e di scarto. Il terreno su cui sorge l'insediamento si trova nel cono di volo dell'aeroporto internazionale Pastine di Ciampino, oltre il Grande Raccordo Anulare e a ridosso di una strada consolare a scorrimento veloce – la via Appia³³⁰. L'area è recintata e al suo interno si trovano 162 container schierati in file ordinate e alternati da strisce di asfalto e ghiaia. I moduli abitativi, di 24 o 32 mq, sono composti da cucina, bagno, due o tre stanze da letto a seconda del numero degli abitanti, il quale varia generalmente da 4 a 6 persone. Complessivamente, vivono nell'insediamento 99 famiglie, ovvero 580 persone di cui 310 sono minori. Gli abitanti sono tutti rom, principalmente di nazionalità bosniaca, macedone, montenegrina, e provengono tutti da “campi tollerati” sgomberati nel corso del 2012³³¹ dalla stessa amministrazione che ha costruito il «villaggio attrezzato». Nell'insediamento sono assenti aree verdi o aree di gioco per i minori, i quali durante la stagione estiva trascorrono le proprie giornate tra i container, la strada asfaltata e le piazzole di ghiaia. A causa della sua collocazione extra urbana e prossima a un aeroporto, la vita nel “campo” offre poche possibilità di inclusione sociale nella città e verso i servizi, e contemporaneamente espone i rom a un forte inquinamento acustico e ambientale. Già nel 2009 il Gruppo di Lavoro composto dal Dipartimento Epidemiologico del Servizio sanitario regionale Lazio e da ARPA Lazio aveva indicato una correlazione tra l'esposizione al rumore degli aerei e i livelli di pressione arteriosa degli abitanti ed evidenziato come l'esposizione al rumore aeroportuale fosse legato al numero di persone con prescrizioni per la cura di patologie a carico dell'apparato respiratorio³³².

Per quanto riguarda l'isolamento rispetto ai servizi basilari, l'ufficio postale, il parco giochi, il bar e il supermercato più vicini distano dal “campo” circa 3 km, da coprire necessariamente con un mezzo di trasporto: la strada da percorrere nel centro abitato più vicino (Ciampino) è una strada priva di marciapiedi e a scorrimento veloce. I mezzi pubblici distano circa 600 metri dal «villaggio attrezzato», una distanza che permetterebbe a tutti i rom di usufruire del servizio COTRAL, se non fosse per il costo del biglietto, che non tutte le famiglie – molte delle quali numerose ed indigenti – possono permettersi. Come emerge dai questionari somministrati ad alcuni residenti³³³, l'emarginazione fisica e sociale condiziona la qualità della vita, il benessere e la salute psico-fisica dei rom, in quanto non permette di svolgere in autonomia e agevolmente delle attività esterne al “campo”, di godere di momenti ricreativi e ludici, di ampliare il contatto e la conoscenza con la società nella sua interezza. La perdita di punti di riferimento, sia umani che urbani, dovuta agli sgomberi subiti, l'isolamento fisico coniugato all'assenza di risorse economiche condannano molte persone a trascorrere le proprie giornate all'interno del «villaggio attrezzato», in particolar modo coloro che non hanno accesso a un mezzo privato. La politica dei trasferimenti dei rom dai propri insediamenti a La Barbuta ha avuto, inoltre, un impatto rilevante sul capitale sociale a disposizione delle famiglie, indispensabile per molte delle attività economiche praticate da alcuni rom: negli anni, gli attuali residenti de La Barbuta avevano costruito all'interno dei propri quartieri una fitta rete di relazioni sociali funzionali, tra le altre cose, anche alle attività economiche praticate. Queste ultime, se informali e legate alla raccolta del ferro vecchio, allo sgombero di cantine, alla questua e così via, per essere redditizie necessitano generalmente di un buon radicamento sul territorio, venuto meno con i trasferimenti verso La Barbuta. Il trasferimento ha avuto un effetto anche sulla scolarizzazione dei minori rom: secondo

329 Sentenza della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite Civili n. 9687/2013 depositata in data 22 aprile 2013, la quale ha rigettato il ricorso presentato dal Governo contro la sentenza del Consiglio di Stato che nel novembre 2011 aveva dichiarato l'illegittimità dell'“emergenza nomadi”.

330 Il Grande Raccordo Anulare (GRA) è la strada circolare che circonda i confini della città di Roma.

331 In particolare, si tratta degli sgomberi di via del Baiardo, avvenuto nel luglio del 2012, di via Tor de' Cenci, terminato nel settembre 2012 e dello stesso insediamento La Barbuta, che a partire dal 1995 è stato un “campo tollerato”.

332 Studio del dicembre 2009 condotto dal gruppo di lavoro composto dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio sanitario regionale del Lazio, dal Dipartimento di Prevenzione ASL RMH e dall'ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) Lazio.

333 Questionari somministrati nel marzo 2014 ad alcuni rom residenti nel ‘campo’ nell'ambito delle attività di ricerca.

le associazioni impegnate nelle attività di accompagnamento scolastico (ARCI ed ERMES) il trasferimento a La Barbuta ha significato un enorme passo indietro nel percorso di autonomia dei minori: «Quando erano a Tor de' Cenci, i ragazzi delle medie, andando a scuola da soli, avevano l'occasione di condividere numerosi momenti extra-scolastici: momenti che rendono l'ambiente scolastico più accogliente ma che soprattutto costruiscono un senso di radicamento al territorio e quei rapporti umani che uno si porta dietro per tutta la vita»³³⁴. Poter scegliere quando recarsi a scuola e quando tornare a casa, oltre ad avere ricadute sulle amicizie e sui rapporti umani esterni alla famiglia – a cui anche i minori rom hanno diritto, incide sulla frequenza scolastica: laddove gli adolescenti hanno la possibilità di gestire da soli il loro rapporto con la scuola sviluppano un senso di responsabilità rispetto al proprio percorso educativo: «La frequenza scolastica delle medie ora [dopo il trasferimento da Tor de' Cenci] è crollata. Era inevitabile, prima i ragazzi erano autonomi»³³⁵, riporta un operatore intervistato.

Un'ultima criticità è riferibile alla natura discriminatoria della soluzione abitativa, come già denunciato dalla società civile³³⁶. La Barbuta è rivolta esclusivamente agli appartenenti di un unico gruppo etnico-comunitario e, per questo motivo, in pieno contrasto con quanto previsto dalla normativa italiana, europea e internazionale in materia di antidiscriminazione. La realizzazione del «villaggio attrezzato» La Barbuta è definibile discriminatoria ai sensi dell'art. 43 D.lgs. 286/98, secondo il quale si configura come discriminazione ogni comportamento che determina una distinzione basata sull'origine nazionale o etnica, compromettente il godimento dei diritti umani, delle libertà fondamentali in ambito politico, economico, sociale e culturale e compromettente la partecipazione alle attività di natura pubblica. Sempre secondo lo stesso articolo è discriminazione ogni atto che imponga condizioni svantaggiose a delle persone in virtù della propria «condizione di straniero o di appartenente a una determinata razza, religione, etnia o nazionalità»³³⁷. La soluzione abitativa de La Barbuta è discriminatoria anche alla luce del D.Lgs. 215/03, che definisce discriminazione il trattamento meno favorevole rivolto a una persona per la propria «razza o origine etnica» rispetto al trattamento riservato ad altre persone in situazioni analoghe³³⁸.

UN PROGETTO DI AUTORECUPERO PRESSO IL COMUNE DI SAN GIULIANO TERME

1. La politica

Nel corso del 2013 è stata promossa dalla Regione Toscana e dal Comune di San Giuliano una iniziativa di inserimento abitativo rivolto a 21 rom romeni, di cui nove minori, costituenti cinque nuclei familiari (inizialmente i nuclei erano sei, poi una famiglia ha trovato un'altra soluzione alloggiativa). Le famiglie rom avevano occupato un cascinale dopo essere state sgomberate dalla città di Pisa. Questa occupazione è stata coadiuvata da un'associazione di volontariato di fronte alla mancanza di alternative da parte dell'amministrazione pisana. E' stato subito aperto un dialogo con l'Assessorato al sociale di San Giuliano Terme, che si è reso disponibile a riconoscere il diritto all'abitare sul proprio territorio di questi nuclei, facendo propria la loro causa e avviando un dialogo sia con le famiglie che con la Parrocchia proprietaria dell'immobile per realizzazione di una struttura abitativa a fini sociali. Con i rom (alcuni dei quali già lavorano nell'edilizia) è stato pensato un progetto di auto-recupero dell'immobile, già con destinazione abitativa, attraverso una rimodulazione degli spazi abitativi, opere di ripristino edilizio e la realizzazione di servizi e impianti secondo le normative vigenti. L'idea alla base del progetto è di recuperare 5 alloggi della dimensione di 50 mq destinati a famiglie rom e più generalmente all'emergenza abitativa. In contemporanea, il progetto prevede di attivare progetti di inclusione lavorativa e di seguire le famiglie – attraverso i servizi sociali – sul versante della salute, dell'inserimento sco-

334 Intervista al responsabile di un'associazione impegnata nelle attività di scolarizzazione, Roma, 9 e 10 luglio 2013.

335 Intervista a un operatore di ARCI (Associazione Culturale Ricreativa Italiana), Roma, 18 luglio 2013.

336 In particolare, l'Associazione 21 luglio e l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI).

337 Cfr. Art. 43, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 – Supplemento Ordinario n. 139; <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98286dl.htm> (24 maggio 2014).

338 Cfr. Artt. 2 & 3, Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215, "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 12 agosto 2003; <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/03215dl.htm> (24 maggio 2014).

lastico etc. L'immobile è stato già ceduto dall'ente non profit proprietario in comodato gratuito alla Società della salute zona pisana (che gestisce sul territorio le azioni socio-sanitarie integrate). Il progetto fa parte degli interventi abitativi da attuare con un contributo del FESR a titolo del POR CREO – Asse V.

2. Risultati e impatti

Dai questionari somministrati ai rom oggi residenti nel cascinale emerge come alcuni aspetti della loro vita siano nettamente migliorati, in particolare: l'accesso ai servizi igienici e all'acqua potabile, le relazioni sociali con l'esterno e con il quartiere circostante, l'accessibilità alle cure mediche e la diminuzione della frequenza delle malattie, le relazioni interne alla comunità di riferimento e la riduzione di conflitti familiari, la privacy, la disponibilità di uno spazio in cui i minori potessero giocare e la loro frequenza e riuscita scolastica. Le criticità del progetto sembrano essere circoscritte ai tempi di realizzazione (dalla prima idea di auto-recupero dell'immobile al reperimento del finanziamento, alla messa in opera e all'avvio del progetto passano anni) che lasciano le famiglie rom in una sorta di incertezza. Gli iter amministrativi burocratici così lenti, infatti, allontanano le persone dal progetto medesimo poiché in quei processi essi non hanno nessun ruolo attivo e, in qualche modo, sfugge loro la percezione che le cose si stiano muovendo per arrivare all'auto-recupero dell'immobile. Si registrano anche altre criticità: l'immobile, pur trovandosi in un'area paesaggisticamente di pregio, molto vicina al paese, per la conformazione del comune stesso (rurale) non ha una fermata dell'autobus nelle vicinanze, né esercizi commerciali raggiungibili con facilità a piedi. L'amministrazione, comunque, si è già resa disponibile per trovare delle soluzioni che agevolino gli spostamenti delle persone.

Il merito più importante del progetto è la realizzazione di un processo virtuoso (l'utilizzo di un bene di un ente non profit che viene messo a disposizione per un uso pubblico, con il coinvolgimento diretto delle istituzioni, dell'associazionismo e delle persone occupanti l'immobile senza titolo) che, oltre ad una valenza importante per la specifica situazione, presenta una valenza simbolica e politica di più ampia portata all'interno del Tavolo regionale della Toscana, direttamente coinvolto nell'implementazione della politica, dimostrando la bontà e l'efficacia di trattare le questioni sociali come tali e non come se fossero di ordine pubblico.

3. Motivi del successo/fallimento

Un aspetto indubbiamente positivo del progetto è l'aver considerato i rom come delle risorse da valorizzare e con cui dialogare, piuttosto che come delle persone da assistere, e aver investito sulle loro competenze per realizzare un progetto che è attualmente utile a tali comunità, ma che in futuro può diventare un'opportunità abitativa per altre categorie in difficoltà. Tale prospettiva permette di superare la dicotomia rom – gadje e di mostrare alla cittadinanza come un progetto rivolto ai rom, e che fa ricorso alla loro forza lavoro e alle loro competenze, possa essere di beneficio alla collettività tutta.

Restano ad oggi irrisolti gli aspetti di gestione della struttura da parte della Società della Salute Pisana, che deve ancora redigere – in accordo con il Comune di San Giuliano – il documento che ne regolerà il funzionamento. Inoltre, sia la SDS che il Comune al momento hanno intenzione di regolarizzare la condizione dei rom con un contratto di assegnazione provvisoria e non con un contratto 4+4 (equiparato a quello degli affitti) come vorrebbero le associazioni impegnate a favore delle famiglie rom. E', inoltre, da segnalare che la residenza – in questa fase del progetto – non è stata ancora ottenuta dalla totalità dei rom.

BIBLIOGRAFIA

- Agenzia Europea dei Diritti Fondamentali (FRA), *Roma Pilot Survey. Technical report: methodology, sampling and fieldwork*, FRA, Luxembourg, 2013, in: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/roma-pilot-survey-technical-report-methodology-sampling-and-fieldwork> (6 febbraio 2014)
- Amnesty International/European Institutions Office, *Italy's Discriminatory Treatment of the Roma breaches EU Race Directive*, luglio 2012
- Amnesty International, *Diritto ad un alloggio adeguato e discriminazione di persone di etnia Rom*, in: http://www.amnesty.it/flex/files/a/1/f/D.b5e609c2ab5db0f57a97/Lettera_sindaco_Marino.pdf (20 maggio 2014)
- Amnesty International, *Due pesi e due misure: le politiche abitative dell'Italia discriminano i Rom*, Roma, 2013
- ANCI, *Audizione sullo stato delle popolazioni Rom e Sinti presso la Commissione per la Protezione e la Promozione dei Diritti Umani del Senato della Repubblica Italiana*, Roma, 5 maggio 2011
- ANCI/Cittalia, *La popolazione in forte disagio abitativo in Italia. La condizione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei rom*, Comune di Padova, Padova, 2013
- ASCA, "Rom: Kyenge, contrastare la dispersione scolastica e porre fine ai mega campi", 31 ottobre 2013, in: http://notizie.tiscali.it/feeds/13/10/31/t_16_02_ADN20131031130603.html (5 gennaio 2014)
- ASCA, "Rom: Kyenge, non possono vivere senza legal status come fantasmi", 17 dicembre 2013, in: http://www.asca.it/news-rom__Kyenge__non_possono_vivere_senza_status_come_fantasmi-1347958.html (5 gennaio 2014)
- ASCA, "Roma: oggi Kyenge al CahRom, Conferenza Internazionale del Consiglio d'Europa", 28 ottobre 2013, in: http://www.asca.it/newsom__oggi_Kyenge_a__CahRom__conferenza_internazionale_consiglio_d_Europa-1329621.html (5 gennaio 2014)
- Associazione 21 luglio et al., *Dall'ossessione securitaria alla solidarietà responsabile. La città di Roma e i Rom: Linee guida per una nuova politica*, Roma, Settembre 2013, in: <http://www.21luglio.org> (16 maggio 2014)
- Associazione 21 luglio, Amnesty International, European Roma Rights Centre, Open Society Justice Initiative, *Joint letter to the Council authorities of Rome*, 27 febbraio 2013
- Associazione 21 luglio, *Anime smarrite. Il piano degli sgomberi a Roma: storie quotidiane di segregazione abitativa e di malessere*, Roma, febbraio 2012, in: <http://www.21luglio.org> (16 maggio 2014)
- Associazione 21 luglio, *Antiziganismo 2.0. Rapporto dell'Osservatorio 21 luglio (2012-2013)*, Roma, 2013, in: <http://www.21luglio.org> (16 maggio 2014)
- Associazione 21 luglio, *Campi nomadi spa. Segregare, concentrare e allontanare i rom. I costi a Roma nel 2013*, Roma, 2014, in: <http://www.21luglio.org> (3 luglio 2014)
- Associazione 21 luglio, *Figli dei "campi". Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom in emergenza abitativa in Italia*, Roma, 2013, in: <http://www.21luglio.org/figli-dei-campi-libro-bianco-sulla-condizione-dellinfanzia-rom-emergenza-abitativa-italia-dicembre-2013/> (5 febbraio 2014)
- Associazione 21 luglio, *Mia madre era Rom. Le adozioni dei minori Rom in emergenza abitativa nella Regione Lazio (2006 - 2012)*, Roma, ottobre 2013, in: <http://www.21luglio.org> (16 maggio 2014)
- Associazione 21 luglio, *Rom(A)Underground. Libro bianco sulla condizione dei minori rom a Roma*, Roma, 2013, in: <http://www.21luglio.org> (16 maggio 2014)
- Associazione 21 luglio, *Senza luce. Rapporto sulle politiche della Giunta Marino, le comunità rom e sinte nella città di Roma e il "Best House Rom"*, Roma, 2014, in: <http://www.21luglio.org> (16 luglio 2014)

- Associazione Idea Rom Onlus, *Osservazioni su bozza documento UNAR per Strategia Nazionale Rom* (22 febbraio 2012), in: <http://federazioneromani.wordpress.com/2012/02/22/osservazioni-generalis-alla-bozza-di-strategia-nazionale-per-la-popolazione-romani/> (5 febbraio 2014)
- Associazione Trama di terre, *Genere e migrazioni: comprendere gli effetti delle discriminazioni multiple*, settembre 2010, in: <http://www.tramaditerre.org/tdt/docs/2079.pdf> (5 gennaio 2014)
- Associazioni di rom e sinti: oltre 70 quelle nate in Italia in 10 anni. Ma ora è crisi, in *Affari Italiani*, 28 maggio 2012, in: <http://www.dirittiglobali.it/2012/05/28/associazioni-di-rom-e-sinti-oltre-70-quelle-nate-in-italia-in-10-anni-ma-ora-e-crisi/> (13 gennaio 2014)
- Berenice, Compare, Lunaria, Osservazione, *Segregare costa. La spesa per i "campi nomadi" a Napoli, Roma e Milano*, Roma, 2013 in: <http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa.pdf> (5 febbraio 2014)
- Bonetti P., "I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia", in Bonetti P. et al., *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011
- Centro Antidiscriminazione, *Tra luoghi comuni e realtà. Rom e Sinti di Pistoia*, Pistoia, 2012, in: <http://www.provincia.pistoia.it/CentroAntidiscriminazione/Report/ReportRomSinti1.pdf> (5 febbraio 2014)
- Citti W., *La tutela civile contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose. Guida alla normativa e alla giurisprudenza*, ASGI, 2013, in: http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/guida_normativa_antidiscriminazione_ago2013.pdf (4 luglio 2014)
- Colombo C. et al., "Situazione socio-demografica e sanitaria della popolazione rom di Milano", in *Epidemiologia e Prevenzione*, 35 (5-6), 2012
- Comandè G., Turchetti G., *La responsabilità sanitaria*, CEDAM, Padova, 2004
- Compare, Osservazione, Comune di Napoli, *I rom in comune. Studio sul Comune di Napoli e i rom che ci vivono*, Open Society Foundations, Napoli, 2012
- Comune di Torino, *Deliberazione della Giunta Comunale. Nuova area di libero scambio non professionale di cose usate a Porta Palazzo*, 2010, in: http://www.comune.torino.it/giunta_comune/intracom/htdocs/2010/2010_05538.html (5 febbraio 2014)
- Condemi J., "Reggio, Inserimento socio-lavorativo dei Rom: le proposte della Provincia", in *Strill.it*, 6 dicembre 2012, in: http://www.strill.it/index.php?option=com_content&view=article&id=149799:reggio-inserimento-socio-lavorativo-dei-rom-le-proposte-della-provincia&catid=40:reggio&Itemid=86 (1 luglio 2014)
- Consiglio d'Europa, *Memorandum by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy on 19-20 June 2008*, Strasburgo, 28 luglio 2008, in: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811> (12 giugno 2014)
- Consiglio d'Europa, *Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy on 13-15 January 2009*, Strasburgo, 16 aprile 2009, in: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427> (5 gennaio 2014)
- Costanzo G., *Immigrazione e salute: l'esperienza dell'INMP*, Presentazione, Perugia, 13 maggio 2013, in: http://www.pehrg.unipg.it/download/ImmigrazioneSaluteINMP_Costanzo13mag2013.pdf (21 marzo 2014)
- De Luca M., Solimano N., Tosi Cambini S., *Ai margini dell'abitare. Strutture e servizi di contrasto alla povertà nella provincia di Firenze*, Fondazione Giovanni Michelucci, Fiesole, 2012
- EC, *National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework. Commission Staff Working Document*, EC, Bruxelles, 21 maggio 2012
- EC, *Steps forward in implementing National Roma integration strategies*, EC, Bruxelles, 26 giugno 2013
- ERPC, *Analysis of the National Roma Integration Strategies*, Bruxelles, marzo 2012
- ERRC et al., *Divergenza tra politica e pratica per quanto riguarda l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti. Joint communication*, Budapest, 31 luglio 2012, in: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-letter-housing-31-july-2012-it.pdf> (5 febbraio 2014)
- ERRC, *Italy. A report by the European Roma Rights Center. Country profile 2011-2012*, ERRC, Budapest 2013, in: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-country-profile-2011-2012.pdf> (5 febbraio 2014)
- ERRC, *National Roma Integration Strategies: What Next?*, Budapest, 6 gennaio 2014, in: <http://www.errc.org/article/roma-rights-2013-national-roma-integration-strategies-what-next/4238/3> (2 luglio 2014)

- ERRC, *Written comments by the European Roma Rights Centre concerning Italy*, Budapest, 5 aprile 2013, in: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-red-written-comments-5-april-2013.pdf> (5 febbraio 2014)
- EUROMA, *Guida per un uso efficace dei fondi strutturali per l'inclusione dei Rom. Programmazione 2014–2020*, UNAR, Roma, 2013, in: <http://www.isfol.it/isfol-europa/reti/reti-transnazionali-del-fse/rete-rom/documentazione-e-prodotti-rete/guida-per-un-uso-efficace-dei-fondi-strutturali-per-linclusione-dei-rom-programmazione-2014-2020> (5 gennaio 2014)
- European Academic Network on Roman Studies, "Primo incontro dei membri italiani dell'European Academic Network on Romani Studies (RAN)", *Rapporto*, Bolzano, 17 marzo 2014, in: <http://romanistudies.eu/wp-content/uploads/2014/03/Report-Workshop-Italy.pdf> (29 maggio 2014)
- Federazione Romani, *Osservazioni generali alla bozza di strategia nazionale per la popolazione romani*, 22 febbraio 2012, in: <http://federazioneromani.wordpress.com/2012/02/22/osservazioni-generalis-alla-bozza-di-strategia-nazionale-per-la-popolazione-romani/> (5 febbraio 2014)
- Fondazione Casa della Carità "Angelo Abriani", *EU Inclusive. Rapporto nazionale sul lavoro e l'inclusione sociale dei Rom in Italia*, Soros Foundation, Milano, 2012
- Fondazione Giovanni Michelucci, *Abitare precario in Toscana. Rapporto 2009–2010*, Fondazione Giovanni Michelucci, Fiesole, 2011
- Fondazione Giovanni Michelucci, *Osservatorio sulla condizione socio abitativa dei Rom e Sinti in Toscana*, Fondazione Giovanni Michelucci, Fiesole, 2013, in: <http://www.michelucci.it/osservatoriorom> (10 maggio 2014)
- Geraci S., "Se le regioni e i ministeri disattendono le norme. L'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012", in *Il Sole 24 Ore*, 4–10 febbraio 2014
- Guarnieri N., "Analizzare il passato per cercare di costruire il futuro", in *ROMA Cultural Magazine*, n. 2, Inserto Speciale "Il Congresso delle comunità romanès e delle associazioni", novembre 2013
- Guarnieri N., "Romanipé 2.0", in *ROMA Cultural Magazine*, n. 1, settembre 2013
- Guiducci P.L., *Manuale di diritto sanitario*, Franco Angeli, Milano, 2009
- Halilovic G., "Parlate di inclusione ma poi ci escludete", in *NEAR*, n. 5, 2013
- IREF, *Oltre il separatismo socio-abitativo. Rapporto finale*, Roma, 2011
- IREF, *Realizzazione di un servizio relativo al progetto denominato "Promozione di una rete di mediatori linguistico-culturali Rom e Sinti" nelle regioni Obiettivo Convergenza. Rapporto finale*, DPO, Roma, 2013
- MEDU, *Homeless City. Indagine sulle strade dell'esclusione*, MEDU, Firenze, 2011
- MEDU, *L'Europa invisibile. Il lavoro di MEDU negli insediamenti spontanei dei Rom Romeni a Firenze e Sesto Fiorentino*, MEDU, Firenze, 2010
- Ministero dell'Interno, *Lineeguida del Ministero dell'Interno, pubblicate il 17 luglio 2008, per l'attuazione degli Ordini del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, no. 3676, 3677 e 3678, riguardanti gli insediamenti delle comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia*, 17 luglio 2008, in: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0095_censimento_campi_nomadi_le_linee_guida.pdf (12 giugno 2014)
- Ministero dell'Interno, *Newsletter*, n. 8, 29 maggio 1995, in: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1870&l=it (5 maggio 2014)
- Ministero dello Sviluppo Economico, *Documento di economia e finanza 2013. Sezione III, Programma Nazionale di Riforma*, MISE, Roma, 2013
- Ministero per la Coesione Territoriale, *Accordo di Partenariato per la programmazione 2014–2020*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 22 aprile 2014
- Ministero per la Coesione Territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014–2020. Documento di apertura del confronto pubblico*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 27 dicembre 2012
- Monasta L., "Le condizioni di salute dei Rom e dei Sinti nei campi", in Bonetti et al., *Lo status legale dei Rom e dei Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011
- Monasta L., *Lo studio "pseudo-scientifico" della salute dei Rom e dei Sinti*, presentazione, Conferenza Italia Romani, Roma, 3–5 Aprile 2014
- NAGA, *Guida ai diritti. Una guida ai tuoi diritti e a come farli rispettare*, NAGA, Milano, 2013

OSCE, *Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy: Report of a Fact-finding Mission to Milan, Naples and Rome on 20-26 July 2008*, Warsaw – The Hague, marzo 2009, in: <http://www.osce.org/odihr/36374> (5 maggio 2014)

OsservAzione, *La tutela dei diritti dei bambini Rom nel sistema Italiano di protezione dei minori*, Marotta e Cafiero, Napoli, 2012

Pavlovic D., "Dall'assistenza alla responsabilità", in *NEAR*, n. 5, 2013

Perin G., "L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini italiani delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari", in Bonetti P. et al., *Lo status legale dei Rom e dei Sinti in Italia*, Tomo 1, Giuffrè, Milano, 2011, pag. 363–414. La versione provvisoria è disponibile in: <http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Perin.pdf> (5 gennaio 2014)

Redattore Sociale, "Costruire per i rom conviene", in *Corriere Immigrazione*, 8 aprile 2013, in: <http://www.corriereimmigrazione.it/ci/2013/04/costruire-case-per-i-rom-costa-10-volte-meno-di-un-campo-attrezzato/> (4 luglio 2014)

Regione Lombardia/Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, *Valore Lavoro. Integrazione e inserimento lavorativo di rom e sinti*, in: <http://www.orimregionelombardia.it/index.php?c=490> (5 giugno 2014)

Ricordy A., Motta F., Geraci S., *SaluteRom. Itinerari possibili*, Pendragon, Roma, 2014

Salandra S., *Percorsi di cittadinanza. Case per i Rom nella città di Messina*, Presentazione alla Conferenza Espanet "Italia, Europa: Integrazione sociale e integrazione politica", Università della Calabria, Rende, 19-21 settembre 2013, in: <http://www.tonioloricerca.it/category/8-coesione-sociale-e-welfare?download=5619> (4 luglio 2014)

Saletti Salza C., *Dalla tutela al genocidio?*, CISU, Roma, 2010

Senato della Repubblica – Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, 10 dicembre 2008

Sigona N., *Bambini nei "campi nomadi": quando anche la salute si fa precaria*, OsservAzione, Firenze, in: http://www.osservazione.org/salute_monasta.htm (15 aprile 2014)

Sordini A., "Il diritto alla tutela della salute dei rom e dei sinti", presentazione, Conferenza Italia Romani, Roma, 4 aprile 2014

Stasolla C., *Sulla pelle dei rom*, Alegre, Roma, 2012

Tosi A., "Le politiche abitative per i Rom e i Sinti", in Bonetti P. et al., *La condizione giuridica dei Rom e dei Sinti, Tomo I*, Giuffrè, Milano, 2011

Tosi Cambini S., "Accesso all'alloggio e problemi sanitari dei Rom e dei Sinti", in Saraceno C., Sartor N., Sciortino G., *Stranieri e diseguali*, Il Mulino, Bologna, 2013

Tosi Cambini S., "Gli stereotipi della 'sicurezza', ovvero come la Giustizia 'tratta i nomadi' invece che incontrare i Rom", in *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, "La minoranza insicura. I rom e i sinti in Europa", in: <http://www.juragentium.unifi.it/it>

Tosi Cambini S., "Rom e Sinti in Italia: ancora lontani dall'essere riconosciuti cittadini", in *Immigrazione. Dossier Statistico*, IDOS, Roma, 2013

UNAR, *Strategia Nazionale d'Inclusione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti 2012–2020. Comunicazione della Commissione Europea no. 173/2011*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, febbraio 2012, in: http://109.232.32.23/unar/_image.aspx?id=9e912237-fd24-4347-8fc4-9e1ceebed2df9&sNome=UNAR_LIBRO_STRATEGIA_ROM_SINTI.pdf (5 febbraio 2014)

Vulpiani P., *Rom e Sinti: verso una strategia nazionale di inclusione sociale*, UNAR, Roma, 2012, in: http://www.west-info.eu/files/rom_e_sinti_verso_una_strategia_di_inclusione_sociale.pdf (5 marzo 2014)

La costituzione dei tavoli regionali

La SNIR italiana prevede, all'interno del proprio sistema di *governance*, oltre alla creazione di Tavoli interministeriali e nazionali, l'attivazione di Tavoli regionali/locali. Questi ultimi, aperti ad attori istituzionali e sociali, hanno il ruolo di "assicurare una sinergica ed omogenea attuazione della Strategia a livello territoriale"³³⁹ e di informare e monitorare il territorio (Regioni, Province, Comuni) circa le politiche da intraprendere per promuovere l'inclusione dei rom. La SNIR, difatti, riconosce il ruolo fondamentale degli enti territoriali, in quanto sono questi ultimi ad essere competenti per le politiche sociali. L'UNAR ha dunque previsto la declinazione di strategie regionali e l'elaborazione di linee guida per le amministrazioni locali affinché realizzino politiche coerenti con la Strategia stessa. Inoltre, è stato stabilito che i Tavoli fossero il luogo della programmazione dei "Piani locali di inclusione RSC", da realizzare, dapprima e in modo sperimentale, nelle Regioni cosiddette ex "emergenza" – ossia Veneto, Lombardia, Piemonte, Lazio, Campania. In queste ultime è stato deciso che le attività dell'UNAR fossero supportate a livello operativo e metodologico dal FORMEZ PA e dall'ANCI nell'arco di due anni (dicembre 2012 – dicembre 2014) e in tre distinte fasi e attraverso il supporto di cinque referenti regionali, come già descritto nel Primo capitolo.

Ad oggi (luglio 2014) le regioni italiane che hanno dato vita ai Tavoli regionali sono otto (su un totale di 20), ovvero – in ordine cronologico: Umbria (01/2013); Toscana (02/2013); Emilia Romagna (07/2013); Molise (07/2013); Liguria (10/13); Marche (10/13); Lazio (2/14); Piemonte (02/14). Le delibere che hanno sancito la nascita dei Tavoli delle regioni qui menzionate non sempre hanno comportato la convocazione di riunioni e l'avvio di lavori e attività, come nel caso di Liguria e Piemonte.

I fattori che hanno permesso, incoraggiato e facilitato la creazione dei Tavoli nelle otto regioni menzionate hanno a che vedere, in quasi tutti i casi, con elementi imputabili alla sensibilità al tema dell'inclusione dei RSC da parte degli amministratori e dei politici e alla consapevolezza di questi ultimi circa la necessità di modificare l'impianto delle politiche locali rendendole più coerenti con quanto previsto dalla SNIR. In alcuni casi, hanno avuto un ruolo le attività di pressione della società civile nei confronti delle amministrazioni (come nella regione Lazio).

Gli ostacoli incontrati nell'implementazione dei Tavoli riguardano principalmente tre ordini di questioni:

- Una questione di natura politica.
- La questione della partecipazione del terzo settore, rom e non rom.
- Il disinteresse delle amministrazioni locali/comunali.

Per quanto riguarda il primo punto, in diverse regioni si è riscontrata la fatica ad investire risorse su un'istanza ritenuta marginale e impopolare quale l'inclusione dei rom: è il caso di amministrazioni, come quella dell'Emilia-Romagna, sensibili al tema e costrette a misurarsi non solo con l'elettorato, ma soprattutto a confrontarsi con partiti caratterizzati da posizioni xenofobe come la Lega Nord. Trasversalmente alle diverse regioni, un aspetto critico è indubbiamente costituito dall'inasprirsi della crisi economica italiana, la quale ha avuto una ricaduta in termini di coesione sociale e che costituisce dunque un ostacolo rilevante nell'approvazione e nella raccolta di consenso circa politiche di inclusione per i RSC. Il secondo punto riguarda due aspetti: l'eventuale complessità nel coinvolgere l'associazionismo non rom – in quanto tal-

volta molto ampio e variegato (come nel caso del Lazio) e le difficoltà legate alla partecipazione dei rom nei processi decisionali e di consultazione. Diversi interlocutori hanno riportato innanzitutto – come già evidenziato nel corso del testo – una questione relativa alla scarsa capacità dei rom di autorappresentarsi a causa della mancanza di competenze specifiche e alla difficoltà più generale di riuscire a rappresentare in modo significativo la varietà delle comunità e l'eterogeneità delle necessità. Secondo alcuni intervistati, la responsabilità del silenzio dei rom sarebbe imputabile anche alle istituzioni, poco impegnate o interessate a coinvolgere i rom, così come il terzo settore, da sempre intermediario tra i rom e le istituzioni e la cui voce si è spesso sostituita a quella dei rom. In ultimo, in alcune regioni (come in Umbria) si è registrato un forte disinteresse da parte dei Comuni a partecipare alle attività del Tavolo per cui le attività di quest'ultimi sono ferme. La costituzione dei Tavoli non ha implicato la loro reale attivazione, nel senso che nella maggior parte dei casi, i Tavoli una volta costituiti hanno dato luogo a una sola riunione, generalmente istitutiva (come in Umbria, Liguria, Lazio). In un caso (Piemonte), il Tavolo è stato solo deliberato e non ha mai dato vita neanche a una riunione.

Le due esperienze più interessanti e attive, le quali stanno già producendo politiche e azioni, riguardano la regione Emilia Romagna e la regione Toscana. Quest'ultima già nel luglio del 2011 – un anno prima rispetto all'approvazione della SNIR – aveva creato una Cabina di regia regionale col fine di condividere con le Amministrazioni locali le strategie e gli indirizzi operativi per le politiche indirizzate ai gruppi rom e sinti abitanti nel territorio e di superare misure inadeguate rispetto all'inclusione dei RSC. Il Tavolo regionale della Toscana ha potuto usufruire delle competenze e del supporto scientifico della Fondazione Giovanni Michelucci e del suo Osservatorio sulla condizione socio-abitativa dei Rom e dei Sinti in Toscana. All'interno del Tavolo sono state coinvolte tutte le associazioni rom presenti sul territorio toscano e numerose associazioni non rom. La prima azione del Tavolo, svoltasi durante il 2013, è consistita in un "Rom tour", ovvero in una serie di sopralluoghi in tutti gli insediamenti autorizzati e riconosciuti da parte dell'assessore alle politiche sociali e alla casa della Regione Toscana e del suo staff. I sopralluoghi hanno visto anche più visite per ciascun "campo" e sono stati affiancati da incontri con i sindaci e gli assessori competenti e le associazioni rom e non rom. Il valore del "Rom tour" è stato quello di individuare le priorità di intervento a livello regionale e di rafforzare il legame con il territorio e coinvolgerlo nella sollecitazione di azioni che implementino la SNIR a livello locale. La regione Toscana sta coordinando, inoltre, l'avvio di una serie di interventi sperimentali sul versante abitativo, che consistono in una pluralità di soluzioni abitative stabili in funzione delle caratteristiche delle famiglie destinatarie da realizzare a San Giuliano Terme (Pisa, si veda l'approfondimento dello studio di caso), Pistoia e Lucca, in accordo con il Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, con il documento sulle Linee guida della Commissione Europea (*"Guidance note on the implementation of integrated housing interventions in favour of marginalised communities under the ERDF"* del 28.01.2011) e secondo quanto previsto dalla Legge regionale n. 2 del 12-01-2000 "Interventi per i popoli rom e sinti" articolo 2 ("Le soluzioni abitative") e dal "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche). Le soluzioni abitative previste presenteranno importanti elementi innovativi per quanto riguarda la qualità e gli standard abitativi, le tipologie, la sostenibilità ambientale, il risparmio energetico, l'uso dei materiali e delle tecnologie, il coinvolgimento dei destinatari attraverso l'auto-recupero. Gli interventi saranno attuati con un contributo del FESR a titolo del POR CREO, nel contesto e secondo il tasso di finanziamento dell'Asse V "Valorizzazione delle risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile", Attività 5.1 "Interventi di recupero e riqualificazione dell'ambiente urbano e delle aree per insediamenti produttivi finalizzati alla creazione e al miglioramento di aree da destinare a spazi e servizi a fruizione collettiva, al terziario avanzato, nonché alla realizzazione di infrastrutture di servizi alla persona". Per quanto riguarda l'asse tematico lavoro, alla fine del 2013 l'Assessorato regionale ha aperto un dialogo diretto con la CNA della Provincia di Prato per trovare una soluzione alla situazione lavorativa dei sinti di Prato e Provincia. Molte famiglie, infatti, hanno svolto per molti anni l'attività di raccolta e di riciclaggio del ferro ma da qualche tempo non possono più continuarla per le nuove normative. Si trovano, dunque, attualmente, con i mezzi di trasporto fermi e molti uomini inoccupati. Il 25 gennaio 2014 per la prima volta nella Regione Toscana è stata dedicata una intera giornata alla Memoria dello Sterminio dei Rom e dei Sinti all'interno delle Celebrazioni ufficiali per la Giornata della Memoria. La Giornata è stata organizzata attraverso vari incontri fra l'Assessorato regionale, le Associazioni Rom di Firenze e Prato e la Fondazione Michelucci. Un ulteriore intervento è rappresentato dalla recente attivazione (novembre 2013) di un progetto condotto condotto con la Caritas che prevede il coinvolgimento di giovani immigrati nelle attività del servizio civile presso il "campo" rom di Sesto Fiorentino.

La regione Emilia Romagna costituisce un altro esempio positivo tra le regioni che hanno costituito il Tavolo. Nonostante ancora nessuna azione concreta sia stata intrapresa, il Tavolo ha degli obiettivi e una struttura di *governance* ben chiari: la regione ha istituito due Tavoli, uno politico e uno di natura tecnica e quest'ultimo sta lavorando intensamente per perseguire gli obiettivi dichiarati nel marzo 2013 dall'assessore regionale alle Politiche Sociali – ovvero l'elaborazione di una Strategia regionale di inclusione e l'elaborazione di una nuova legge regionale. Per quanto riguarda la Strategia di inclusione, il Tavolo è al momento in una fase di studio e di ricognizione, funzionale alla stesura della Strategia stessa. Tuttavia, è stato già definito e individuato il punto cardine del Piano: il superamento dei "campi". A questo proposito, le soluzioni alternative sono state individuate nella creazione di microaree, nell'accompagnamento all'abitare convenzionale, all'autocostruzione etc. Tuttavia, il nodo della questione alloggiativa in Emilia Romagna riguarda le famiglie residenti in aree private destinate ad un uso agricolo, una questione che costringe l'Amministrazione a confrontarsi con la problematica conciliazione tra necessità urbanistiche e necessità sociali. Da un lato esistono, infatti, i piani regolatori secondo i quali tale modalità abitativa sarebbe un abuso edilizio, dall'altra vanno considerati gli alti costi sociali ed economici che la ricerca di alloggi alternativi richiederebbe (costi materiali, coinvolgimento dei servizi, interruzione del percorso di autonomia abitativa, etc). Inoltre, entrambe le soluzioni – la regolarizzazione dell'abuso edilizio o la ricerca di soluzioni abitative alternative – pongono un forte problema politico per l'amministrazione, che facilmente verrebbe accusata dall'opposizione e dall'opinione pubblica di attuare misure discriminatorie rispetto al resto della popolazione in emergenza abitativa. La questione politica è – secondo gli interlocutori intervistati e come riscontrato in altre regioni italiane – una questione nodale rispetto all'attuazione della Strategia e all'attivazione dei Tavoli regionali: riporta la responsabile del Servizio Politiche per l'Accoglienza e l'integrazione sociale come la giunta sia stata «seppellita dalle interpellanze dei consiglieri regionali della Lega Nord in seguito alle dichiarazioni dell'assessore [delle Politiche Sociali] di varare una legge sui rom»³⁴⁰.

La legge regionale (che costituisce il secondo obiettivo prioritario del Tavolo tecnico) nasce dalla necessità di abrogare la Legge n. 47 del 23 novembre 1988 – la quale aveva istituito i "campi" e che si muove nell'orizzonte concettuale della tutela del nomadismo – e di sostituirla con una legge improntata all'inclusione e che tenga conto delle mutate esigenze locali. Il Tavolo tecnico prevede di elaborare la legge regionale una volta varata la Strategia di inclusione, affinché la prima possa diventare lo strumento per rendere operativa la seconda. Le difficoltà attese riguardano ancora una volta l'opposizione politica che una legge per i rom potrebbe incontrare: mentre l'approvazione della Strategia sarà un atto di giunta, l'approvazione della legge regionale richiederà un iter istituzionale molto più complesso che coinvolge anche il Consiglio regionale. Un'ultima difficoltà incontrata dal Tavolo tecnico riguarda il coinvolgimento e l'interlocuzione con le comunità RSC. Anche in questo caso, è stata segnalata l'assenza di una rappresentanza RSC in grado di essere realmente portatrice degli interessi e della voce delle diverse comunità. Va riportato come la Regione stia lavorando con le comunità per costruire una coscienza politica e sollecitare dei percorsi di attivismo e di *capacity-building*, all'interno del progetto Roma Matrix³⁴¹. I fondi previsti per finanziare le attività di inclusione fanno riferimento alle risorse regionali e al Fondo Sociale Europeo.

340 Intervista telefonica alla Responsabile del Servizio Politiche per l'accoglienza e l'integrazione della regione Emilia-Romagna, 25 marzo 2014.

341 Roma Matrix è un progetto co-finanziato dall'*European Union's Fundamental Rights and Citizenship Programme* avente come obiettivo la lotta al razzismo, all'intolleranza e alla xenofobia rispetto ai rom. Sono coinvolti nel progetto 20 organizzazioni in dieci Stati membri dell'UE. Il progetto, che ha preso il via nell'aprile 2013, terminerà nel marzo 2015 e in Italia coinvolge il Comune di Bologna e la Regione Emilia-Romagna. Cfr. <http://www.migrationyorkshire.org.uk/?page=roma-matrix> (24 maggio 2014).

ALLEGATO II

Elenco degli informatori qualificati

Livello Nazionale

- Anderini Sabina**, ricercatrice, Progetto Cooperazione Transnazionale, ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, Roma
- Battilomo Serena**, direttore Ufficio X – Salute della donna e dell'età evolutiva, Direzione Generale della Prevenzione, Ministero della Salute, Roma
- Buemi Marco**, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, Dipartimento Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma
- Bova Maja**, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, Dipartimento Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma
- Camarda Guido**, Italia Lavoro S.p.A., Roma
- Carbone Angelo**, capo di gabinetto dell'ex ministro dell'Integrazione, Roma
- Carroccia Gloria**, Direzione generale Immigrazione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- Ciampa Adriana**, dirigente Divisione III – Direzione Generale Inclusione, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma
- Compagnucci Riccardo**, vice capo Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, Ministero dell'Interno, Roma
- Costanzo Gianfranco**, direttore Unità Operativa Complessa, Rapporti internazionali, con le regioni e gestione del ciclo del progetto, Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà, Roma
- D'Alessandro Laura**, ricercatrice, Progetto Cooperazione Transnazionale, ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, Roma
- Fachile Salvatore**, avvocato, ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Roma
- Ferrari Paolo**, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, Dipartimento Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma
- Fotia Filomena**, Segreteria del Gabinetto del ministro dell'Istruzione, Ministero Istruzione, Università e Ricerca Scientifica, Roma
- Freguja Cristina**, direttore, Direzione centrale delle statistiche socio-economiche, Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT, Roma
- Guarnieri Nazzareno**, presidente Fondazione Romani, Pescara
- Halilovic Graziano**, presidente Associazione Romà Onlus, Roma
- Jovanovic Saska**, presidente Associazione Romnì Onlus, Roma
- Losapio Gianpiero**, direttore Consorzio Nova Onlus, Roma
- Lanzilotto Monica**, consulente Ufficio Immigrazione, ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani, Roma
- Maiorca Alessandro**, avvocato, ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Torino
- Monnanni Massimiliano**, esperto, Struttura di Missione per l'Integrazione – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma

- Motta Fulvia**, responsabile Area Rom e Sinti, Cooperativa Roma Solidarietà promossa da Caritas Roma, Roma
- Orlandi Camilla**, responsabile Ufficio Immigrazione, ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani, Roma
- Palermo Francesco**, senatore, Commissione straordinaria per la promozione e la tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica, Roma
- Parisse Paola**, Area Sviluppo della Capacità Istituzionale, qualità dei servizi e competitività territoriale, FORMEZ PA – Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, Roma
- Pavlovic Dijana**, vice presidente dell’Associazione Rom e Sinti Insieme, Milano
- Pelliccia Maria Teresa**, funzionario della professionalità pedagogica, responsabile dell’Area programmazione tecnico-operativa, Dipartimento Giustizia Minorile, Ministero della Giustizia, Roma
- Pera Costanza**, direttore generale per le politiche abitative, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Roma
- Pesarin Serenella**, direttore generale per l’attuazione dei provvedimenti giudiziari, Dipartimento Giustizia Minorile, Ministero della Giustizia, Roma
- Pistecchia Alessandro**, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, Dipartimento Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma
- Rozzi Elena**, tutor nazionale del Progetto Nazionale per l’Inclusione dei Minori RSC, Torino
- Scorsino Francesca**, Unità Operativa Complessa, Rapporti internazionali, con le regioni e gestione del ciclo del progetto, Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà, Roma
- Vulpiani Pietro**, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, Dipartimento Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma

Livello Locale

- Antenucci Maria**, Ufficio Scolastico Regionale per il Molise – Regione Molise
- Attisani Rosarina Rita**, funzionario e assistente sociale, Prefettura di Cosenza – Regione Calabria
- Beneforti Barbara**, Centro Antidiscriminazioni, Provincia di Pistoia
- Bontempelli Sergio**, presidente Associazione Africa Insieme, Consulta regionale ANCI per l’immigrazione e componente del Tavolo sull’Immigrazione della Provincia di Pisa
- Caso Roberto**, Comunità di Sant’Egidio, Pisa
- Cataldo Alessandra**, presidente Associazione Alteramente, Lecce
- Coti Stefania**, pedagogista, componente dell’équipe socio-pedagogica comunale impegnata nelle attività riguardanti i rom del “Campo sosta Panareo”, Comune di Lecce
- D’Agostino Riccardo**, coordinatore delle attività scolastiche per l’ASAI – Associazione Animazione Interculturale, Torino
- De Bernardis Alessandra**, Assessorato alla sicurezza e coesione sociale, polizia locale, protezione civile e volontariato, Comune di Milano
- De Luca Maria Gabriella**, presidente Associazione Terra di Confine ONLUS, sez. A.I.Z.O, Associazione Italiana Zingari Oggi, Catanzaro
- De Vito Gianluigi**, giornalista de “La gazzetta del mezzogiorno”, presidente dell’Associazione Lumine, Bari
- Durando Sergio**, direttore dell’UPM – Ufficio per la Pastorale Sociale dei Migranti, Torino
- Ferrittu Tiziana**, Coordinamento Linee Guida Rom, sinti e caminanti, Comune di Milano
- Ferrua Massimiliano**, Cooperativa Animazione Valdocco, Torino
- Giliotti Norma**, responsabile Area Minori CIDIS – Consorzio Intercomunale di Servizi, Regione Piemonte
- Halilovic Rambo**, operatore scolastico per la città di Torino nel Progetto Nazionale d’Inclusione dei Minori RSC, Torino
- Jucker Simonetta**, medico volontario, NAGA – Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti dei cittadini stranieri, Milano

- Lanteri Claudia**, direttore sociale del Distretto Socio Sanitario n. 13 Levante, responsabile area marginalità, immigrazione, integrazione socio sanitaria, Comune di Genova
- Lattarulo Giovanni**, componente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome; responsabile di settore Politiche per le persone immigrate e interventi per gli individui in condizione di vulnerabilità, Regione Toscana
- Mariano A. Beatrice**, vice capo di Gabinetto – vice prefetto aggiunto, Dirigente dell'Area V – Protezione Civile della Prefettura – U.T.G. – Coordinatore effettivo, Prefettura di Lecce
- Mattarella Erika**, referente Area Rom, Cooperativa Sociale Liberi Tutti, Torino
- Masci Irene**, project manager, CIDIS Onlus, Perugia
- Merola Andrea**, Associazione di volontariato Zajno, Roma
- Osella Carla**, presidente A.I.Z.O, Associazione Italiana Zingari Oggi, Torino
- Paolucci Renata**, Opera Nomadi Padova, Padova
- Paschetta Elisa**, operatrice sociale, Terra del Fuoco Onlus, Torino
- Pilato Pamela**, referente regionale FORMEZ PA – Progetto “Supporto alla Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti”, Regione Campania
- Pozzi Sonia**, referente regionale FORMEZ PA – Progetto “Supporto alla Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti”, Regione Lombardia
- Raciti Monica**, responsabile del Servizio Politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale, Regione Emilia Romagna
- Riso Maria**, referente per la Città di Torino del Progetto Nazionale d'Inclusione dei Minori RSC, Torino
- Rizzi Erminia**, Ufficio immigrazione, Regione Puglia
- Samà Vito**, referente Ufficio Immigrazione e Rom, Settore Politiche Sociali, Regione Calabria
- Saudino Francesca**, ricercatrice, Associazione Compare – Associazione Osservazione, Napoli
- Scali Gilberto**, operatore Cooperativa CAT, Firenze
- Scloverano Elisa**, operatrice scolastica per la città di Torino nel Progetto Nazionale d'Inclusione dei Minori RSC, Torino
- Spacagna Tiziana**, Associazione Synthesis, Pistoia
- Spadaro Manuela**, referente di Progettazione, Ricerca, Documentazione presso ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Torino
- Tamborini Emanuela**, referente regionale FORMEZ PA, Progetto “Supporto alla Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti”, Regione Veneto
- Tasselli Serenella**, Direzione salute e coesione sociale, Sezione inclusione sociale, contrasto alla povertà e anziani, Regione Umbria
- Terlizzi Simona**, assistente sociale, componente dell'équipe socio-pedagogica comunale impegnata sulle attività riguardanti i rom del “Campo sosta Panareo”, Comune di Lecce
- Tomei Maria Gabriella**, segreteria Assessorato alle Politiche Sociali e Sport, Regione Lazio

Il presente rapporto è stato realizzato da una coalizione di organizzazioni della società civile, comprendente: *Associazione 21 luglio* (ente capofila, Roma), *Fondazione Giovanni Michelucci – Ricerche e progetti negli spazi del sociale* (Fiesole, Firenze) e *Associazione Amalipé Romanò* (Firenze). La *lead researcher* e *project manager* della coalizione è Simonetta Bormioli (Associazione 21 luglio).

Gli autori del rapporto sono: Simonetta Bormioli (Associazione 21 luglio – *lead researcher*, autrice dei capitoli 1, 3, 5), Angela Tullio Cataldo (ricercatrice – Associazione 21 luglio, autrice dei capitoli 2, 4), Massimo Colombo (Fondazione Giovanni Michelucci, autore del capitolo 6). La supervisione scientifica dell'intero rapporto è stata curata da Sabrina Tosi Cambini (Osservatorio sulla condizione socio-abitativa dei Rom e Sinti in Toscana – Fondazione Giovanni Michelucci; Università degli Studi di Verona).

Hanno contribuito al rapporto i seguenti ricercatori e monitori: Antonio Ciniero, Federica Floridi, Roberta Greco, Demir Mustafà, Ivana Nikolic, Daniele Panaroni, Fabio Provenzano.

Le seguenti organizzazioni sono state coinvolte nella revisione del rapporto: la Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, il Dipartimento sulle Politiche Pubbliche dell'Università Centrale Europea, l'European Roma Rights Centre, Habitat for Humanity, il Roma Education Fund e, per l'Open Society Foundations, il Programma Making the Most of EU Funds for Roma e il Roma Health Project.

Nel 2013–2014 il Segretariato della Decade ha sostenuto i rapporti delle coalizioni della società civile in otto paesi: Bosnia-Herzegovina, Croazia, Francia, Germania, Italia, Montenegro, Serbia e Regno Unito. Nell'anno pilota 2012, sono stati sostenuti i rapporti di Albania, Bulgaria, Macedonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria.

Attraverso i rapporti, le coalizioni della società civile offrono informazioni integrative o alternative rispetto ai Rapporti sull'Avanzamento della Decade per l'inclusione dei Rom predisposti dai Governi che hanno aderito alla Decade stessa e ai rapporti sull'implementazione della SNIR inviati dagli stati membri alla Commissione Europea. I rapporti di monitoraggio della società civile non intendono sostituirsi ai monitoraggi quantitativi e alle valutazioni condotte dai governi, ma veicolare conoscenza locale sulle politiche pubbliche al livello nazionale ed europeo e sull'effettivo impatto sociale delle misure governative. I rapporti della società civile offrono dati integrativi rispetto a quelli ufficiali, dati proxy dove non sono disponibili dati ufficiali o interpretazioni alternative dei dati già pubblicati.

Il progetto è coordinato dalla Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation in collaborazione con il Programma Making the Most of EU Funds for Roma dell'Open Society Foundations. Il progetto è stato finanziato dal OSF Roma Initiatives Office.



Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation

Teréz körút 46.

1066 Budapest, Hungary

www.romadecade.org