



*Casa della Carità
Consorzio Nova
Fondazione Romani
Associazione 21 Luglio
Arci Solidarietà Onlus
Associazione Sinti Italiani Prato*

Rapporto di monitoraggio della società civile
sull'implementazione della
Strategia Nazionale di Inclusione
Rom, Sinti e Caminanti in Italia

*Valutare i progressi negli assi
di intervento della Strategia*

Il rapporto è stato realizzato da Casa della Carità, Consorzio Nova, Associazione Sinti Italiani di Prato, in collaborazione con Associazione 21 Luglio, Fondazione Romanì e Arci Solidarietà.

- Donatella De Vito ha curato il rapporto e scritto il capitolo "Impatto delle politiche di tutela della salute" per conto di Casa della Carità,
- Antonio Ciniero ha scritto il capitolo "Occupazione" per conto di Consorzio Nova,
- Stefano Pasta ha scritto il capitolo "Abitare e servizi pubblici essenziali" per conto di Casa della Carità,
- Luca Bravi ha scritto il capitolo "Educazione" per conto dell'Associazione Sinti Italiani di Prato.
- Associazione 21 Luglio ha contribuito al capitolo sull'abitare, fornendo dati e in particolare informazioni sul caso studio sul Camping River.

Il rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto pilota Roma Civil Monitor, 'Capacity-building della società civile Rom e rafforzamento della sua partecipazione al monitoraggio delle strategie nazionali di inclusione dei Rom'. Questo progetto pilota è promosso dalla Commissione Europea, DG Giustizia e Consumatori. È coordinato dal Centro per gli Studi di Politica della Central European University (CEU CPS), in partnership con la rete European Roma Grassroots Organisations (ERGO Network), il Centro Europeo per i Diritti dei Rom (ERRC), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) e il Roma Education Fund (REF) e implementato con la collaborazione di circa 90 ONG ed esperti di 27 Stati membri.

Sebbene il progetto pilota Roma Civil Monitor, nell'ambito del quale il presente rapporto è stato redatto, sia coordinato dalla CEU, tuttavia il rapporto rappresenta l'analisi degli autori e non rispecchia necessariamente la posizione della CEU. La CEU non può essere ritenuta responsabile di alcuno degli utilizzi eventualmente fatti delle informazioni contenute in esso.

CONTENUTI

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI	6
SOMMARIO	7
INTRODUZIONE	11
OCCUPAZIONE	13
Introduzione	13
Migliorare l'accesso al mercato del lavoro e l'efficacia dei servizi per l'impiego	16
Lotta contro la discriminazione sul lavoro e l'antiziganismo sul posto di lavoro	19
<i>Approfondimento. Discriminazioni e grave sfruttamento lavorativo: il caso dei braccianti rom bulgari</i>	21
Alternative occupazionali in aree con una domanda limitata del mercato del lavoro primario	22
Superare le barriere e i disincentivi all'occupazione	23
ABITARE E SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI	25
Accesso ai servizi di base.....	25
Accesso ad un alloggio sicuro e adeguato.....	28
<i>Approfondimento. Camping River (Roma): quando la legge non è uguale per tutti e la legalità si può interpretare in modi differenti</i>	34
Reale accesso all'edilizia residenziale pubblica e alle facilitazioni sociali inerenti l'abitare	36
Contrasto alla segregazione abitativa, alle discriminazioni e ad altre forme di antiziganismo nell'accesso all'abitare.....	39
IMPATTO DELLE POLITICHE DI TUTELA DELLA SALUTE	41
Garantire parità di accesso ai servizi di assistenza sanitaria pubblica	41
Contrasto della discriminazione e dell'antiziganismo nell'assistenza sanitaria	46
Affrontare i bisogni dei gruppi rom più vulnerabili	48
EDUCAZIONE	51
Introduzione	51
Accesso ad un'istruzione prescolare di qualità.....	52
Migliorare la qualità dell'istruzione fino alla fine dell'istruzione obbligatoria	53
Sostegno all'istruzione secondaria e superiore, in particolare per le professioni fortemente richieste dal mercato del lavoro.....	55
Lotta alla discriminazione e all'antiziganismo nell'istruzione.....	55
RACCOMANDAZIONI	57
BIBLIOGRAFIA	60

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

ANCI	Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
ASGI	Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
CoE	Consiglio d'Europa
ECRI	Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza
ECSR	Commissione Europea per i Diritti sociali
ERDF	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
ERIAS	Istituto Europeo di Arte e Cultura Rom
ERRC	Centro Europeo per i Diritti dei Rom
ESF	Fondo Sociale Europeo
ESIF	Fondi Europei Strutturali e di Investimento
FRA	Agenzia UE per i Diritti Fondamentali
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MEP	Membro del Parlamento Europeo
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
NGO	Organizzazione non governativa
OSCAD	Osservatorio per la sicurezza contro gli atti di discriminazione
PON	Programma operativo nazionale
RSC	Rom, Sinti e Camminanti
SNIR	Strategia Nazionale di Inclusione Rom, Sinti e Camminanti
UNAR	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali
UNHCR	Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UPI	Unione delle Province italiane

SOMMARIO

Occupazione

Rispetto alle condizioni di lavoro dei rom in Italia, il primo punto critico da evidenziare è il fatto che, ad oggi, non esistono dati aggiornati e affidabili che descrivano in modo puntuale le condizioni di lavoro degli appartenenti alle comunità rom su tutto il territorio nazionale.

Secondo l'unica indagine ad oggi disponibile, UE-Inclusive (2012), il mercato del lavoro risulta particolarmente esclusivo nei confronti della comunità rom. Solo il 34,5% dei rom svolge un lavoro, regolarmente o irregolarmente, il 27,2% è disoccupato. In generale, da questa ricerca emerge che:

- per i rom il tasso di disoccupazione è sistematicamente più alto di quello dei non rom;
- l'occupazione, quando c'è, è principalmente instabile e sommersa;
- l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro sono difficili; sono molto diffuse le forme di esclusione di medio-lungo periodo dal mercato occupazionale. Questa situazione incentiva un'elevata esposizione alla povertà economica per buona parte della popolazione rom;
- il lavoro autonomo è molto diffuso, ma, spesso, più che essere una libera scelta dei rom, è una conseguenza della difficoltà di trovare un lavoro dipendente;
- le mansioni lavorative svolte sono perlopiù dequalificate. Tra le attività più diffuse, si ritrovano quelle di raccoglitori di metalli, commercianti stanziali/ambulanti, operai generici, addetti alle pulizie, lavoratori agricoli, lavoratori edili;
- rispetto al genere, risulta che in Italia il 40% delle donne rom intervistate si sono dichiarate impegnate solo nel lavoro domestico e cura della propria casa.

Per quanto riguarda le misure attuate per facilitare l'ingresso dei Rom nel mercato del lavoro, a livello nazionale, si registrano solo due iniziative:

- La realizzazione di uno studio per verificare la possibile trasferibilità in Italia del Modello *Acceder*, utilizzato in Spagna già a partire dal 2000.
- La realizzazione nel 2014 di un programma sperimentale di intervento per la promozione dell'inserimento lavorativo di soggetti discriminati e svantaggiati - Progetto *DJ - Diversity on the job*.

Escludendo queste due iniziative, nonostante i finanziamenti disponibili e gli accordi che l'Italia ha sottoscritto a livello internazionale, non esistono altre misure di portata nazionale o almeno sovraregionale. I progetti e le attività minori a sostegno dell'inserimento lavorativo dei rom sono stati realizzati solo a livello di singoli comuni o di singole regioni.

Nonostante le difficoltà incontrate dalle donne rom e giovani rom rispetto all'accesso al lavoro e nonostante l'esplicito riferimento alla loro condizione di particolare vulnerabilità richiamata dalla Strategia Nazionale per l'Integrazione dei rom, non esistono specifiche misure emanate a livello nazionale, così come assenti sono le iniziative volte ad accrescere la consapevolezza della maggioranza della società sui benefici derivanti dall'inclusione lavorativa delle comunità rom.

Per favorire l'inclusione socio-lavorativa dei rom sarebbe necessario sviluppare politiche di inclusione esplicitamente ma non esclusivamente rivolte alle persone rom e promuovere un approccio alle politiche attive del mercato del lavoro che tenga adeguatamente in considerazione le specificità legate al genere e sull'età.

Abitare e servizi pubblici essenziali

Secondo l'Associazione 21 Luglio (2018), 26.000 rom in Italia vivono in una situazione di emergenza abitativa. Le sfide più importanti come la lotta alla segregazione abitativa nei campi municipali e il superamento degli sgomberi forzati e ripetuti sono state affrontate in modo insufficiente.

Va precisato che diverse famiglie rom vivono nei cosiddetti "campi nomadi" creati negli ultimi decenni dalle amministrazioni locali: si tratta dunque di luoghi posti ai margini estremi delle città, in condizioni spesso di disagio sociale, che sono però la conseguenza di reiterate scelte di politiche pubbliche sull'abitare.

Anche se la Strategia Nazionale sottolinea l'importanza di superare i campi nomadi prendendo in considerazione un ampio spettro di soluzioni, molte autorità locali continuano a finanziare soluzioni e piani abitativi con un approccio emergenziale ed etnico. Secondo l'Associazione 21 Luglio (2017), nei primi 4 anni dopo l'approvazione della Strategia, le autorità locali hanno speso 31.860.000 euro per la realizzazione di questo tipo di soluzioni abitative riguardanti quasi 4.800 persone. Ci sono oltre 9.600 rom (Associazione 21 Luglio), provenienti principalmente dalla Romania, che vivono in insediamenti informali. Gli sgomberi continuano a verificarsi senza fornire altre soluzioni abitative alle famiglie sgomberate. Il 55% dei bambini sgomberati ha avuto serie ripercussioni sulla salute psicofisica e sul percorso educativo e scolastico. È necessario prevenire gli sgomberi, garantendo che tali azioni avvengano nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, fornendo un alloggio alternativo adeguato per evitare di rendere le famiglie senzadimora e aggravare l'esclusione. Inoltre ci sono alcuni Comuni, come Roma, che ha sgomberato campi rom nonostante una sentenza della Corte europea (Camping River camp, Roma, agosto 2018).

Sarebbe importante combattere la segregazione abitativa in linea con gli orientamenti della Commissione, attraverso l'applicazione di una legislazione ad hoc e la promozione di politiche inclusive effettivamente realizzate. Pertanto occorre sostenere questo processo attraverso lo studio e la diffusione delle buone pratiche di inclusione abitativa che sono state attuate con successo da alcune autorità locali. In questa direzione occorre promuovere la formazione delle parti interessate (enti regionali e locali), ricorrendo ai Fondi ESI per sviluppare programmi e progetti volti a promuovere l'inclusione abitativa.

Impatto delle politiche di tutela della salute

Benché la mancanza di dati non consenta un quadro chiaro ed esauriente della situazione nazionale, tutte le fonti concordano sul fatto che l'accesso ai servizi sanitari da parte delle persone RSC è limitato, specialmente se rapportato al resto della popolazione. Le ricerche testimoniano che le condizioni di salute dei gruppi RSC non sono da attribuirsi all'identità etnica, ma dipendono grandemente dalle condizioni abitative, sottolineando come gli abitanti dei campi e degli insediamenti informali siano i più vulnerabili. I campi, sia quelli formali sia informali, sorgono in zone malsane, ad elevato tasso di inquinamento acustico e ambientale, spesso nelle adiacenze di discariche e inceneritori e sono esposti ad alti rischi idrogeologici su suolo pubblico.

La marginalizzazione spaziale e l'incapacità di avvalersi di una rete sociale esterna al campo incidono pesantemente sulla salute psicofisica dei bambini rom. Una ricerca condotta dal NAGA nel 2011 conferma le allarmanti condizioni di vita di molti bambini RSC, rilevando che il 42% dei bimbi Rom che vivono a Milano in condizioni di esclusione abitativa non sono mai stati visitati da un dottore né vaccinati¹. Altri soggetti vulnerabili sono le

¹ Naga (2011), *Rom e Sintì, la doppia malattia. Indagine sulla (non) applicazione della normativa sanitaria per i cittadini stranieri irregolari a Milano*, disponibile al link: http://www.naga.it/tl/files//naga/documenti/rapporto_doppia_malattia.pdf; Naga (2018) *Curare (non) è permesso*, disponibile al link: <http://naga.it/wp-content/uploads/2018/09/Curare-non-e'-permesso.pdf>.

donne RSC, le cui condizioni socio-sanitarie appaiono molto problematiche. Come documentato dall'EU Inclusive Report², genere ed età sono le variabili socio-demografiche che hanno maggior peso.

Benché formalmente, se pur in modo diverso, tutti i rom abbiano diritto all'assistenza medico sanitaria, il loro accesso a tali servizi viene ostacolato da complicate procedure legislative e amministrative. In particolare, i rom che vivono in insediamenti informali spesso non sono neppure consapevoli dei loro diritti e non hanno accesso alle informazioni di base. Una ricerca NAGA (2010) ha dimostrato che il 94% dei pazienti visitati e assistiti negli insediamenti informali della città di Milano non godevano di copertura sanitaria³. Questi dati sono stati confermati da altre ricerche, condotte su altri territori nazionali, che hanno rivelato un enorme disorientamento tra le comunità che vivono tali situazioni, evidenziando l'esistenza di una relazione proporzionale tra le precarie condizioni di vita e la difficoltà di accesso alle cure mediche⁴. Nonostante sulla carta tutti abbiano accesso all'assistenza sanitaria, la mancanza di documenti rimane un ostacolo. I rom di nazionalità straniera che vivono in Italia hanno gli stessi problemi dei rom che vivono in altre parti d'Europa.

È stata pianificata l'adozione di un approccio sistematico e integrato all'assistenza sanitaria con la partecipazione di rappresentanti di diversi ministeri e autorità istituzionali e non-profits. Tale approccio è stato adottato in alcuni dei programmi nazionali della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, ma a tutt'oggi non sono stati raggiunti risultati concreti e quantificabili. L'accesso delle persone RSC all'assistenza sanitaria è ancora ostacolato da forme di discriminazione diretta e indiretta ed è unicamente grazie all'azione delle ong presenti nei diversi contesti nazionali che i gruppi RSC più vulnerabili accedono al diritto alla salute.

Educazione

I dati del Ministero della Pubblica Istruzione indicano che nell'anno scolastico 2014/2015 erano 12.437 gli studenti rom, sinti e caminanti iscritti nella scuola dell'obbligo italiana, anche se il numero reale era probabilmente più alto, perché alcuni rom scelgono di nascondere la loro identità etnica, in particolare nei contesti educativi, temendo di poter essere comunque discriminati. Secondo l'associazione 21 Luglio di Roma (2016), un bambino rom su cinque che vive in una situazione di emergenza abitativa non è mai andato a scuola e uno su quattro non termina il primo ciclo scolastico. Secondo l'Eu Inclusive Report (2012), il 19% dei rom che vive nelle baraccopoli è analfabeta; risulta pertanto necessaria, come prima ed insostituibile azione, la promozione di un piano nazionale capillare per combattere l'abbandono scolastico dei minori: la dispersione in età precoce resta il problema principale rilevato da sempre, in particolare per gli abitanti dei campi nomadi. È necessaria una specifica attenzione per promuovere l'accesso ad un'istruzione di qualità, poiché succede in molte occasioni che i piani individualizzati rivolti a soggetti rom finiscano per rappresentare una proposta formativa di livello inferiore rispetto alla norma. Un accesso alla scuola dell'infanzia, inteso come preparatorio rispetto all'ingresso nella scuola primaria, si è rivelato assai utile a prevenire il successivo abbandono scolastico ed a migliorare i risultati nel percorso formativo, in particolare perché contribuisce a strutturare legami di fiducia più stabili nel processo di scolarizzazione e nel riferimento istituzionale. Ulteriori passi dovrebbero essere fatti per promuovere l'istruzione inclusiva

² Casa della carità (2012), *EU-Inclusive, Rapporto Nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, disponibile al link: <http://www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html>.

³ Naga (2011), *Rom e Sinti, la doppia malattia. Indagine sulla (non) applicazione della normativa sanitaria per i cittadini stranieri irregolari a Milano*, disponibile al link: http://www.naga.it/tl/files/naga/documenti/rapporto_doppia_malattia.pdf.

⁴ Ricordy A., Motta F., Gerace S. (2014), *SaluteRom*, Pendragon.

⁵ Piano d'azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti (2015), *Tavolo Nazionale Salute per l'implementazione della Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti*.

e il sostegno individualizzato ai bambini rom, rivolto in particolare a coloro che vivono in una situazione di emergenza abitativa, nel tentativo d'includervi elementi che facciano parte del loro contesto culturale, in modo da costruire ponti relazionali interculturali. La condizione di emarginazione abitativa conservatasi per molti decenni ha portato inoltre molte famiglie a necessitare anche di una nuova opportunità di formazione per gli adulti, al fine di facilitare il passaggio tra i livelli d'istruzione e promuovere la futura occupabilità; una premessa che genera maggior fiducia nel sistema scolastico in generale.

INTRODUZIONE

A otto anni dall'approvazione della Strategia Nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, non sono stati registrati miglioramenti rilevanti rispetto la condizione dei rom e dei sinti in Italia.

A parte qualche progresso isolato, raggiunto in alcune regioni italiane, molti problemi persistono nell'implementazione del piano strategico e appare difficile superarli senza un radicale cambiamento di direzione rispetto quanto fatto finora. I poteri limitati che ha l'Ufficio Nazionale contro le discriminazioni razziali (UNAR) per promuovere attivamente l'implementazione della Strategia a livello locale, insieme alla bassa capacità che detiene per il coordinamento delle azioni tra i diversi livelli istituzionali, ha impattato negativamente sullo sviluppo dei Piani di azione locale per l'inclusione dei Rom. A livello locale, infatti, tutto è lasciato alla discrezione delle autorità regionali, che hanno il potere di decidere se e come svilupparla. Così, solo 11 regioni su 20 hanno istituito i tavoli di coordinamento volti a definire come implementare la Strategia a livello locale, e solo due regioni, l'Emilia Romagna e la Toscana, hanno approvato, rispettivamente, una legge regionale e un regolamento volto al superamento dei campi, promuovendo azioni volte a supportare l'inclusione abitativa e sociale dei Rom, Sinti e Caminanti. Altre regioni, invece, non solo non hanno implementato la Strategia Nazionale, ma l'hanno negata, promuovendo politiche che hanno mantenuto, o addirittura costruito, nuovi campi autorizzati monoetnici. Va inoltre segnalato che il ritardo maggiore nell'implementazione della Strategia è stato registrato nelle regioni in cui la presenza dei RSC nei campi monoetnici è maggiore, come il Lazio (22%) e la Lombardia (11%). Nel Lazio, le consultazioni regionali sono iniziate nel 2015, per poi essere sospese. In Lombardia, non sono mai iniziate.

A seguito di questa situazione nazionale, i diritti umani dei 40.000 rom e sinti che vivono nei campi continuano ad essere violati, in particolare in ambito abitativo, in quanto la costruzione - o il mantenimento - di campi monoetnici, così come gli sgomberi effettuati nelle baraccopoli e la difficoltà nell'accesso all'edilizia pubblica, continuano ad essere la realtà quotidiana per rom e sinti. Come sottolineato in questo report, le condizioni di vita di molti rom che vivono nei campi è ancora inadeguata e al di sotto degli standard definiti dagli stessi regolamenti nazionali sull'edilizia. Anche se la Strategia Nazionale aveva promesso di "superare i campi", in quanto "luoghi di degradamento fisico e relazionale per le famiglie rom", e di promuovere l'inserimento abitativo dei rom e sinti, poche azioni sono state promosse dalle autorità per raggiungere questo scopo. Il tavolo nazionale dell'Abitare, previsto dalla Strategia per contestare la discriminazione nell'accesso all'alloggio, non è mai stato organizzato, e nessun piano nazionale è stato programmato o implementato per contrastare la segregazione dei rom nei campi autorizzati, come previsto dalla Strategia Nazionale. Alla luce di quanto riportato in questo report, appare oggi improrogabile chiudere il capitolo dei campi nomadi e avviare una nuova fase in cui i valori e i diritti dei diversi gruppi presenti sul territorio costituiscano il punto di partenza per la promozione di nuove politiche abitative attraverso processi di *interazione positiva e inclusione negoziata*⁶. Inoltre, nonostante la Strategia nazionale definisse "eccessivo" l'utilizzo degli sgomberi forzati nei campi informali, definendoli "sostanzialmente inadeguati" nel rispondere efficacemente ai bisogni abitativi dei rom, molte amministrazioni locali hanno continuato a sgomberare, senza fornire le necessarie tutele quali la consultazione preventiva, in violazione ai diritti umani delle comunità che li abitano e agli obblighi stabiliti dalle Autorità nazionali e internazionali, e in contrasto con quanto viene normalmente messo in campo per altre tipologie di sgomberi. In caso di sgombero, infatti, a molte famiglie rom non viene offerta un'alternativa abitativa e intere famiglie cadono in una condizione di homelessness, o collocati in un campo monoetnico autorizzato.

⁶ *Strategia Nazionale per l'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti*, pp. 46-47.

In alcune località, rom e sinti vengono addirittura sgomberati dai campi autorizzati quando le autorità locali decidono di chiuderli, senza che venga offerta loro un'altra alternativa, come nel caso di Camping River a Roma, che sarà analizzato in questo report.

Sul fronte dell'inclusione lavorativa, a parte due iniziative nazionali, poche misure sono state implementate per promuovere l'occupazione e il diritto al lavoro delle comunità rom e sinti, che continuano a registrare un tasso di disoccupazione e inattività più alto rispetto al resto della popolazione. Ancora meno è stato fatto per le donne e per i giovani, nonostante la Strategia facesse esplicito riferimento alla necessità di promuovere azioni per contrastare la loro condizione di vulnerabilità nell'accesso al mercato del lavoro, dal quale sono ancora oggi gravemente esclusi.

Il persistere di condizioni di esclusione abitativa e lavorativa per i RSC che vivono nei campi autorizzati o informali, continua ad impattare negativamente sulle loro possibilità di accesso alla salute e all'educazione. Nonostante siano stati fatti tentativi per promuovere un maggiore e migliore accesso ai servizi educativi e sanitari, l'accesso dei RSC alla salute e all'educazione è ancora condizionato dalla loro condizione abitativa. Tra i minori Rom e Sinti che vivono in insediamenti informali si registra infatti un alto tasso di analfabetismo e abbandono scolastico, mentre la frequenza scolastica di quelli che vivono negli insediamenti autorizzati è condizionata dalla localizzazione dei campi, che sono spesso situati in località lontane dai centri urbani e dai servizi sociali ed educativi. I dati raccolti all'interno di questo report dimostrano infatti che c'è una correlazione rilevante tra la condizione abitativa e l'accesso ai servizi sanitari ed educativi, che favorisce i gruppi e le comunità che vivono in case, mentre impatta negativamente su quelli che risiedono nei campi autorizzati o informali, il cui uso dei servizi sanitari ed educativi risulta ancora limitato.

Questo report è stato sviluppato per presentare informazioni alternative ed integrate sull'implementazione della Strategia Nazionale a livello locale, rispetto a quelle fornite dalle autorità nazionali, valorizzando la conoscenza locale delle organizzazioni non governative che lavorano nei diversi territori nazionali per analizzare l'effettivo impatto locale delle azioni governative. A questo fine, è stata effettuata un'analisi preliminare delle azioni da promuovere e degli attori responsabili della loro programmazione, in quanto non sono ancora disponibili informazioni centralizzate. Sulla base di questa mappatura sono state promosse attività di monitoraggio locale dalle diverse organizzazioni non governative coinvolte per l'analisi nei diversi contesti locali.

Il presente rapporto è stato elaborato con un approccio qualitativo, che ha previsto l'analisi di fonti documentarie internazionali, nazionali e locali, quali documenti di policy e di ricerca, atti amministrativi, articoli e saggi. Successivamente è stata condotta un'analisi in profondità sull'implementazione locale della Strategia Nazionale nei diversi contesti locali, al fine di esaminare i risultati raggiunti e gli ostacoli che hanno impattato negativamente sullo sviluppo di politiche locali. Infine, sono stati effettuati focus group con ong locali, attivisti RSC, valorizzando interviste a RSC residenti nei campi formali e informali.

OCCUPAZIONE

Introduzione

Descrivere la situazione lavorativa e occupazionale delle popolazioni rom in Italia è un compito tanto importante, quanto difficile da realizzare, perché ad oggi mancano dati aggiornati e attendibili che descrivano la condizione lavorativa dei rom sull'intero territorio italiano.

In Italia la gran parte delle indagini che hanno affrontato il tema del lavoro dei gruppi rom sono state indagini etnografiche. Tali indagini, da un lato, hanno il pregio di presentare un grande livello di dettaglio di analisi, da altro lato però, hanno il limite di concentrare l'analisi solo realtà territoriali molto circoscritte⁷. Le uniche due indagini disponibili in Italia che abbiano rilevato informazioni rispetto alla condizione lavorativa dei gruppi rom con un dettaglio dei dati nazionale sono:

- L'indagine curata dall'European Union Agency's for Fundamental Rights (FRA) del 2011 *Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States*⁸;
- L'indagine EU-Inclusive (2012) curata da Casa della Carità di Milano nell'ambito del progetto europeo intitolato: EU-Inclusive – Trasferimento dati ed esperienze per l'integrazione sul mercato del lavoro dei Rom fra la Romania, Bulgaria, Italia e Spagna.

L'indagine della FRA, nonostante alcuni limiti metodologici⁹, mostra dati allarmanti, secondo quanto rilevato nel 2011:

- in Italia il 66% dei rom intervistati ha dichiarato di essere stato oggetto di discriminazione durante la ricerca di un lavoro;
- in Italia si registra il tasso più basso dei rom assunti a tempo pieno e indeterminato;
- il lavoro sembra avere solo una piccola influenza sulla situazione finanziaria relativa delle famiglie rom. Tra i rom che vivono in Italia con un'occupazione retribuita infatti il 95% rimane al di sotto della soglia di povertà nazionale;

⁷ Tra le diverse etnografie disponibili si vedano: Ciniero A., 2013, *I rom del Campo Panareo di Lecce tra marginalità socio-lavorativa e contingenza* in Dada Rivista di antropologia post-globale, anno III, N. 2, 21 dicembre 2013, Trieste, (pp. 111-133); Ciniero A., 2018, *Una questione sociale, non etnica. Processi di interazione ed esclusione di tre gruppi rom nel tempo: il caso del Salento*, in Mondi Migranti 2/2018, pp. 169-189; Santilli C., 2017, *I rom che raccolgono il ferro a Roma. Vuoti normativi, economia informale, antiziganismo*, in ANUAC. VOL. 6, N° 1, GIUGNO 2017: 141-163; Solimene M., 2015, *I Go for Iron: Xoraxané Romá Collecting Scrap Metal in Rome, Italy, Gypsy Economy*. Romani Livelihoods and Notions of Worth in the 21st Century, Micol Brazzabeni, Manuela Ivone Cunha, Martin Fotta, a cura di, New York, Oxford, Berghahn Books; Saitta P., 2011, *Etnografia di un'economia informale in Sicilia*, Etnografia e Ricerca Qualitativa, 3: 396-421. Tauber E., *L'altra' va a chiedere. Sul significato del mangapen tra i sinti estraixaria*, «Polis», 3, Bologna, Il Mulino, dicembre 2000, pp. 391-408; Piasere L., 1995, *Comunità girovaghe, comunità zingare*, Napoli, Liguori, 1995.

⁸ Nel report sono presentati i risultati dell'indagine (2011) sulla povertà e l'occupazione dei rom realizzata dall'European Union Agency's for Fundamental Rights (FRA) <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/poverty-and-employment-situation-roma-11-eu-member-states>.

⁹ Nel report della FRA viene specificato che i dati presentati descrivono solo le condizioni di vita dei soggetti intervistati nell'ambito della realizzazione dell'indagine e che non possono essere considerati rappresentativi della popolazione rom totale residente nei singoli paesi. Per quanto riguarda l'Italia, il limite principale dell'indagine è dato dal fatto che nel campione è sovra rappresentata la quota dei rom che vivono nei campi. Nell'indagine curata dalla FRA, il 47% dei rom intervistati vivevano all'interno dei campi, secondo i dati dei report curati annualmente dall'associazione 21 luglio, nei campi vivrebbero non oltre 25 mila persone, circa il 15% delle presenze rom stimate in Italia. Tale situazione di conseguenza determina una sovrastima della quota dei rom che registrano condizioni socio-economiche particolarmente negative.

- rispetto alla condizione di povertà, in Italia quasi il 100% delle famiglie rom oggetto dell'indagine riporta un reddito disponibile inferiore alla soglia nazionale di rischio di povertà;
- in Italia, il 73% dei rom si dichiara lavoratore autonomo;
- rispetto all'età, risulta che il 69% dei giovani rom è escluso dall'occupazione e dall'istruzione.

I dati dell'indagine della FRA sono in parte confermati dall'indagine EU-Inclusive, secondo la quale il mercato del lavoro italiano risulta drammaticamente sfavorevole per i cittadini di origine rom. In generale, dall'indagine emerge che:

- per i rom il tasso di disoccupazione è sistematicamente più alto di quello dei non rom.
- l'occupazione, quando c'è, è principalmente instabile e sommersa;
- l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro sono difficili; sono molto diffuse le forme di esclusione di medio-lungo periodo dal mercato occupazionale. Questa situazione incentiva un'elevata esposizione alla povertà economica per buona parte della popolazione rom;
- il lavoro autonomo è molto diffuso, ma, spesso, più che essere una libera scelta dei rom, è una conseguenza della difficoltà di trovare un lavoro dipendente;
- le mansioni lavorative svolte sono perlopiù dequalificate. Tra le attività più diffuse, si ritrovano quelle di raccoglitori di metalli, commercianti stanziali/ambulanti, operai generici, addetti alle pulizie, lavoratori agricoli, lavoratori edili;
- rispetto al genere, risulta che in Italia il 40% delle donne rom intervistate si sono dichiarate impegnate solo nel lavoro domestico e cura della propria casa.

Dall'indagine, inoltre, emerge che solo un intervistato su tre risulta occupato (34,5%), avendo svolto nella settimana precedente l'intervista un'attività lavorativa remunerata in forma dipendente o autonoma, regolare o irregolare. Il 27,2% degli intervistati risulta disoccupato: non ha lavorato, ma ha ricercato attivamente un'occupazione. Il restante 37,8% del campione risulta invece inattivo, ovvero al momento della somministrazione del questionario ha dichiarato di non lavorare e di non cercare lavoro attivamente. Peraltro, il 62,7% degli inattivi che non ha effettivamente cercato lavoro sostiene di essere disponibile a lavorare: in questo modo la quota di inattivi veri e propri (non disponibili al lavoro) rappresenta solo il 14,1% dell'intero campione. Lo svantaggio rispetto alla popolazione italiana e alla popolazione straniera residente in Italia è molto forte. Secondo i dati Istat relativi alla rilevazione sulle forze di lavoro dello stesso anno in cui è stata realizzata l'indagine, il tasso di occupazione in Italia per la popolazione con età superiore ai 15 anni è pari al 44,3% a fronte del 34,7% registrato tra i rom. Una differenza di quasi dieci punti percentuali che nasconde peraltro livelli di svantaggio ancor più drammatici per determinate categorie sociali e demografiche.

Tab. 1 Rom Occupati (regolari e irregolari), disoccupati e inattivi in Italia per sesso ed età

	Occupati	Disoccupati	Inattivi e disponibili al lavoro	Inattivi e non disponibili al lavoro
Maschi	48,3%	26,8%	17,2%	7,7%
Femmine	20,6%	27,8%	30,8%	20,8%
Meno di 20 anni	18,6%	28,1%	37,0%	16,1%
21-30 anni	38,4%	29,1%	23,5%	9,0%
31-40 anni	39,1%	29,7%	21,3%	9,8%
41-50 anni	41,9%	24,4%	23,6%	10,1%
Più di 50 anni	27,3%	19,1%	12,9%	40,7%
Totale	34,5%	27,2%	23,7%	14,1%

Fonte: EU-Inclusive (2012)

Volendo schematizzare, sulla base dei risultati dell'indagine EU – Inclusive, in Italia i fattori che più influenzano in negativo l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro dei rom sono:

- Il non possesso della cittadinanza italiana (nella popolazione romanì il tasso di disoccupazione della componente straniera è oltre 10 punti più alto di quello degli italiani).
- Il periodo di permanenza in Italia (minore è il tempo di permanenza in Italia e maggiore è il tasso di disoccupazione).
- Il genere (le donne risultano più spesso disoccupate degli uomini in ogni classe d'età e per ogni profilo nazionale).
- Il tipo di sistemazione abitativa (la soluzione abitativa della casa si associa spesso all'occupazione, il campo regolare alla disoccupazione, il campo abusivo all'inattività ma disponibile al lavoro).
- La diffusa discriminazione verso i rom.
- Il perdurare della crisi economica.

Per quanto riguarda il tema dell'occupazione e dell'accesso al lavoro, la Strategia italiana per l'inclusione dei rom ha previsto obiettivi specifici da raggiungere tra cui, quello di "favorire la promozione della formazione e l'accesso non discriminatorio ai corsi di formazione finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e alla creazione d'impresa" e quello di "promuovere strumenti, modalità e dispositivi per la regolarizzazione del lavoro irregolare o precario e lo sviluppo imprenditoriale e di lavoro autonomo". Inoltre, è un obiettivo specifico anche quello di promuovere "percorsi di accompagnamento individualizzato al mercato del lavoro per le donne rom e sostenere l'accesso dei rom under trentacinquenni al sistema di opportunità e agevolazioni previste per l'imprenditoria giovanile e l'occupazione giovanile in genere".

La strategia quindi dedica una specifica attenzione verso i soggetti più vulnerabili, donne e giovani, ma nonostante ciò, ad oggi, a livello nazionale, non sono state messe in campo

misure specifiche per favorire l'inserimento delle persone Rom nel mercato del lavoro, né esistono misure specifiche che sostengono la creazione di imprese direttamente rivolte rom.

La condizione di disoccupazione e inattività spesso aggravano le situazioni di esclusione vissute da larga parte della popolazione rom, in particolare tra chi oggi vive all'interno di insediamenti, formali o informali che siano. Per superare questa situazione è necessario che le politiche di sostegno all'inclusione lavorativa dei rom si inseriscano nella più ampia cornice di accesso ai diritti, in maniera tale da rimuovere gli ostacoli che impediscono, nei fatti, le pari opportunità. La questione dell'accesso al lavoro è infatti strettamente legata alle condizioni abitative e sociali di partenza dei singoli, agli effetti del diffuso antiziganismo e alle opportunità offerte dal mercato del lavoro. Una situazione così complessa, non può che richiedere un'azione di indirizzo politico (attualmente assente, o comunque non abbastanza incisiva) che coordini gli interventi messi in campo in ambito di sviluppo locale, istruzione e formazione, misure attive per l'occupazione, politica economica, lotta ai pregiudizi e alle discriminazioni.

Migliorare l'accesso al mercato del lavoro e l'efficacia dei servizi per l'impiego

In Italia le politiche attive del mercato del lavoro dovrebbero essere attuate dai Servizi Pubblici per l'Impiego, i cosiddetti Centri per l'impiego, insieme alle agenzie private per l'impiego, Agenzie per il lavoro, ufficialmente riconosciute dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Mercato del Lavoro (Anpal). I servizi per l'impiego possono fare molto per aumentare l'integrazione nel mercato del lavoro dei gruppi vulnerabili, possono svolgere infatti un ruolo fondamentale nel fornire formazione e riqualificazione alle persone in cerca di lavoro, nel sostenere i potenziali dipendenti nella loro ricerca di lavoro e/o nel fornire incentivi ai datori di lavoro per l'assunzione di lavoratori vulnerabili, ma l'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego italiani sull'inclusione lavorativa dei lavoratori è nel complesso molto scarsa.

Da un lato, come evidenziato nell'audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) del 2018 presso la Commissione "Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale" del Senato della Repubblica¹⁰, i servizi pubblici per l'impiego soffrono di un forte sottofinanziamento: la spesa pubblica per i servizi del mercato del lavoro in Italia è, infatti, significativamente inferiore a quella degli altri paesi europei¹¹. D'altro, va anche sottolineato che in Italia le persone che usano questi canali istituzionali per cercare lavoro sono meno di quelli che lo fanno negli altri Paesi europei; in Italia, solo una persona su quattro in cerca di occupazione si rivolge ai servizi pubblici per l'impiego¹². Se si considerano non solo i cittadini che cercano attivamente lavoro, ma l'intera popolazione di potenziali dipendenti (cioè anche gli inattivi disponibili a lavorare), meno di una persona su tre in Italia ha contattato un Centro per l'Impiego almeno una volta nella sua vita lavorativa. Inoltre, solo il 2,4% di coloro che hanno trovato lavoro giudica il ruolo dei Centri per l'Impiego utile per raggiungere tale obiettivo. La percentuale dei soddisfatti dai servizi di intermediazione sale leggermente, arriva al 5,4%, nel caso in cui l'intermediazione venga offerta dalle agenzie di collocamento. In ogni caso, al di là di questa generale bassa soddisfazione, bisogna tenere in considerazione che i servizi per l'accesso all'impiego sono

¹⁰ Indagine conoscitiva sul funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Allewa, Roma, 07-18-2018. <https://www.istat.it/it/archivio/219566>.

¹¹ Nel 2015 in Italia la quota del PIL destinata a finanziare i servizi del mercato del lavoro è stata dello 0,04%, contro lo 0,36% in Germania, lo 0,25% in Francia e lo 0,14% in Spagna. La spesa pro capite per i disoccupati e i potenziali dipendenti è stata di 3700 € in Germania, 1300 in Francia, 250 in Spagna e solo 100 in Italia.

¹² Nel 2017, nel mese precedente l'intervista, il 45,2% dei disoccupati si è rivolto agli SPI nell'UE, il 74,5% in Germania, il 58,1% in Francia, il 25,2% in Spagna, il 25,4% in Italia.

spesso poco accessibili ai soggetti appartenenti a gruppi vulnerabili come lo è una quota significativa di persone rom.

Per i rom non esistono servizi specifici, o canali di accesso agevolati per fruire dei servizi per l'impiego. Solo a livello locale, in alcune città è possibile trovare specifiche progettualità o una particolare attenzione all'interno dei Centri per l'Impiego per promuovere l'inclusione lavorativa dei gruppi più svantaggiati, come i disabili, i migranti e i richiedenti asilo, i rom e i detenuti. In genere questi servizi sono però presenti solo nelle città più grandi, come Milano, Roma o Napoli. Nel caso di Milano, ad esempio, esiste il centro di intermediazione del lavoro (Celav) che offre percorsi individualizzati di formazione, *stage* e collocamento ai disoccupati, con una dichiarata attenzione specifica alle persone con disabilità, alle persone che vivono in condizioni di svantaggio sociale, ai cittadini stranieri e ai rom¹³. Tuttavia, l'accesso dei rom a questo tipo di servizi è possibile, quasi sempre, solo se facilitato dalla mediazione o dal sostegno di un assistente sociale o di un'ONG, tanto è vero che molti rom che vivono in aree disagiate e/o nei campi della città di Milano ne ignorano persino l'esistenza. I servizi pubblici per l'impiego in Italia quasi mai sono in grado di raggiungere le fasce vulnerabili della popolazione come lo è la parte dei Rom che vive all'interno di campi informali e baraccopoli. Mancano forme di collegamento tra servizi e popolazione potenzialmente beneficiaria. Anche in presenza di servizi come il Celav di Milano, ad esempio, i dati sull'inattività diffusa, nonostante la grande disponibilità a lavorare all'interno della popolazione Rom, suggeriscono la necessità di uno sforzo supplementare per far sì che i potenziali lavoratori rom possano utilizzare i servizi per l'impiego, per far ciò è necessario, in primo luogo, che ne conoscano l'esistenza.

Servizi per l'impiego efficaci, in particolare quelli pubblici, dovrebbero raggiungere i disoccupati di lungo periodo o le persone inattive, soprattutto tra le fasce più deboli della popolazione rom. In caso contrario, l'accesso dei rom ai servizi di inclusione lavorativa non potrà che rimanere molto limitato. Inoltre, i servizi per l'impiego non supportano i potenziali datori di lavoro nell'assunzione di lavoratori rom (ad esempio, sensibilizzando il personale delle risorse umane e i collaboratori e/o offrendo un tutoraggio per i neoassunti rom). Non sono previste misure (ad esempio clausole sociali negli appalti pubblici, nei programmi di assunzione e di sussidi salariali, nei programmi di prova di lavoro o di apprendistato) per incentivare i datori di lavoro ad assumere personale Rom. Allo stesso modo, non esistono aziende private che abbiano sviluppato politiche positive di gestione della diversità che interessino i rom. Va detto, che questa assenza di attenzione, nel caso italiano, non riguarda esclusivamente i rom, ma è piuttosto generalizzata anche rispetto alle altre fasce vulnerabili.

A livello più generale, rispetto al tema dell'accesso al lavoro per le popolazioni rom, nel 2013, l'UNAR ha stato istituito il Tavolo nazionale sul Lavoro con compiti di analisi, valutazione, proposte di interventi e misure volte a favorire l'ingresso delle comunità Rom nel mondo del lavoro. Nell'ambito delle attività del tavolo, al momento, sono stati proposti solo due interventi per agevolare la ricerca di lavoro con specifico riferimento alle comunità rom:

- La realizzazione di uno studio per verificare la possibile trasferibilità in Italia del Modello *Acceder*, utilizzato in Spagna già a partire dal 2000.
- La realizzazione di un programma sperimentale di intervento per la promozione dell'inserimento lavorativo di soggetti discriminati e svantaggiati - Progetto *DJ - Diversity on the job*.

Il modello *Acceder* è un programma che facilita l'accesso dei rom al mercato del lavoro dipendente, 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

¹³ <https://www.comune.milano.it/servizi/centro-mediazione-al-lavoro1>.

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). Il programma è nato in Spagna nel 2000 ed è stato gestito dalla Fundación Secretariado Gitano (FSG). Dall'avvio del progetto sono stati stipulati in Spagna oltre 58.000 contratti di lavoro (il 70% dei quali ha riguardato rom). Il modello Acceder ha infatti un approccio esplicito ma non esclusivo ai gruppi rom ed è questo uno dei fattori che ha favorito il raggiungimento di significativi risultati rispetto all'inserimento lavorativo dei rom. L'inserimento di persone rom in ambienti lavorativi "standard" è stato anche uno degli strumenti principali di sensibilizzazione e lotta contro la discriminazione perché ha facilitato l'incontro e lo scambio tra dipendenti rom e non rom. Lo studio sulla replicabilità di questo modello in Italia è stato condotto nel 2015 dal Consorzio Nova che, attraverso un'attività di ricerca e la costruzione di un set di indicatori, ha individuato alcune città dell'Italia meridionale in cui iniziare ad implementare sperimentalmente il modello Acceder. A tre anni dalla conclusione di questo studio non sono state però ancora avviate le procedure per sperimentare la trasferibilità del modello nelle città individuate¹⁴.

Il Programma sperimentale di intervento per la promozione dell'inserimento lavorativo di soggetti discriminati e svantaggiati - Progetto *DJ - Diversity on the job* è stato promosso nel 2014 dal Dipartimento delle Pari Opportunità - UNAR con fondi a valere del Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema" Obiettivo Convergenza 2007-2013. Obiettivo del programma era quello di promuovere e assicurare parità di accesso ai diritti sostenendo lo sviluppo di processi di empowerment, di opportunità di occupazione e d'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e a forte rischio di discriminazione nell'accesso al lavoro. Destinatari diretti dell'intervento sono stati le oltre alle comunità rom, le persone discriminate per il loro orientamento sessuale e identità di genere. Il programma è stato attuato dall'agenzia Italia Lavoro. Nello specifico il progetto ha previsto la creazione di reti territoriali integrate di supporto all'inclusione socio-lavorativa attraverso il coinvolgimento di associazioni e stakeholder localizzati nelle regioni oggetto dell'intervento: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Sul piano operativo il programma ha promosso l'inserimento attraverso servizi di orientamento e coaching e la realizzazione di tirocini della durata di tre mesi. In totale sono stati 246 i tirocini attivati nell'ambito di questo programma.

Se si escludono queste due iniziative, in Italia non si registrano altri interventi di portata nazionale o almeno sovraregionale. Progetti e attività minori per il supporto all'inserimento lavorato dei rom in Italia sono stati messi in atto solo a livello di singoli comuni o singole regioni, alcuni già prima dell'adozione della Strategia Nazionale per l'Integrazione dei rom. Tra le diverse esperienze vanno segnalate:

- A Torino, nel 2010, il progetto *Tecniche di inserimento rom*. Il progetto è stato finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, tramite la Regione Piemonte e la Provincia di Torino. Ha avuto come obiettivo l'inserimento socio-lavorativo e la regolarizzazione di persone rom. Ha coinvolto 71 soggetti beneficiari di cui 31 effettivamente avviati al lavoro.
- A Milano e Mantova, nel corso del 2009, il programma *Valore Lavoro*. Il progetto era rivolto in particolar modo alle donne e ai giovani e mirava a sostenere le esperienze lavorative già in corso; creare nuovi percorsi di inserimento per giovani e donne; affiancare i servizi di orientamento al lavoro con modalità mirate alle comunità rom e sinti.
- A Roma, tra il 2010 e il 2011, l'Assessorato Promozione dei Servizi Sociali e della Salute del Comune di Roma ha investito una cifra stimata in circa 1.600.000 euro per finanziare tre progetti di inclusione socio-lavorativa rivolti ai rom residenti negli

¹⁴ Le città individuate sono: Catanzaro, Lecce, Napoli, Palermo.

insediamenti formali: il progetto *RETIS* – Rete di inclusione sociale, il progetto *Form on the Job* e il *progetto di pulizia all'interno dei campi*. I tre progetti prevedevano lo svolgimento di attività nell'ambito dello smaltimento dei rifiuti e delle attività di manutenzione e pulizia da realizzarsi presso i campi rom del Comune di Roma. Lo svolgimento delle attività è avvenuto attraverso lo strumento del tirocinio, delle borse lavoro e dell'apprendistato.

- In Toscana, nel 2011, la Giunta Regionale è stata incaricata dal Consiglio Regionale di predisporre un piano, corredato delle necessarie risorse finanziarie, da attuare in uno spirito di sussidiarietà e collaborazione con tutti i Comuni della Regione, per superare le condizioni di pericolo e degrado in cui versavano donne e uomini rom soggiornanti sul territorio toscano. Ancora prima, nel 2009, attingendo dal Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie, erano stati predisposti progetti per effettuare interventi che avessero come oggetto l'inserimento della comunità rom nel mercato del lavoro.
- Nelle Marche, nel 2010, la Regione ha sostenuto il progetto del Comune di Falconara Marittima (in provincia di Ancona) promuovendo l'autoimprenditorialità della Società Cooperativa "Lavorinas a.r.l.". La cooperativa, formata da Rom, gestiva un'attività di ricezione turistica su alcuni terreni dati in concessione dal Comune stesso.
- In Puglia, nel 2011, la Regione ha cofinanziato un progetto che aveva come obiettivo quello di accrescere la conoscenza delle popolazioni rom e facilitare il dialogo interculturale e l'inserimento sociale dei rom. Il progetto si inseriva nell'ambito del Programma comunitario Fundamental rights and citizenship, "Respect: Increasing Roma participation and citizenship rights: campaigns and tools". Sempre la Regione Puglia, nel 2009, con la delibera di giunta del 4 agosto 2009 n. 1509 individua, con un affidamento diretto, l'associazione Opera Nomadi Nazionale quale ente a cui affidare, mediante la stipula di una convenzione, la realizzazione di un progetto di durata biennale del costo complessivo di 960.000 euro (Fondi del Ministero Affari Sociali con nota n. 23/1/5505 dell'11 dicembre 2008), finalizzato a garantire l'inserimento lavorativo delle comunità rom presenti sul territorio regionale. Le attività previste dalla convenzione non sono mai state portate a termine perché la Regione Puglia ha rescisso la convenzione firmata con Opera Nomadi constatando l'incapacità della stessa nel realizzare quanto si era impegnata a fare. A seguito di ciò la Regione ha chiesto la restituzione dei fondi che erano già stati erogati. Il finanziamento previsto per la realizzazione di questo progetto è stato restituito dalla Regione Puglia al Ministero erogante.

In definitiva, nonostante i finanziamenti a disposizione e gli impegni presi in ambito internazionale dall'Italia, le attività inerenti l'inclusione lavorativa rivolte ai rom restano soprattutto circoscritte all'iniziativa spontanea e discontinua di alcuni enti locali e non rientrano in alcun modo in un piano sistematico nazionale.

Lotta contro la discriminazione sul lavoro e l'antiziganismo sul posto di lavoro

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*. (<https://www.euromanet.eu/about-us/>). Per contrastare le discriminazioni di cui sono vittime i rom con specifico riferimento all'inserimento lavorativo, al momento, non si registrano altre iniziative intraprese a livello nazionale, ma solo una serie di misure nate dalla volontà degli enti locali (vedi paragrafo precedente).

Come già accennato, i dati disponibili mostrano che è necessario agire con urgenza per promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro dei rom, in particolare per due sottogruppi maggiormente vulnerabili: i giovani e le donne. Secondo la ricerca EU-

Inclusive (2012), solo il 20,6% delle donne rom è occupato (meno della metà del 48,3% dei maschi rom), mentre il 27,8% è disoccupato e il 51,6% inattivo, con un 30,8% di donne inattive che sarebbero disponibili a lavorare. Si tratta di dati allarmanti, soprattutto se li confrontiamo con il tasso di attività delle donne italiane che si avvicina al 40%, che resta comunque molto al di sotto della media europea.

Se si confrontano i dati sull'occupazione dei giovani rom e non rom desumibili dall'indagine EU-Inclusive emergono ulteriori elementi di preoccupazione. Una prima evidenza riguarda il fatto che i giovani rom con meno di 20 anni siano più presenti nel mercato del lavoro rispetto al resto dei coetanei della popolazione non rom. Questo dato, che ad una prima lettura potrebbe sembrare positivo, in realtà denota una situazione di svantaggio perché mentre la maggior parte dei giovani italiani è in formazione (solo l'1,1% che ha meno di 20 anni è alla ricerca di un lavoro), ben il 18,6% giovani rom con meno di 20 sono già presenti nel mercato del lavoro a causa di un prematuro abbandono dei percorsi formativi. L'ingresso precoce dei rom nel mercato del lavoro non scoraggia però la quota di NEET (*not in education, employment or training*) che rimane comunque molto alta tra i giovani rom.

Sempre dall'indagine EU-Inclusive (2012) sono desumibili dati sulla discriminazione subita dai rom anche in riferimento al contesto lavorativo. I risultati dell'indagine confermano che la discriminazione è una caratteristica molto comune nel rapporto tra la popolazione rom e il resto della popolazione, anche in contesti istituzionali. La discriminazione si verifica sia negli spazi pubblici che nei rapporti con i servizi pubblici e sociali, passando così dal livello sociale a quello istituzionale.

Il 21% dei rom intervistati durante l'indagine è stato oggetto di discriminazione sul luogo di lavoro. Le forme di discriminazioni sono state vissute sia nello svolgimento del lavoro che durante la ricerca del lavoro. Il senso di discriminazione connesso alla ricerca di lavoro risulta particolarmente evidente tra i disoccupati e tra gli inattivi scoraggiati, cioè tra coloro che hanno smesso di cercare lavoro perché convinti di non trovarlo. I dati sembrano così confermare come il passaggio dalla disoccupazione all'inattività sia dovuto, almeno in parte, alla frustrazione derivante dalla percezione di non riuscire a trovare lavoro perché rom. Per quanto attiene agli occupati, i dati segnalano che il 19,2% di questo gruppo ritiene di avere subito comportamenti discriminatori sul posto di lavoro nel corso dell'ultimo anno. Inoltre, anche recentemente, lo Special Eurobarometer 493 *Discrimination in the European Union Roma* ha confermato che l'Italia è tra i paesi europei in cui si registra il tasso più alto di antiziganismo¹⁵.

L'occupazione e la discriminazione non solo sono fortemente interconnesse, ma spesso danno vita a circoli viziosi: da un lato i rom sono spesso discriminati nell'accesso all'occupazione e sul posto di lavoro, dall'altro i rom in condizioni di disoccupazione sono un facile bersaglio di discriminazione perché apparentemente confermano il pregiudizio comune secondo il quale i rom rifiuterebbero il lavoro per cultura o peggio perché sono "pigri" e/o "con scarsa voglia di lavorare".

Per sostenere a livello istituzionale la lotta alle discriminazioni l'UNAR ha promosso una rete nazionale di antenne locali per l'individuazione e la presa in carico dei fenomeni di discriminazione (non solo nei confronti dei rom). Alcune ONG e altri enti non statali aiutano a segnalare i casi di discriminazione contro i rom e a fare attività di advocacy. Oltre a questo, sono state promosse diverse azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, ma quasi nessuna ha riguardato nello specifico la lotta antiziganismo sul luogo di lavoro.

Sia per quanto riguarda le difficoltà affrontate dalle donne rom, che quelle affrontate dai giovani rom, nonostante il richiamo esplicito alla loro condizione di particolare vulnerabilità nella Strategia Nazionale per l'Integrazione dei rom, non si

¹⁵ Il report è disponibile al seguente link:
<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/87621>.

registra alcuna misura specifica emanata a livello nazionale, così come assenti risultano nel panorama nazionale le iniziative volte ad accrescere la consapevolezza tra la società maggioritaria sui benefici derivanti dall'inclusione lavorativa delle comunità rom.

Approfondimento. Discriminazioni e grave sfruttamento lavorativo: il caso dei braccianti rom bulgari

Un caso estremo di sfruttamento lavorativo derivante da un perverso intreccio tra processi di discriminazioni e di esclusione sociale è quello di cui è vittima un numero consistente di rom bulgari impegnati nel lavoro agricolo stagionale (stimabili tra le 2000 e 3000 persone)¹⁶. Si tratta di braccianti rom che, tra giugno e settembre, lavorano, in particolare, in due regioni italiane: in Puglia, soprattutto in provincia di Foggia, e in Campania, soprattutto nelle zone agricole della provincia di Caserta. Le condizioni di vita di questi braccianti sono particolarmente critiche e, in non pochi casi, rasentano condizioni paraschiavili. Questi braccianti sono presenti in Italia, attraverso cicli di migrazioni circolari e stagionali, da oltre dieci anni. Nonostante tutto questo tempo e nonostante le gravi condizioni di sfruttamento e di esclusione sociale a cui sono sottoposti questi braccianti, le istituzioni italiane non hanno posto in essere alcuna iniziativa di sostegno a queste famiglie. Gli unici provvedimenti emanati sono stati solo una serie di sgomberi che hanno ulteriormente peggiorato le condizioni di vita di questo gruppo di lavoratori e lavoratrici.

I braccianti rom bulgari che lavorano nella raccolta agricola dei prodotti stagionali in Italia, nella maggior parte dei casi, provengono dalla cittadina di Sliven. Si tratta di interi nuclei familiari, uomini e donne con al seguito anche bambini. In non pochi casi, gli spostamenti tra Bulgaria e Italia sono organizzati da reti che hanno forti infiltrazioni criminali al loro interno¹⁷.

Per quanto riguarda la provincia di Foggia, rispetto alle condizioni alloggiative, la gran parte persone, fino a giugno del 2017, viveva in una baraccopoli informale, situata nell'agro di Borgo Mezzanone (Fg), totalmente abbandonata a se stessa e priva di qualsiasi servizio. All'interno della baraccopoli non c'era acqua, non c'erano servizi igienici, non c'era un servizio di smaltimenti di rifiuti. Un luogo totalmente insalubre che costringeva circa 800 persone, con un'alta quota di minori, a condizioni di vita inumane. A Luglio del 2017 questa baraccopoli viene sgomberata senza offrire alcuna alternativa alloggiativa ai lavoratori lì presenti che si vedono così costretti a disperdersi sul territorio agricolo della provincia foggiana.

Le condizioni lavorative di questi braccianti sono particolarmente dure e il salario è misero. Nel caso della raccolta del pomodoro, che richiama il maggior numero dei lavoratori, un bracciante rom riesce a guadagnare dai 20 ai 30 euro al giorno per oltre 10 ore di lavoro. Il pagamento, anche se vietato dalla normativa italiana, è sempre a cottimo. Nell'estate del 2016 la paga si aggirava sui 6 centesimi per ogni cassa da 15 kg di pomodori raccolta. Con queste tariffe, per guadagnare almeno 20 euro al giorno, bisognava riempire oltre 330 casse, quasi 5 tonnellate di pomodori da raccogliere durante le 10 ore di lavoro (una media di 33 casse riempite in un'ora, meno di due minuti a cassa). Un ritmo di raccolta estenuante in condizioni ambientali estreme, se si considera il caldo dell'estate pugliese¹⁸.

¹⁶ Le stime sono state elaborate dal gruppo di ricerca che ha partecipato alla realizzazione del IV Rapporto Agromafie e Caporalato, curato dall'Osservatorio Placido Rizzotto, nel 2018.

¹⁷ Per approfondimenti sul ruolo che hanno le organizzazioni criminali bulgare, rispetto all'organizzazione del viaggio dalla Bulgaria all'Italia e rispetto anche al processo di intermediazione lavorativa, si rimanda al IV Rapporto Agromafie e Caporalato op. cit.

¹⁸ Per approfondimenti sulla situazione dei braccianti rom bulgari in Provincia di Foggia, si rimanda a Ciniero A., 2018, *Inclusione ed esclusione dei gruppi rom in Puglia. Analisi delle politiche, degli interventi pubblici e dei processi sociali nel contesto regionale*, Icismi – Università del Salento – Regione Puglia, pp. 1-140. Una descrizione della baraccopoli di Borgo Mezzanone in cui vivevano i Rom bulgari è presente anche a questo link <https://migr-azioni.blogspot.com/2016/09/sfruttati-esclusi-e-completamente.html>. In generale,

La situazione dei braccianti rom che lavorano in provincia di Caserta (in particolare nell'agro di Mondragone), è molto simile a quella registrata in provincia di Foggia. Rispetto alle condizioni abitative, la gran parte dei nuclei familiari vive in casolari e/o abitazioni abbandonate o accampati in campagna. Si registrano quindi condizioni abitative altamente precarie e insalubri. Anche rispetto alle condizioni di lavoro, la situazione è simile a quella registrata in provincia di Foggia, le paghe, sempre a cottimo, difficilmente superano le 30 euro per una giornata di lavoro. Sono stati registrati anche casi in cui braccianti erano remunerati con salari da 2 euro l'ora. Le donne addirittura con 1,5 euro l'ora. In questi casi, è il lavoro dell'intero nucleo familiare a permettere di raggiungere la cifra di 30/35 euro al giorno¹⁹.

Alternative occupazionali in aree con una domanda limitata del mercato del lavoro primario

Per i lavoratori che non possono essere inseriti nel mercato del lavoro primario a causa delle scarse competenze possedute e/o a causa della limitata domanda di lavoro espressa dal mercato del lavoro primario, non esistono programmi specifici per i rom, né le generali misure, come i contratti di formazione e lavoro, sembrano produrre risultati efficaci rispetto all'inserimento lavorativo dei rom. La principale risposta al mancato inserimento occupazionale nel mercato del lavoro primario per i rom sembra essere la scelta di svolgere un lavoro autonomo.

Il lavoro autonomo continua ad essere una realtà occupazionale molto importante per i rom nel contesto italiano, ma è stato sviluppato dagli stessi lavoratori rom come strategia di sopravvivenza e, in molti casi, come ripiego per sfuggire ai diffusi pregiudizi che impediscono l'accesso al mercato del lavoro dipendente. L'indagine EU-Inclusive, rileva che quasi la metà degli occupati rom svolge attività di lavoro autonomo, tra questi, il 24,1% svolge un regolare lavoro autonomo e il 21,7% svolge un lavoro autonomo in forma irregolare/informale. Si tratta di una percentuale molto elevata, anche nel quadro di una situazione nazionale come quella italiana, dove il lavoro autonomo è molto più diffuso che in altri Stati dell'Unione Europea²⁰. La stragrande maggioranza dei lavoratori autonomi rom è costituita da raccoglitori di metalli e venditori ambulanti²¹.

Nel complesso quindi un numero significativo di rom sono fuori dal mercato del lavoro ed in particolare dal cosiddetto mercato primario, quello che garantisce occupazioni di qualità, ben retribuite, continuative nel tempo e con una buona protezione sociale in caso di perdita del lavoro. Anche chi lavora vive condizioni difficili, soprattutto in termini di instabilità lavorativa. Precarietà e bassa qualificazione delle mansioni sembrano essere il comun denominatore per la gran parte dei lavori, sia autonomi che dipendenti, svolti dai Rom. Sono lavori che producono mediamente redditi molto bassi, non assolutamente in grado di mettere a riparto dal rischio povertà pur in presenza di impiego lavorativo.

sulle condizioni di vita dei rom bulgari in Italia si veda Chirico M., 2015, *Una migrazione silenziosa, Rom bulgari in Italia*, Tau Editrice, Todi (Pg).

¹⁹ Anche le informazioni relative alla situazione dei rom bulgari in provincia di Caserta sono tratte dal *IV Rapporto Agromafie e Caporalato*, op. cit.

²⁰ Secondo l'ISTAT (2012), il 31,8% degli occupati in Italia sono lavoratori autonomi, contro il 14% dell'UE.

²¹ Rispetto al lavoro autonomo esistono anche esempi positivi. È il caso del Consorzio Equo (<http://consorzioequo.org/about/>) nato alla fine del 2013 che oggi include 7 cooperative sociali, con sede in Piemonte, Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Umbria, Toscana e Marche. Il Consorzio Equo si occupa della raccolta porta a porta di ferro e altri metalli (come alluminio, bronzo, ottone, rame), cavi, scarti industriali. La maggior parte dei soci del consorzio sono rom (molte sono le donne). In poco tempo il numero dei soci è cresciuto esponenzialmente da solo 30 soci nel 2013, si è passati ai circa 200 del 2014 fino ai circa 600 soci del 2018.

In questo quadro, come visto nei paragrafi precedenti, i servizi pubblici italiani per l'impiego non sono assolutamente in grado di dare ai Rom il sostegno necessario per un efficace inserimento lavorativo.

Superare le barriere e i disincentivi all'occupazione

Le esperienze a livello internazionale mostrano che la lotta alla discriminazione di cui sono vittima le comunità Rom possono essere affrontate positivamente con interventi esplicitamente anche se non esclusivamente rivolti a questo gruppo target, il caso della sperimentazione del modello *Acceder* ne è un chiaro esempio. Sono inoltre importanti interventi nelle politiche attive del mercato del lavoro che prendano in considerazione azioni di sostegno basate sulle differenze di genere e di età. L'importanza di tali approcci è ampiamente riconosciuta in quasi tutti i Paesi europei.

Nel caso italiano, l'assenza di politiche e azioni specifiche rivolte ai Rom per affrontare le forme di svantaggio e le disuguaglianze di cui sono vittime incide negativamente sullo sviluppo di percorsi di inclusione sociale. Allo stato attuale, quindi, intervenire sviluppando percorsi di empowerment a partire dalla condizione di genere e d'età è una misura quanto mai urgente e, per molti aspetti, più facilmente implementabile per i servizi pubblici per l'impiego, perché in questo caso non si troverebbero nella necessità di dover moltiplicare e differenziare le loro linee di intervento rispetto ai gruppi svantaggiati.

Promuovere l'accesso delle donne Rom al lavoro è possibile nella misura in cui si mettono in atto provvedimenti che già si sono sperimentati per favorire l'accesso al lavoro in generale per le donne, ad iniziare dal sostenere e potenziare i servizi di assistenza all'infanzia. L'analisi condotta nell'ambito del progetto EU-Inclusive (2012) ha dimostrato che lo svantaggio delle donne Rom è spesso mitigato dall'offerta di servizi che favoriscono l'armonizzazione della vita lavorativa e della cura della famiglia. Dall'indagine emerge infatti che la partecipazione al mercato del lavoro è più elevata tra le donne Rom che possono far ricorso all'iscrizione alla scuola materna per i propri figli. È in particolare l'utilizzo degli asili nido che favorisce l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro e che sembra ridurre l'inattività.

Attualmente i servizi pubblici per l'impiego non solo non sono personalizzati, ma sembrano ancora lontani dal potersi attrezzare per dare risposte efficaci per sostenere l'impiego delle donne Rom, specie se sono straniere e non in possesso dei documenti richiesti per l'accesso ai servizi come la residenza anagrafica, che per chi vive nei campi informali è ancora difficile da ottenere.

Anche rispetto ai giovani Rom mancano misure specifiche, come l'orientamento professionale, i tutor o i programmi di tirocinio, che possano garantire loro un sostegno efficace per continuare la formazione o per trovare un lavoro, accompagnandoli nella transizione dalla scuola al lavoro e/o potenziandone le competenze. Se si vuole invertire la tendenza negativa che connota la condizione occupazionale dei giovani Rom, tali interventi non sono più eludibili. Sono necessari interventi che possano colmare le lacune formative e integrare le competenze dei giovani Rom che non superano il ciclo di istruzione secondaria e sono necessari anche interventi di sostegno specifico per i giovani Rom che vivono all'interno dei campi, che generalmente incontrano ancora più difficoltà nella ricerca di lavoro.

La formazione e la promozione dell'accesso al lavoro è uno degli assi di intervento e degli obiettivi specifici riconosciuti dalla Strategia Nazionale Italiana per l'Inclusione di Rom. Nonostante ciò, se si escludono alcuni progetti a breve termine che hanno cercato di promuovere la formazione e l'acquisizione di esperienze lavorative per soggetti appartenenti a gruppi svantaggiati, in Italia non esistono programmi strutturali per raggiungere questo obiettivo.

Gli interventi perseguiti fino ad oggi sono, in generale, da considerarsi inadeguati, sia sotto il punto di vista quantitativo, sia perché non sono stati tarati rispetto alle esigenze dei

soggetti maggiormente vulnerabili. Una inversione radicale di rotta è pertanto necessaria per garantire l'attuazione della Strategia Nazionale e incentivare così l'inclusione sociale e lavorativa dei Rom.

L'occupazione è uno degli aspetti fondamentale per il successo di qualsiasi politica di inclusione, è pertanto urgente l'attuazione di politiche e azioni strutturali per superare la discriminazione nel mercato del lavoro. Per combattere le forme specifiche di discriminazioni di cui sono vittime i Rom, andrebbero varati interventi che sostengano l'inclusione nel mercato del lavoro espliciti ma non esclusivi, tanto per il lavoro dipendente, quanto per il lavoro autonomo. Affinché tali interventi siano efficaci, è necessario un approccio multilivello e una governance complessa che preveda la partecipazione e l'interazione di attori politici diversi (Comuni e Regioni, in primis, ma anche autorità nazionali e internazionali) perché le discriminazioni sono sempre il frutto di un intreccio complesso di fattori sociali, economici e politici.

Infine, non va sottovalutato che lo sviluppo di una efficace programmazione di interventi politici è anche minato dalla mancanza di dati dovuta all'assenza di analisi socio statistiche generali, periodiche e attendibili sulla condizione occupazionale dei Rom in Italia.

ABITARE E SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI

Accesso ai servizi di base

Secondo le stime riportate nella Strategia Nazionale, in Italia sono "circa 40.000 persone residenti nei campi". Secondo l'Associazione 21 Luglio²², nel 2017 è possibile quantificare in 26.000 il numero di rom e sinti che vivono in alloggi di emergenza, e nello specifico in insediamenti formali e informali, microinsediamenti, nonché in strutture di accoglienza per soli Rom. Inoltre, la stessa associazione stima che circa 1.300 persone, principalmente sinti, vivano in circa 50 microaree situate nel Centro-Nord Italia, circa 1.200 rom di cittadinanza rumena vivano in contesti monoetnici come edifici occupati a Roma, Napoli e Sesto Fiorentino, circa 760 rom di nazionalità italiana abitano in alloggi sociali situati in quartieri monoetnici nelle città di Cosenza (500 persone) e Gioia Tauro (260 persone).

Roma continua ad essere la città con il maggior numero di rom che vivono in emergenza abitativa, il 27%. 17 insediamenti formali e circa 300 insediamenti informali: questi numeri costituiscono la "mappa della vergogna" di una città che mostra gravi ritardi nella promozione di strategie inclusive efficaci. Ma in questo la Capitale è in compagnia di altre importanti città metropolitane, da Torino a Napoli, passando per Giugliano - città campana dove insiste uno dei più grandi insediamenti informali, abitato da famiglie rom da anni spostate senza soluzione da un punto all'altro del territorio - e Foggia, dove a Borgo Mezzanone 800 rom bulgari hanno vissuto nel 2017 in condizione di drammatica precarietà abitativa e sfruttamento lavorativo²³.

ROM E SINTI NELLE BARACROPOLI FORMALI E INFORMALI IN ITALIA. I NUMERI

- 26.000 circa i rom e sinti stimati che vivono nelle baraccopoli formali e informali, pari allo 0,04% della popolazione italiana⁸
- 16.400 circa i rom presenti negli insediamenti formali
- 148 le baraccopoli formali in Italia, presenti in 87 comuni
- 9.600 circa i rom stimati presenti negli insediamenti informali e nei micro insediamenti⁹
- L'aspettativa di vita dei rom presenti negli insediamenti formali e informali è di 10 anni inferiore a quella della popolazione italiana
- Il 55% ha meno di 18 anni
- Dei rom e sinti presenti nelle baraccopoli istituzionali si stima che il 43% abbia la cittadinanza italiana¹⁰
- Nelle baraccopoli informali e nei micro insediamenti sono presenti per l' 86% cittadini di origine rumena. I rimanenti sono in prevalenza di nazionalità bulgara¹¹
- Sono circa 9.600 i rom originari dell'ex Jugoslavia, presenti quasi esclusivamente nelle baraccopoli formali. Di essi si stima che il 30% - pari a circa 3.000 unità - possa essere a rischio apolidia
- Le più grandi baraccopoli informali sono concentrate nella Regione Campania
- La città con il maggior numero di baraccopoli formali (17) è Roma
- La città con il maggior numero di micro insediamenti informali (circa 300) è Roma

Fonte: Associazione 21 Luglio, *Annual report 2017*, p. 11.

²² Associazione 21 Luglio, *Rapporto annuale 2017* (Roma, 2018).

²³ Secondo il quotidiano *Avvenire*, d'estate la baraccopoli raggiungeva i 4.000 abitanti, tra cui appunto 800 rom bulgari (<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/ruspe-borgo-mezzanone>). Il 26 aprile 2019, in un rogo tra le baracche, è morto l'immigrato gambiano Samara Saho (<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/rogo-in-ghetto-a-foggia-un-morto>); nel 2019 la baraccopoli è stata ripetutamente sgomberata (20 febbraio, 26 marzo, 11 luglio), fatto che ha portato alle orti critiche per l'assenza di alternative da parte dell'Arcidiocesi di Foggia e di 22 associazioni della zona: <https://www.avvenire.it/c/attualita/Documents/BorgoMezzanone10.07.pdf>.

Nonostante i rom e sinti che abitano in contesti di precarietà abitativa siano una minoranza, le loro condizioni raggiungono condizioni drammatiche di emergenza e sono al tempo stesso causa e conseguenza della marginalizzazione, segregazione e discriminazione. Lo stesso può essere detto per l'accesso all'istruzione e al lavoro.

Si possono individuare tre questioni principali che interessano le politiche abitative.

- La difficoltà ad accedere alle procedure ordinarie di edilizia popolare e agli strumenti di sostegno all'abitare, così come programmate dalle autorità locali (alloggi popolari, sussidi per il pagamento di affitto...). L'assenza di residenza può essere la ragione per l'esclusione sociale. Inoltre, a molti rom è stato negato l'accesso ad alloggi popolari, non in contesti di segregazione, non solo per la scarsità di investimenti per aumentare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili in risposta ai bisogni della popolazione in generale²⁴, ma anche per l'introduzione da parte delle autorità locali di criteri di accessi all'edilizia popolare che direttamente o indirettamente discriminano i rom.
- Nelle ultime decadi, in Italia sono stati realizzati alcuni progetti di housing dedicati specificatamente ai rom e sinti (da istituzioni pubbliche e private), unicamente come risposta ad eventi speciali o emergenziali. Tuttavia, queste opportunità hanno limiti di accesso come criteri e i requisiti sono continuamente modificati e mai chiaramente definiti²⁵. Inoltre, questi progetti non riconoscono alcuna caratteristica culturale o potenzialità specifica dei gruppi rom (autocostruzione, aree transito per nomadi), ma nascono solamente come risposta alle singole emergenze, senza che mai diventino risposte strutturali di politica abitativa²⁶.
- La discriminazione legata all'appartenenza etnica nel settore del mercato degli alloggi privati (affitti, mutui) come conseguenza dell'antiziganismo diffuso.

²⁴ A titolo di esempio, nell'interpretazione (coerente con quella della maggior parte dei Comuni italiani) del Comune di Milano, in accordo con la legge sull'edilizia popolare della Regione Lombardia: l'allontanamento con ordinanza municipale ed esecuzione della forza dell'ordine dall'unità abitativa di un "campo nomadi", regolarmente assegnata dal Comune, non equivale al punteggio di sfratto da casa; per minori disabili che abitano in forme di precarietà abitativa ("campi nomadi", centri etc) spesso non viene riconosciuto il punteggio per abitazione con barriera architettonica. Un esempio riguardante Roma: il bando per le case popolari, pubblicato dal Comune il 31-12-2012 sostituendo quello del 2000, prevedeva la massima priorità nell'assegnazione per famiglie 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"; quando si capì che questo apriva la strada alla possibile assegnazione a diverse famiglie rom abitanti nei campi, il 18 gennaio 2013 l'Ufficio operativo per gli interventi di sostegno abitativo del dipartimento politiche abitative del Comune pubblicò una circolare interna contenente la precisazione che i "campi nomadi" non potevano essere equiparati alla situazione descritta in quanto erano da considerarsi strutture permanenti; la circolare è stata in vigore fino al maggio 2014.

²⁵ Nel momento in cui si scrive (febbraio 2019), nel Comune di Milano ad esempio, se una famiglia rom viene sgomberata da un campo informale, oppure è senza dimora, non è chiaro se e quando può accedere a centri di prima emergenza sociale, ma molto dipende dalla disponibilità nei centri.

²⁶ In molti casi le situazioni temporanee diventano di lungo periodo e stabili, si allargano e portano con sé diversi problemi sociali. Si pensi al campo regolare di Castel Romano a Roma, l'insediamento formale più grande dalla Capitale e d'Italia con i suoi 1.062 abitanti censiti nel febbraio 2017, 32 km dal centro della città. Lo spazio, di una superficie totale superiore ai 40.000 mq, è stato inaugurato nel 2005 per accogliere le famiglie rom sgomberate dall'insediamento informale di Vicolo Savini. Tra il 2010 e il 2012, la baraccopoli è stata ampliata per consentire l'accoglienza dei rom provenienti dagli insediamenti di La Martora e Tor de' Cenci. Le condizioni dell'insediamento sono pessime. Le abitazioni sono rappresentate da container in cattivo stato; la baraccopoli è provvista di un'unica utenza elettrica (700kW per un costo annuo di circa 365.000 euro); l'acqua è saltuariamente garantita da un depuratore. Da anni la Comunità di Sant'Egidio segnala un grave problema di evasione scolastica e di condizioni mediche dei minori. See: Ulderico Daniele, Stefano Pasta, and Greta Persico, "From Public Enemy to Urban Ghost. Roma Migrants and the Dismantling of the Nomad Camp Systems in Milan and Rome", *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 4-3 (2018): 106-135, p. 123.

Lo studioso Antonio Tosi scriveva nel 2007 (p. 42): "Le condizioni di estremo degrado di molti insediamenti sono l'indicatore più eloquente della gravità delle condizioni di vita di rom e sinti: il segnale di una condizione generale che si caratterizza non soltanto per l'assenza di livelli minimi di vivibilità e la negazione radicale del diritto alla casa, ma costituisce anche un formidabile impedimento a realizzare obiettivi minimi nel campo della scuola, della salute, del lavoro, dunque un potente ostacolo all'integrazione"²⁷.

La Strategia nazionale del 2012 diceva: "La mancanza di un alloggio e il disagio abitativo sono forse gli esempi più estremi di povertà e di esclusione sociale nella società". Indicava questo obiettivo per l'asse dell'abitare: "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". Gli obiettivi specifici erano: "Favorire politiche integrate di cooperazione inter-istituzionale per l'offerta abitativa rivolta a RSC"; promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie RSC; 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"²⁸.

Una dozzina di anni dopo il rapporto di Tosi e sette anni dopo la Strategia, la situazione non è cambiata. Nel rapporto finale della Commissione Jo Cox istituita dalla Camera dei deputati, pubblicato nel 2017, si legge: "I cosiddetti "campi nomadi", regolari o irregolari, sono luoghi di esclusione dove la segregazione spaziale e abitativa diventa ghettizzazione sociale e culturale. In particolare, i giovani - il 55% dei rom in Italia ha meno di 18 anni - cresciuti ai margini della città soffrono maggiormente l'esclusione sociale di cui è vittima l'etnia a cui appartengono"²⁹. La Commissione del Parlamento italiano nota anche che la condizione abitativa di questi gruppi è un elemento cruciale e costitutivo della "questione rom" in Italia: "Di fronte ai problemi sociali dei cosiddetti "campi nomadi" o alle condizioni vergognose delle baraccopoli si accusano le popolazioni rom di essere responsabili del loro disagio. Era un concetto sostenuto anche dell'antropologia nazista e fascista³⁰; del resto, la storia dell'umanità è anche storia di processi di esclusione di gruppi - si dice - 'meritevoli di ciò che patiscono'"³¹.

Le condizioni sono drammatiche sotto diversi aspetti. Nelle baraccopoli - e talvolta anche negli insediamenti formali - è abbastanza comune che siano nei fatti negati i seguenti diritti: sicurezza fisica degli alloggi (alloggi pericolanti, baraccopoli), accesso all'acqua potabile, accesso ai servizi igienico-sanitari (pubblici o privati), raccolta dei rifiuti (da parte di enti municipali), accesso sicuro all'elettricità, riscaldamento limitato (famiglie che non sono in grado di riscaldare tutte le stanze, o tutte le volte che è necessario), sovraffollamento (rapporto tra spazio disponibile e stanze per le famiglie).

In Italia ci sono diverse situazioni tra i comuni. Ad esempio, la possibilità di fare la doccia per tutti gli abitanti senza casa è talvolta - non sempre - offerta da associazioni private, o servizi di docce pubbliche. È particolarmente impattante sulla salute il problema della

²⁷ Tosi A. (2007), *Lo sguardo dell'esclusione*, in Ambrosini M., Tosi A. (a cura di), *Vivere ai margini. Un'indagine sugli insediamenti rom e sinti in Lombardia*, Milano: Fondazione Ismu.

²⁸ UNAR, *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, Attuazione Comunicazione europea n. 173/2011* (Roma: UNAR, 2012), p. 83.

²⁹ Commissione Jo Cox, *Relazione finale* (Roma: Camera dei deputati, 2017), p. 89.

³⁰ Si veda anche: Luca Bravi, "Storia e memoria del Porrajmos per il tempo presente. Una storia della scolarizzazione dei rom e dei sinti in Italia". *Giving memory a future*, 2012. Disponibile al: http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia_memoria/memoria-negata/Luca%20Bravi%20storia_e_memoria_del_porrajmos_per_il_tempo_presente.pdf.

³¹ *Ibidem*, p. 90. Si veda anche: Stefano Pasta, *Razzismi 2.0. Analisi socio-educativa dell'odio online* (Brescia: Scholé-Morcelliana, 2018); Adriano Zamperini, *L'ostracismo: essere esclusi, respinti e ignorati* (Torino: Einaudi, 2010).

mancata raccolta dei rifiuti negli insediamenti informali. Secondo la legge italiana, tale servizio dipende dalle amministrazioni locali, che adottano politiche diverse: in molti casi si rifiutano di raccogliere i rifiuti perché - secondo il criterio della residenza - questi insediamenti non esistono. Oltre ad esporre gli abitanti delle baraccopoli a rischi per la salute, questa scelta provoca molta tensione sociale con il vicinato, perché la spazzatura è visibile e maleodorante. A volte gli abitanti delle baraccopoli bruciano i rifiuti, ma i fumi degli incendi creano ulteriore attrito.

Nel 2012 la ricerca nazionale Eu Inclusive³² mostrava questi risultati.

Table 5 - Services for housing and durable goods ownership according to settlement type

TV	48,6 %	95,8 %	97,1 %	51,7 %	83,4 %
Electricity	36,3 %	95,8 %	98,4 %	56,9 %	81,1 %
Refrigerator	30,8 %	93,2 %	97,1 %	46,6 %	77,9 %
Running Water	26,9 %	91,0 %	98,4 %	58,6 %	77,0 %
Sewage system	16,9 %	89,1 %	99,4 %	68,0 %	74,6 %
Hot water	9,1 %	81,1 %	96,5 %	55,2 %	68,0 %
Washing machine	17,0 %	73,8 %	86,1 %	27,6 %	62,5 %
Bathroom	12,8 %	64,0 %	89,8 %	41,4 %	59,2 %
Car	32,1 %	65,9 %	65,5 %	31,0 %	56,5 %
Inside toilet	14,1 %	71,9 %	65,3 %	27,6 %	54,5 %
Oven or stove	22,7 %	62,6 %	38,4 %	15,5 %	43,8 %
Freezer	5,5 %	48,9 %	63,9 %	34,5 %	42,8 %
DVD	14,9 %	50,5 %	49,2 %	29,3 %	40,9 %
Gas generating installation	2,3 %	18,3 %	69,2 %	32,8 %	31,1 %
Computer	9,7 %	27,8 %	43,5 %	22,4 %	28,3 %
Satellite antenna	6,8 %	29,0 %	34,9 %	13,8 %	25,0 %
External toilet	33,4 %	34,1 %	5,9 %	10,3 %	24,2 %
Internet	2,1 %	14,5 %	35,5 %	17,2 %	18,3 %
Microwave oven	1,3 %	24,1 %	18,4 %	3,4 %	16,2 %
Central heating	0,5 %	7,1 %	36,7 %	37,9 %	16,0 %
Pay TV	2,3 %	15,4 %	25,7 %	0,0 %	15,0 %
Dishwasher	0,5 %	8,9 %	15,9 %	13,8 %	9,3 %

Accesso ad un alloggio sicuro e adeguato

Nell'ultimo decennio, alcuni progetti sono stati realizzati da ong e comuni. Tuttavia questi interventi sono diversi, sporadici e legati alle emergenze. In effetti, non sono strutturati in linee guida nazionali, né inseriti in una cornice comune³³.

Al contrario, la proposta abitativa più comune pensata dalle Istituzioni per i rom, in caso di emergenza, è costituita da campi o centri collettivi, in condizione di sovraffollamento e regolati dall'amministrazione locale³⁴. I "campi nomadi" sono estremamente comuni in

³² Fondazione Casa della carità, *National Report on labour and social inclusion of Roma people in Italy* (Milano: 2011), pp. 23-24.

³³ Associazione 21 luglio, ERRC (European Roma Rights Centre), and Amnesty International. *Italy: The National Strategy for Roma Inclusion: a short-lived hope for Roma in Italy*. 26 February 2016. Available at <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3035202016ENGLISH.pdf> (English version); <https://aws.amnesty.it/la-strategia-nazionale-per-linclusione-dei-rom-una-vana-speranza-per-i-rom-in-italia-la-commissione-europea-apra-procedura-dinfrazione-contro-litalia/>.

³⁴ A titolo di esempio, la città di Torino ha rinnovato il proprio "Regolamento delle Aree di sosta attrezzate per rom e sinti" il 29 agosto 2017. Available at: http://www.comune.torino.it/concorsi/2018/R2518_alla.pdf. Qui il verbale di approvazione da parte del Consiglio Comunale, utile a ricostruire i precedenti regolamenti per i campi nomadi comunali: http://www.comune.torino.it/consiglio/documenti1/atti/testi/2017_03392.pdf.

Italia, ma abbastanza rari in altri paesi europei, tanto che l'Italia all'inizio del millennio è stata definita "il paese dei campi"³⁵. Secondo l'Associazione 21 Luglio, in Italia nel 2017 vi erano 148 insediamenti formali abitati da circa 16.400 Rom e Sinti³⁶.

Queste politiche abitative sono molto costose, come mostra il rapporto "Segregare costa"³⁷. Sono la conseguenza dell'errata concezione che questi gruppi siano nomadi e pertanto necessitino di differenti soluzioni abitative, in particolare i campi nomadi³⁸. L'origine va trovata negli anni Ottanta, quando i diversi Consigli regionali adottarono leggi finalizzate a proteggere la cosiddetta cultura rom, che coincideva con l'idea di nomadismo. Le autorità locali hanno così affrontato la questione esclusivamente su base etno-culturale. In assenza di una legge nazionale che riconoscesse i rom e i sinti come minoranze, tale scelta ha portato all'affermazione di politiche abitative basate sul sistema dei campi nomadi. Oltre ai rom e sinti italiani, con la loro storia secolare di inserimento in Italia, i migranti rom provenienti dalla ex-Jugoslavia - non nomadi - sono stati tra i primi ad usufruire della politica dei campi nomadi. Vi erano gruppi slavi già presenti da decenni in Italia, ma negli anni '70-80 ci furono nuovi arrivi di persone che si stabilirono nelle città maggiori, come Milano, Roma, Torino e Napoli. Durante gli anni '90, l'aumento del loro numero dovuto alle guerre dei Balcani ha accelerato la diffusione della "risposta abitativa" dei campi nomadi. Dopo il 2000, simili risposte sono state attuate dai Comuni anche di fronte al progressivo aumento del flusso migratorio dalla Romania.

Per quanto riguarda il comune di Milano, la decisione del Consiglio di Stato di dichiarare illegittima l'Emergenza Nomadi (2011) ha portato all'abolizione del Regolamento del 2009 e al ritorno al "Regolamento relativo agli insediamenti delle minoranze zingare sul territorio del Comune di Milano" del 1998. È attuale anche nel 2019. (Si veda: <http://fc.retecivica.milano.it/Palazzo%20Marino%20LD/Palazzo%20Marino:%20com%27era/I%27Amministrazione/Il%20Consiglio%20Comunale/Deliberazioni/Del.%26Moz.%201998/Delibere%201998/S0041534C-01291941?WasRead=1>). Nel 2009 il Comune di Milano ha introdotto il "Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano" (definito in accordo con la Legge regionale 77/1989; il Regolamento è stato pubblicato nell'Albo regionale della Regione Lombardia il 23 febbraio 2009, disponibile al link https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845_regolamento20090205.pdf).

³⁵ ERRC (European Roma Rights Centre), *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy. Country Report Series, Nr. 9* (Budapest: 2000). See also: Nando Sigona, "Locating 'The Gypsy Problem': The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 31, no. 4 (2005): 741-756. <https://doi.org/10.1080/13691830500109969>; Piero Colacicchi, "Ethnic Profiling and Discrimination against Roma in Italy: New Developments in a Deep-Rooted Tradition", *Roma Rights Journal*, no. 2 (2008): 35-44; Tommaso Vitale, "Etnografia degli sgomberi di un insediamento rom a Milano. L'ipotesi di una politica locale eugenetica", *Mondi Migranti: Rivista di Studi e Ricerche sulle Migrazioni Internazionali*, 1-8 (2008): 59-74; Isabella Clough Marinaro, "Between Surveillance and Exile: Biopolitics and the Roma in Italy", *Bulletin of Italian Politics*, 1-2 (2009): 265-287; Giovanni Picker, "Nomads' Land? Political Cultures and Nationalist Stances Vis-à-Vis Roma in Italy", in *Multidisciplinary Approaches to Romany Studies*, ed. Michael Stewart and Marton Rövid (Budapest: Central European University Press, 2010), 211-222; Ulderico Daniele, "'Nomads' in the Eternal City: Local policies and Roma Participation in the 'Emergency' Era", *Géocarrefour*, 86-1 (2011): 15-24.

³⁶ 21 Luglio Associazione, *Rapporto annuale 2017* (Roma, 2018), p. 13.

³⁷ Secondo il rapporto, tra il 2005 e il 2011, almeno cento milioni di euro sono stati spesi a Napoli, Roma e Milano per la costruzione, la gestione e la manutenzione dei campi nomadi, pensati dalle Amministrazioni per "ospitare" i gruppi rom, sinti e caminanti. Berenice, Lunaria, Compare, and OsservAzione, edited by. *Segregare costa. La spesa per i campi nomadi a Napoli, Roma, e Milano*. Roma, 2013. Available at: <http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa.pdf>. Berenice, Lunaria, Compare, OsservAzione (a cura di), *Segregare costa. La spesa per i campi nomadi a Napoli, Roma, e Milano* (Roma, 2013). Disponibile al link: <http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa.pdf>.

³⁸ Gaja Maestri, and Tommaso Vitale, "A Sociology of the Camps' Persisting Architecture: Why Did Rome Not Put an End to Expensive Ethnic Housing Policies?", in *Architecture and the Social Sciences: Inter- and Multidisciplinary Approaches between Society and Space*, ed. Maria Manuela Mendes, Teresa Sá, and João Cabral (New York: Springer, 2017), 197-218; Ulderico Daniele, Stefano Pasta, and Greta Persico, "From Public Enemy to Urban Ghost. Roma Migrants and the Dismantling of the Nomad Camp Systems in Milan and Rome", *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 4-3 (2018): 106-135.

Mentre la Strategia indicava "i campi "nomadi" come risposta emergenziale ed anacronistica" e indicava "il superamento del modello dei campi per combattere l'isolamento e favorire percorsi di interrelazione sociale, pur nel rispetto delle consuetudini abitative dei Rom, Sinti e Caminanti", affermando che "l'affrancamento dal campo come luogo di degrado fisico e relazionale di famiglie e persone di origine RSC e la loro ricollocazione in alloggi dignitosi è possibile"³⁹, sono molto poche le azioni prese dalle autorità per il loro reale superamento⁴⁰.

Secondo la presa di posizione congiunta del 2016 dell'Associazione 21 Luglio, Amnesty International e l'European Roma Rights Centre, il "Tavolo nazionale sull'alloggio", stabilito dalla Strategia per affrontare la discriminazione nell'accesso all'alloggio, è ancora lettera morta⁴¹. Nessun piano nazionale è stato disegnato per il previsto processo di desegregazione dai campi. Al contrario, in alcuni casi le autorità hanno addirittura pianificato e/o avviato la costruzione di nuovi campi"⁴².

Gli interventi che reiterano politiche segreganti, e dunque in contrasto con gli impegni presi in sede europea attraverso l'adozione della Strategia, hanno coinvolto l'intero territorio nazionale, dove sono stati costruiti campi monoetnici⁴³. Tra il 2012 e il 2017 nel **Nord Italia** le nuove costruzioni hanno interessato i Comuni di Milano, Carpi, Merano e Moncalieri con provvedimenti volti ad alloggiare circa 240 persone, per una spesa complessiva di circa 4.700.000 euro⁴⁴. Nel periodo considerato, lavori di "riammodernamento" e di rifacimento "campi" sono stati eseguiti ad Asti, Parma, Savona e Vicenza e risultano essere in esecuzione nel Comune di Camposanto, Provincia di Modena, coinvolgendo complessivamente circa 430 abitanti per una spesa di circa 920.000 euro. A Torino, con determinazione dirigenziale n. 12 del 12 gennaio 2017⁴⁵, il Comune ha approvato il Progetto esecutivo volto alla manutenzione ordinaria delle 4 "aree attrezzate in uso ai nomadi e quelle destinate all'accoglienza per l'emergenza freddo", ove risiedono circa 770.

Nel **Centro Italia** tra il 2012 e il 2017 sono stati costruiti due nuovi insediamenti formali, nei Comuni di Roma e Pistoia, e inaugurato un centro di accoglienza per soli rom, sempre a Roma, interessando un totale di quasi 1.000 persone, a fronte di una spesa complessiva di circa 10.500.000 euro. Nella sola città di Roma, considerando l'arco temporale 2012-2017, i costi sostenuti dall'Amministrazione Capitolina per le utenze e per l'erogazione dei servizi primari all'interno dei "villaggi della solidarietà" e dei "campi rom" ammontano complessivamente a circa 8.400.000 euro. Bisogna altresì aggiungere a tali spese anche quella relativa alla "gestione" degli 8 "villaggi della solidarietà" dal 2012 al 2014; essa complessivamente ha riguardato 6.000 persone circa per una spesa complessiva stimata

³⁹ UNAR, *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, Attuazione Comunicazione europea n. 173/2011* (Roma: UNAR, 2012), pp. 84-85.

⁴⁰ Stefano Pasta, "L'inclusione delle politiche per i rom: una novità ancora da assimilare", *Aggiornamenti Sociali*, 11 (2017): 739-748.

⁴¹ "No national plans have been drawn to provide for the promised process of desegregation from camps. On the contrary, in some cases authorities even planned and/or implemented the construction of new camps". Si veda: Associazione 21 luglio, ERRC (European Roma Rights Centre), e Amnesty International. *Italy: The National Strategy for Roma Inclusion: a short-lived hope for Roma in Italy*. 26 febbraio 2016, p. 2. Disponibile al link: <https://aws.amnesty.it/la-strategia-nazionale-per-linclusione-dei-rom-una-vana-speranza-per-i-rom-in-italia-la-commissione-europea-apra-procedura-dinfrazione-contro-litalia/>.

⁴² <https://www.cartadiroma.org/news/la-strategia-nazionale-per-linclusione-dei-rom-una-vana-speranza-per-i-rom-in-italia/>. Comunicato congiunto, 26 febbraio 2016, p. 2.

⁴³ http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto_Annuale-2017_web.pdf

⁴⁴ Questi dati e i successivi fanno riferimento alle informazioni e ai dati che l'Associazione 21 luglio ha raccolto durante la sua costante attività di monitoraggio.

⁴⁵ Riguardo a Torino: http://www.comune.torino.it/consiglio/documenti1/atti/testi/2017_03392.pdf.

di circa 49.100.000 euro⁴⁶. Nel 2017 sono stati impegnati 3.645.000 euro per la manutenzione ordinaria dei "villaggi della solidarietà" e lo svuotamento vasche di accumulo liquami⁴⁷. Nel 2017 sono stati impegnati 3.645.000 euro per la manutenzione ordinaria dei "villaggi della solidarietà" e lo svuotamento vasche di accumulo liquami.

Nel **Sud Italia** nuovi si sono realizzati dei nuovi insediamenti formali per soli rom nei Comuni di Barletta, Catania, Cosenza, Lecce e Napoli. In tutto i nuovi insediamenti sono rivolti ad alloggiare oltre 1.220 persone e la loro costruzione ha complessivamente richiesto circa 4.625.000 euro. A Lamezia Terme solo nell'anno 2017 sono stati impiegati circa 70.000 euro per la bonifica del "campo" rom a Scordovillo dove risiedono circa 450 persone.

Questi sono solo alcuni esempi. Aggregando complessivamente i costi della "politica dei campi" dei quali si ha effettiva conoscenza, si può comprendere come con l'insostenibilità in termini di segregazione abitativa vada a pari passo con l'insostenibilità economica rispetto alla molte di risorse stanziata e/o spese durante il periodo considerato. Complessivamente, secondo l'Associazione 21 Luglio, tali interventi hanno coinvolto circa 9.600 persone, per una spesa di 82.000.000 euro⁴⁸.

Si descrivono tre casi per esemplificare come si sia proceduto in contrasto con la Strategia. Il 4 febbraio 2016 a Giugliano⁴⁹, il Comune, la Regione Campania e la Prefettura di Napoli avevano sottoscritto un protocollo d'intesa volto alla costruzione di un "ecovillaggio", composto da 44 moduli abitativi atti ad ospitare 260 persone, dove ricollocare le famiglie rom incluse nel "Progetto di inclusione sociale e sistemazione abitativa per i Rom del campo di Masseria del Pozzo". Il campo "Masseria del Pozzo" era stato istituito dalle autorità locali nel 2013 - oltre un anno dopo l'approvazione della Strategia - per ospitare le famiglie rom che avevano già subito numerosi sgomberi forzati. Le famiglie erano state quindi autorizzate a costruire le loro baracche in una zona isolata, che presentava gravi rischi per la salute e la sicurezza, a causa della vicinanza del luogo alle discariche con rifiuti tossici. Da allora, le condizioni di vita nel campo sono peggiorate e il campo è diventato inabitabile, anche a causa di problemi con le acque reflue e le infrastrutture idriche⁵⁰.

A causa delle precarie e degradanti condizioni igieniche e strutturali del campo, l'autorità giudiziaria ha ordinato il sequestro. In risposta a ciò, le autorità hanno pianificato di istituire un nuovo campo a pochi chilometri di distanza. Mentre era chiaro che le famiglie residenti in Masseria del Pozzo avevano bisogno di essere trasferite lontano dal campo con la massima urgenza, è preoccupante che le autorità che avevano trasferito in quel luogo le famiglie, non avevano escogitato un piano per la loro inclusione sul lungo periodo ma avessero invece progettato di trasferirle in un altro campo monoetnico. Mentre 1,3 milioni di euro erano già stati designati dal Ministero degli Interni e della Regione Campania per le unità prefabbricate, non erano previsti fondi per misure di integrazione più ampie⁵¹.

⁴⁶ Si vedano le Osservazioni adottate il 9 dicembre 2016 in seguito al ciclo di monitoraggio sull'Italia durante la novantunesima sessione del Comitato delle Nazioni Unite per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD/C/ITA/CO/19-20), http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/ITA/CERD_C_ITA_CO_19-20_26015_E.pdf; Cfr. inoltre Associazione 21 luglio, *Oltre le baraccopoli*, op.cit.; Associazione 21 luglio, *Peccato Capitale*, op.cit..

⁴⁷ Associazione 21 Luglio, *Campi nomadi s.p.a.* (Roma, 2014), disponibile al link: https://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2014/06/Campi-Nomadi-s.p.a_Versione-web.pdf.

⁴⁸ Associazione 21 Luglio, *Rapporto annuale 2017* (Roma, 2018), p. 32.

⁴⁹ Stefano Pasta, "Così 500 persone (la metà bambini) vivono nella discarica di Giugliano", *Corriere della Sera*, 2 febbraio 2014, <http://lacittanuova.milano.corriere.it/2014/02/02/cosi-500-persone-la-meta-bambini-vivono-nella-discardia-di-giugliano/>

⁵¹ Fonte: Amnesty International 2016.

A novembre 2014⁵² e nel 2015⁵³, la Commissione Europea è intervenuta rispetto ai progetti abitativi riguardanti lo sgombero della comunità romani di Cupa Perillo, a Napoli, e il ricollocamento di circa 400 degli 800 sgomberati in un luogo ancora da costruire. In una lettera inviata alle ong ERRC, OsservAzione, Associazione 21 Luglio e al Comune, la Commissione ha scritto che "il progetto [...] non sembrerebbe in linea con gli obiettivi dell'ERDF"⁵⁴. In effetti, il comune intendeva inizialmente spendere circa 7 milioni di euro dal Fondo europeo di sviluppo regionale per costruire un altro campo monoetnico. Le organizzazioni hanno sottolineato che il progetto, finanziato dai fondi dell'UE, avrebbe reiterato la condizione di segregazione piuttosto che la piena integrazione, violando il quadro giuridico nazionale ed europeo.

Il 30 maggio 2015, il Comune di Roma è stato condannato per il Campo La Barbuta. Il Tribunale Civile di Roma ha confermato, per la prima volta in Europa, il carattere discriminatorio – in base all'appartenenza etnica - di un "campo nomadi", in contrasto con la normativa italiana ed europea. Il Giudice ha riconosciuto "il carattere discriminatorio di natura indiretta della complessiva condotta di Roma Capitale [...] che si concretizza nell'assegnazione degli alloggi del villaggio attrezzato La Barbuta", ordinando di conseguenza al Comune di Roma "la cessazione della suddetta condotta nel suo complesso, quale descritta in motivazione, e la rimozione dei relativi effetti"⁵⁵.

Tre anni prima, l'Associazione 21 luglio e l'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) avevano promosso un'azione legale contro il Comune di Roma attraverso il sostegno dell'Open Society Foundation e il supporto di Amnesty International e del Centro Europeo per i Diritti dei Rom (ERRC). Come sostenuto nella sentenza, il Tribunale italiano sottolineava che "deve infatti intendersi discriminatoria qualsiasi soluzione abitativa di grandi dimensioni diretta esclusivamente a persone appartenenti a una stessa etnia, tanto più se realizzata, come nel caso dell'insediamento sito in località La Barbuta, in modo da ostacolare l'effettiva convivenza con la popolazione locale, l'accesso in condizione di reale parità ai servizi scolastici e socio-sanitari e situato in uno spazio dove è posta a serio rischio la salute delle persone ospitate al suo interno".

Un'altra azione istituzionale sono i centri per soli rom, che sono immobili all'interno dei quali risultano essere accolti singoli o famiglie vittime di precedenti sgomberi forzati, allestiti da alcune Amministrazioni Comunali al fine di fornire un'accoglienza strutturata, di fatto, su base etnica. Negli ultimi 12 anni sono sorti nelle città di Napoli (dove l'unico attualmente presente è denominato "Centro Comunale Accoglienza di Supporto Territoriale"), di Milano (dove sono stati chiamati "Centri di Emergenza Sociale"), di Roma (dove sono stati prima denominati "Centri di accoglienza" e poi "Centri di raccolta") e a Guastalla, in provincia di Reggio Emilia.

Il primo centro di accoglienza per soli rom nasce a Napoli nel 2005 presso l'ex scuola "Grazia Deledda" per dare alloggio ad alcune famiglie rom residenti in un insediamento informale nel quartiere di Fuorigrotta. Nel novembre 2009 si inaugura a Roma il primo centro di accoglienza monoetnico all'interno di alcuni capannoni industriali collocati lungo la via Salaria, dove vengono accolte una novantina di persone rom sgomberate nei giorni precedenti da un insediamento informale presso la via Casilina. Nell'aprile 2012 nasce a Milano il primo Centro di emergenza sociale (Ces) in via Barzaghi, riservato ai rom romeni sgomberati dall'insediamento di via Sacile, che è stato chiuso nel gennaio 2016 dalla Magistratura a seguito di un incendio interno al centro; alla fine del 2016 fu chiuso anche

⁵²

[http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/Cupa%20Perillo_Letter%20to%20Local%20Authorities\(6\).pdf](http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/Cupa%20Perillo_Letter%20to%20Local%20Authorities(6).pdf)
http://osservazione.org/it/4_13/lue-spinge-napoli-fuori-dai-campi.htm

⁵³ See for example the letter written on 4-5-2015 by Corina Crețu, European Commissioner for Regional Policy, to ERRC, OsservAzione, Associazione 21 Luglio and Chi Rom e... Chi no?.

⁵⁴ <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=4335>.

⁵⁵ <https://www.asgi.it/notizie/tribunale-roma-condanna-comune-campi-rom-discriminatori/>

il centro di via Lombroso (poi riaperto per clochard); dal 2017 i Ces vengono rinominati Cat (Centri di accoglienza temporanea); ad aprile 2019 è stato chiuso il centro di via Sacile⁵⁶, mentre risultano attivi ancora i centri di autonomia abitativa, destinati all'accoglienza di secondo livello.

In Italia solo il 2-3% dei rom e sinti presenti in Italia sono nomadi, secondo il Consiglio d'Europa. Per questo esiguo gruppo di rom non sedentari (per esempio, una parte dei Caminanti dalla Sicilia), non sono istituiti luoghi di sosta dedicati. Anche se non sono creati specificatamente per i rom, un'eccezione potrebbero essere considerate le aree per i circhi, in cui le famiglie rom e sinti (come Orfei, o Togni) vivono nelle settimane in cui svolgono questo lavoro.

Se analizziamo le politiche abitative riguardanti i rom, dobbiamo anche considerare gli sgomberi. La Strategia auspicava l'avvio di una nuova fase rispetto a tale strumento, partendo dalla "consapevolezza dell'uso eccessivo degli sgomberi avvenuto nel passato e della sua sostanziale inadeguatezza"⁵⁷. Ciononostante, l'Italia ha continuato a sgomberare i rom dai campi informali senza le necessarie garanzie come la consultazione, la comunicazione adeguata (notifica scritta), in violazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani e in contrasto con altre forme di sfratti attuate in Italia⁵⁸. Le famiglie rom non sono quasi mai state dotate di alternative abitative adeguate, divenendo così senza dimora, o persone collocate in luoghi etnicamente separati, o senza una chiarezza rispetto ai temi in rifugi per un'accoglienza temporanea.

Alcune di queste persone sono state ripetutamente sgomberate con la forza dai loro insediamenti e il loro rifugio è stato ripetutamente distrutto. L'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) dell'Unione europea, nella sua relazione del 2017, sottolinea come il confinamento in spazi abitativi al di sotto degli standard internazionali, la segregazione abitativa, la mancanza di alternative abitative adeguate in caso di sgombero forzato, si rivelino una costante per i rom che vivono in Italia⁵⁹.

Inoltre, questi sgomberi diventano l'occasione per costruire discorsi antizigani, aumentare l'ostilità della popolazione locale e guadagnarne in termini di successo elettorale. Ad esempio, il 21 novembre 2018 Chiara Appendino, sindaco di Torino, pubblica sui propri profili social: "Abbattimento delle baracche abusive di via Germagnano. Tra pochi minuti in diretta". In questa spettacolarizzazione degli sgomberi (uno strumento di azione pubblica che appunto viene trasformato in demagogico), foto con le ruspe e l'hashtag #ruspa di Twitter sono molto usati da Matteo Salvini, segretario della Lega Nord, vicepremier e ministro dell'Interno⁶⁰.

⁵⁶ Si noti come le zone delle baraccopoli e dei centri spesso coincidano, poiché collocati all'estrema periferia della città.

⁵⁷ Si veda per esempio la dichiarazione di Amnesty International riguardante lo sgombero dell'insediamento informale di via Gianturco a Napoli l'11 aprile 2017. Disponibile al link: <https://www.amnesty.it/hundreds-of-roma-at-risk-of-forced- eviction/>. See also: Amnesty International, *Italy. Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination 91st Session, 21 November – 9 December 2016* (Roma, 2016), p. 8. Si veda: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3050782016ENGLISH.PDF>.

⁵⁸ Alle famiglie sfrattate dalle case vengono garantite maggiori tutele.

⁵⁹ Si veda: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>.

⁶⁰ Per esempio il 21 novembre 2018 Chiara Appendino, l'attuale sindaca di Torino, ha pubblicato sul suo profilo social il live streaming : "Abbattimento baracche in diretta", critiche al post 'salviniano' di Appendino" (https://torino.corriere.it/cronaca/18_novembre_21/abbattimento-baracche-diretta-critiche-post-salviniano-appendino-88f83b48-ed78-11e8-be2f-fc429bf04a05.shtml). La spettacolarizzazione degli sgomberi (uno strumento di azione pubblica che è diventato uno strumento demagogico) è ampiamente utilizzata da Matteo Salvini (segretario della Lega Nord, vicepremier e ministro degli Interni dal 2018 al 2019), che ha spesso postato sui social selfie accanto a una ruspa con l'hashtag #ruspa. Tali immagini razziste sono poi diventate virali. Per quanto riguarda il razzismo online, si veda: Stefano Pasta, *Razzismi 2.0. Analisi socio-educativa dell'odio online* (Brescia: Scholé-Morcelliana, 2018).

Al contrario, gli sgomberi avvengono di solito in un quadro di illegalità. Lo sgombero del Camping River a Roma è emblematico.

Approfondimento. Camping River (Roma): quando la legge non è uguale per tutti e la legalità si può interpretare in modi differenti

Il Camping River è censito dal 2005 come "villaggio attrezzato" dal Comune di Roma (XV Municipio), destinato fino al settembre 2017 all'accoglienza di famiglie rom originarie principalmente della Bosnia-Erzegovina e della Romania attraverso una convenzione stipulata con l'ente gestore (con un'area di 11.151 metri quadrati) di circa 1.200.000 euro annui. All'inizio del 2017 il Comune di Roma, in un censimento operato dalla Polizia locale, registrava la presenza di 420 persone. Il 26 maggio 2017, la Giunta Capitolina ha adottato il "Piano di Indirizzo di Roma Capitale per l'inclusione delle Popolazioni Rom, Sinti e Caminanti" (Delibera n.105/2017), per due anni, da attuarsi in via sperimentale negli insediamenti di La Barbuta e Monachina. Il 28 giugno 2017, con Delibera n.146, la Giunta ha esteso le misure sperimentali per l'inclusione anche ai rom presenti nel "villaggio attrezzato" Camping River. Il Camping River è diventato quindi il primo insediamento nel quale attuare le misure previste dal Piano rom del Comune di Roma.

Solo il 4 luglio scorso i 420 ospiti dell'insediamento sono stati avvisati della sua imminente chiusura con una lettera, dove si comunicava contestualmente che i residenti "dovranno lasciare liberi da persone o cose gli spazi affidati", assicurando che "le persone in condizioni di bisogno potranno accedere alle misure di sostegno previste dal Piano di Roma Capitale per l'inclusione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti", presentando la domanda corredata dal modello ISEE e dalla firma del Patto di Responsabilità solidale, previsto sempre nel Piano. La firma del Patto, si legge nella missiva "prevede quale principale impegno a carico delle famiglie, la fuoriuscita dal villaggio entro la data ultima del 30 settembre 2017".

Il 4 luglio, l'Ufficio speciale per Rom, Sinti e Caminanti ha inviato a ciascuno degli abitanti del Camping River una lettera avente come oggetto "Chiusura del Camping River - Villaggio attrezzato il 30 settembre 2017", dove si comunicava che i residenti "dovranno lasciare liberi da persone o cose gli spazi affidati", assicurando che "le persone in condizioni di bisogno potranno accedere alle misure di sostegno previste dal Piano di Roma Capitale per l'inclusione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti", presentando la domanda corredata dal modello ISEE e dalla firma del Patto di Responsabilità solidale, previsto sempre nel Piano. La firma del Patto, si leggeva nella missiva "prevede quale principale impegno a carico delle famiglie, la fuoriuscita dal villaggio entro la data ultima del 30 settembre 2017". A partire dal 1 agosto 2017, ogni famiglia ha ricevuto il "Modulo di partecipazione", con la cui firma ci si impegnava a firmare poi il Patto di Responsabilità solidale, nonché il Piano Rom. Alcune famiglie, a seguito dei controlli patrimoniali effettuati dal Comando provinciale della Guardia di Finanza, risultarono con un ISEE (indicatore della situazione economica della famiglia) troppo elevato e pertanto sono stati esclusi dal Comune di Roma nei progetti di inclusione.

Nel 2017-18 l'Ufficio Speciale Rom, Sinti e Caminanti del Comune di Roma ha intrapreso un percorso verso l'autonomia alloggiativa che, secondo quanto denunciato dall'Associazione 21 Luglio, non prevedeva alcun intervento sugli assi lavoro, salute ed educazione. Oltre agli elementi già richiamati di fatica dell'accesso dei rom al mercato immobiliare, altri elementi critici evidenziati dalle associazioni sono: la mancanza di una comunicazione chiara, l'assenza di fiducia tra gli interlocutori istituzionali e i nuclei familiari, l'impossibilità dei nuclei famigliari coinvolti - in quanto nuclei in stato di indigenza e nella maggioranza dei casi senza regolare occupazione - a reperire sul mercato privato soluzioni abitative.

Con missiva del 15 maggio 2018, notificata ad ogni famiglia dell'insediamento Camping River, il Comune di Roma ha diffidato "a lasciare immediatamente libero da persone e cose

il modulo abitativo occupato, unitamente al suo nucleo familiare, inderogabilmente entro la data ultima del 15 giugno 2018”.

La mattina del 21 giugno 2018 un ingente schieramento di forze dell'ordine ha fatto il suo ingresso nel camping procedendo al sequestro e alla distruzione interna di 10 moduli abitativi costringendo così ogni famiglia residente in tali container ad alloggiare all'aperto, in prossimità degli stessi. Il giorno successivo la Polizia Municipale ha proceduto alla distruzione di altri 8 moduli abitativi. Nel corso dell'operazione non è stato consentito l'ingresso nell'insediamento ad osservatori ed attivisti per i diritti umani, come denunciato dall'Unar⁶¹.

Nel frattempo tre abitanti del campo, supportati dall'Associazione 21 Luglio, avevano fatto ricorso alla Corte europea per i diritti dell'uomo a seguito della notifica agli abitanti dell'ordinanza 122 del 13 luglio 2018 firmata dalla sindaca Virginia Raggi. La Corte, attraverso l'adozione di una misura d'emergenza, ha ordinato al Governo italiano di non procedere allo sgombero del camping River, previsto per il 24 luglio 2018: "Ha deciso – si legge nella sentenza – nell'interesse della parti e del corretto svolgimento del procedimento dinnanzi ad essa, di indicare al governo italiano, a norma dell'articolo 39 di sospendere lo sgombero previsto fino a venerdì 27 luglio 2018" e, nell'attesa, ha chiesto al governo italiano di indicare le misure alloggiative previste per i richiedenti. "Ci mancava il buonismo della Corte Europea per i diritti dei rom", è il commento sui social network del ministro dell'Interno Matteo Salvini.

Nonostante questa decisione della Corte, criticata dal Governo italiano e dal Comune di Roma, il 26 luglio 2018 il Comune di Roma effettua lo sgombero ("Legalità, ordine e rispetto prima di tutto!" sono le dichiarazioni che lo accompagnano). Secondo la sindaca Raggi, era in corso un'emergenza igienico-sanitaria in quell'area e il Comune avrebbe fornito assicurazioni alla Corte rispetto al fatto che ai tre ricorrenti sarebbero state fornite strutture provvisorie dalla Croce Rossa. "È in corso lo sgombero del campo Rom Camping River di Roma. Legalità, ordine e rispetto prima di tutto!", twitta il ministro dell'Interno, Matteo Salvini.

Secondo l'Associazione 21 Luglio, su 359 persone del campo, solo il 9% è riuscito a beneficiare del Piano Rom (rimpatrio assistito o assistenza per l'affitto). Il 52% delle famiglie non ha trovato una soluzione alternativa e per lungo periodo ha vagato per la strada. Al 30 luglio 2018, 123 persone sono state alloggiate - per motivi strettamente di emergenza - in rifugi dove potevano rimanere fino al 30 settembre 2018, con una spesa totale per il Comune di Roma di circa 400.000 euro. A febbraio 2019, l'appello dei tre residenti del campo alla Corte europea era ancora in corso e in attesa di un esito⁶².

⁶¹ Si vedano le dichiarazioni di Luigi Manconi, direttore dell'Unar: "Un'ora fa, alla notizia dello sgombero di una parte dei rom residenti 1 In allegato le foto attestanti l'azione degli operatori di Roma Capitale nell'insediamento Camping River di Roma, avevo chiesto che ciò avvenisse nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone. Sembra proprio che così non sia avvenuto. Immagini e foto drammaticamente lo confermano. Si deve constatare ancora una volta, e dolorosamente, che alle situazioni emergenziali non si trovano alternative serie, capaci di rispettare la dignità delle persone". Fonte: <http://www.unar.it/rom-manconi-sgombero-camping-river-rispettare-diritti-umani/>.

⁶² Per approfondire: <https://www.21luglio.org/camping-river-le-verita-nascoste-nelle-pieghe-della-propaganda/>.

Reale accesso all'edilizia residenziale pubblica e alle facilitazioni sociali inerenti l'abitare

Nessun progetto ad hoc per le case popolari è rivolto ai rom e sinti, ma le famiglie rom possono fare domanda seguendo le regole ordinarie. Come si dirà, tali regole spesso *de facto* escludono o penalizzano le famiglie rom⁶³.

L'edilizia popolare è regolata a livello regionale e comunale in Italia, fatto che si traduce in differenze significative, in particolare per quanto riguarda i criteri di priorità per i candidati. A livello nazionale, va tenuto conto che, per decenni, i finanziamenti al settore dell'edilizia popolare si sono drasticamente ridotti⁶⁴. Gli alloggi popolari in Italia sono attualmente circa il 5% del totale degli alloggi, rispetto al 17% in Francia, al 18% nel Regno Unito e in Svezia, al 23% in Austria e al 32% nei Paesi Bassi⁶⁵. L'edilizia popolare non è attualmente sostenuta da un fondo strutturale e regolarmente finanziato; gli enti di edilizia popolare faticano talvolta anche nel garantire la manutenzione ordinaria e la gestione degli alloggi.

Sebbene i rom possano fare domanda per l'edilizia popolare, questa opzione è estremamente difficile da perseguire nella pratica. In particolare, un criterio molto comune che ha l'effetto di penalizzare le famiglie rom è attribuire un punteggio minore alle famiglie che hanno la residenza nella regione da meno di un decennio. Inoltre, nelle due regioni con il maggior numero di rom (Lazio e Lombardia⁶⁶), la scelta di dare la priorità alle famiglie in determinate situazioni svantaggiate ha avuto l'effetto di escludere le famiglie rom che vivono in campi e baraccopoli⁶⁷. Nelle graduatorie hanno infatti la priorità le famiglie

⁶³ Amnesty International, *Italy. Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination 91st Session, 21 November – 9 December 2016* (Roma, 2016), pp. 9-10. Disponibile al link: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3050782016ENGLISH.PDF>.

⁶⁴ Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e Cittalia Fondazione Anci Ricerche, *I Comuni e la questione abitativa: Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operative, seconda edizione*, febbraio 2010. Lo studio cita un documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Unità di analisi strategica delle politiche di governo, Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi di intervento*, 2007.ù

Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci), and Cittalia Fondazione Anci Ricerche, "I Comuni e la questione abitativa: Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operative. II[^] edizione", 2010. Cfr. anche: "Unità di analisi strategica delle politiche di governo, Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi di intervento", 2007. <https://www.cittalia.it/index.php/la-fondazione/pubblicazioni-new/item/6133-i-comuni-e-la-questione-abitativa-le-nuove-domande-sociali-gli-attori-e-gli-strumenti-operativi-seconda-edizione-febbraio-2010>.

Si veda anche: CECODHAS Housing Europe's Observatory, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems* (Brussels, 2011). Nel 1998 è stata abolita la cosiddetta "trattenuta Gescal" (Gestione case per i lavoratori). Questa trattenuta fiscale era la principale fonte per il fondo destinato alle case popolari in Italia e non è mai stata sostituita. Il fondo non è mai stato sostituito. Cfr. Conferenza delle regioni e delle province autonome, Documento sulle politiche abitative, 13/066/CR08/C4, disponibile su: http://www.sunia.it/home/-/asset_publisher/dV4R/content/11-luglio-2013-un-importante-documentodella-conferenza-delle-regioni-sulle-politicheabitative?redirect=http%3A%2F%2Fwww.sunia.it%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_dV4R%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn2%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D3 (accesso del 23 agosto 2013).

⁶⁵ <https://www.amnesty.ch/fr/pays/europe-asie-centrale/italie/docs/2013/les-camps-de-segregation-de-roms-une-honte-pour-la-ville-de-rome/rapport-double-standards-italys-housing-policies-discriminate-against-roma-anglais-4-p>.

⁶⁶ La Regione Lombardia ha varato una nuova legge sull'edilizia popolare nel 2016 (http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr002016070800016&view=showdoc&idoc=lr002016070800016&selnode=lr002016070800016). Alcuni comuni hanno cambiato le modalità di domanda di alloggio popolare in accordo con la nuova legge nel 2017 e nel 2018, mentre il capoluogo Milano lo ha fatto nel 2019.

⁶⁷ Riguardo la Lombardia si veda: "Regolamento Regionale 10 febbraio 2004, n[^] 1" <http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&idoc=rr002004021000001>; riguardo il Lazio, si veda: "Regolamento Regionale 28 dicembre 212, n[^] 12" http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=regolamentiDettaglio&id=243&tipo=tc&nreg=&anno=&testo=.

sfrattate legalmente attraverso una procedura amministrativa o di diritto civile. Poiché questo criterio non viene applicato alle famiglie rom sfrattate dai campi, questa decisione comporta la loro discriminazione indiretta. In realtà, molti rom sono sgomberati più volte e vivono in pessime condizioni nei campi, ma nello stabilire il punteggio delle graduatorie di edilizia popolare sono considerati come se non fossero mai stati sfrattati, nonostante tali sgomberi siano avvenuti attraverso procedure amministrative o giudiziaria che potrebbero esibire come prova della perdita dell'abitazione. Tali criteri non sono stati stabiliti per escludere i rom dei campi dall'assegnazione degli alloggi, ma nei fatti questo è il loro effetto, ossia una discriminazione indiretta⁶⁸.

Due decisioni sono emblematiche di come le amministrazioni non facilitano l'accesso dei rom all'edilizia residenziale pubblica. Alla fine del 2012, il comune di Roma introdusse un criterio per dare la priorità a coloro che dimorassero "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".

Inizialmente, sembrò che i rom residenti nei campi avrebbero finalmente avuto parità di accesso all'edilizia pubblica secondo le loro necessità. La speranza svanì in fretta. Il comune si affrettò a chiarire che il primo criterio riveduto non era in alcun modo applicabile ai rom residenti nei campi. Di conseguenza, quel sistema discriminatorio di assegnazione delle case popolari sviluppatosi forse inavvertitamente, rischiava poi di essere perpetuato intenzionalmente. to non era in alcun modo applicabile ai rom residenti nei campi⁶⁹.

Il 16 marzo 2016, il comune di Milano ha chiuso il campo regolare di via Idro, costruito dal Comune nel 1989 e abitato da una ventina di famiglie italiane. Alla chiusura del campo ai nuclei è stata offerta un'accoglienza temporanea in centri temporanei. Nel 2017, con una decisione poi confermata in occasione del ricorso amministrativo e dal Tribunale Amministrativo Regionale della (TAR)⁷⁰, l'Assessorato alla Casa del Comune di Milano ha negato il punteggio di sfratto alle famiglie forzatamente allontanate, con delibera del Sindaco, da abitazioni che erano state assegnate a tempo indeterminato dall'Amministrazione stessa; le famiglie avevano investito negli anni somme economiche per il mantenimento e miglioramento degli alloggi, dove il Comune aveva riconosciuto la residenza. Eppure, nell'interpretazione del Comune di Milano, tali abitazioni non erano equiparabili ad un alloggio: si trattava invece di abitazioni auto-costruite nel rispetto del Regolamento Comunale, in un campo regolare dove i nuclei avevano regolarmente vissuto per 20 anni e da cui erano stati allontanati (per la chiusura del campo) con una procedura formale (una delibera di Giunta Comunale). Come denunciato dalla Casa della Carità e dal sindacato inquilini Sicut⁷¹, l'interpretazione è stata restrittiva e ideologica, poco coraggiosa, mentre avrebbe al contrario potuto aprire la strada a un reale – e non solo proclamato sulla carta – superamento dei campi, di cui parla la Strategia.

⁶⁸ Amnesty International, *Italy. Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination 91st Session, 21 November – 9 December 2016* (Roma, 2016), pp. 9-10. Available at: <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3050782016ENGLISH.PDF>.

⁶⁹ <https://www.amnesty.org/download/Documents/12000/eur300082013it.pdf>.

⁷⁰ Causa fatta da N.H., rom italiana, contro il Comune di Milano presso il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR); le spese legali sono state sostenute da ERRC e Casa della Carità. In data 27/1/2017 il Comune le aveva comunicato la variazione della sua posizione con la motivazione: "Non può essere attribuito il punteggio relativo alla condizione di rilascio alloggio, così come previsto al punto 8 lettera a) dell'All. 1 Parte 1 del R.R. 1/2004. Infatti nel caso di specie, non è stata posta in essere una procedura esecutiva finalizzata al rilascio di alloggio come si evince da documentazione in atti". La decisione del Comune di Milano è stata poi confermata dal TAR, con la decisione 1427/2017 che condannava N.H. al pagamento di 1.000 euro. A causa del tempo necessario e dei costi legali, l'interessata ha deciso di non ricorrere al Consiglio di Stato.

⁷¹ Comunicato stampa del 4 luglio 2017: <http://www.casadellacarita.org/rom-inclusione-passa-da-casa>.

Se tale punteggio non viene dato in caso di sfratto da campo regolare, tanto più non viene assegnato a fronte di sgomberi da baraccopoli o insediamenti informali.

Vi sono altri elementi che rendono molto difficile l'accesso delle famiglie rom alla casa popolare:

- la residenza: la residenza è criterio "sine qua non" è possibile fare domanda di casa popolare⁷²; nella maggior parte è necessario avere la residenza da cinque anni⁷³. Per chiedere la residenza all'anagrafe comunale occorre avere un'abitazione in cui domandarla: ciò esclude quindi i senza casa e i nuclei rom che abitano in baraccopoli o insediamenti informali⁷⁴. Talune associazioni offrono la sede della propria associazione come domiciliazione fiscale per i senza dimora, equivalente alla residenza, ma non riescono a rispondere a tutte le domande⁷⁵; inoltre tale criterio introduce un forte elemento di discrezionalità legato alla relazione con l'associazione. Taluni comuni – una minoranza dei comuni italiani – ha anche un indirizzo legato al comune utilizzato per concedere la residenza.

Per i non italiani, oltre al luogo in cui chiedere la residenza, sono inoltre richiesti il permesso di soggiorno per i cittadini extra-Ue e un lavoro regolare per i cittadini comunitari⁷⁶. Tali requisiti escludono quindi i nuclei rom extra-Ue irregolari e soprattutto i rom comunitari (romeni e bulgari) senza lavoro.

Vi è quindi il paradosso che in molti casi la residenza esclude dalle politiche di housing i senza lavoro e i senza casa.

- Secondo molte leggi regionali per l'accesso alla casa popolare, è criterio premiante avere più di 10 anni di residenza⁷⁷.
- Talvolta molte famiglie rom abitanti in condizioni di disagio sociale non conoscono le modalità, i tempi dei bandi e i criteri per fare domanda di casa popolare. In questo modo anche alcune persone che avrebbero la possibilità di fare domanda, ne sono escluse.

In Italia esistono inoltre alcuni aiuti economici o forme di aiuto per accedere alla casa, o pagare una parte degli affitti, per famiglie povere. Non si tratta di misure così impattanti, ma anche in questo caso sono legate alla residenza. Inoltre, anche in questo caso, molte famiglie abitanti in disagio abitativo non ne conoscono l'esistenza, tempi e modalità.

⁷² Si veda: "Regolamento Regionale 10 febbraio 2004, n° 1"

<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&idoc=rr002004021000001>.

⁷³ È comunque necessario avere la residenza nel momento in cui si fa domanda per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, ma, ad esempio, il TAR della Lombardia con la sentenza 01074/2011 ha stabilito che, se al momento della domanda il cittadino è residente, i cinque anni di presenza continuativa nella Regione possono anche essere dimostrati in altro modo (lavoro regolare, frequenza a scuola dei figli...).

⁷⁴ Nei campi regolari l'iscrizione anagrafica può essere richiesta dalle famiglie a cui il Comune ha permesso di vivere lì.

⁷⁵ Ad esempio, a Milano la Casa della Carità è l'associazione con il più alto numero di persone lì residenti anche se non domiciliate (circa 800, di cui il 20% rom); a Roma nel 2017, 20.000 persone avevano la residenza presso associazioni. Tra di queste, circa 7.300 erano residenti presso la Comunità di Sant'Egidio, che stimava che il 10% fossero rom. Di questi 7.300 circa 4.000 hanno perso la residenza a seguito di modifiche alla normativa sulla domiciliazione fiscale presso le associazioni stabilite dalla sindaca Virginia Raggi (fonte: Comunità di Sant'Egidio).

⁷⁶ Tali criteri valgono sia per la residenza presso case private, presso associazioni o uffici pubblici.

⁷⁷ Si veda l'articolo 10,

<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/normelombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&idoc=rr002004021000001>.

In generale, potremmo dire che le azioni di politiche abitative e di assistenza sociale non è sufficiente per evitare la povertà estrema in cui vivono alcune famiglie rom.

Contrasto alla segregazione abitativa, alle discriminazioni e ad altre forme di antiziganismo nell'accesso all'abitare

A livello nazionale, l'Italia non ha attivato misure per prevenire ed eliminare le varie forme di discriminazione nelle politiche abitative e ad altre forme di antiziganismo nell'accesso alla casa, anche se la Strategia definiva "la mancanza di un alloggio e il disagio abitativo sono forse gli esempi più estremi di povertà e di esclusione sociale nella società"⁷⁸. La Strategia chiedeva agli enti locali di "valutare un ampio spettro di opzioni abitative, quali: edilizia sociale in abitazioni ordinarie pubbliche, sostegno all'acquisto di abitazioni ordinarie private, sostegno all'affitto di abitazioni ordinarie private, autocostruzioni accompagnate da progetti di inserimento sociale, affitto di casolari/cascine di proprietà pubblica in disuso".

Dopo sette anni, non si rilevano miglioramenti significativi, a parere delle associazioni che stanno stendendo il presente report.

A livello locale ci sono singoli interventi e progetti, realizzati dalle istituzioni oppure da ong con fondi propri o in convenzione con le autorità. L'efficacia di tali interventi è differente, ma in generale sono limitati a una situazione particolare e in risposta a una situazione emergenziale⁷⁹.

Per quanto riguarda le politiche governative, manca un quadro nazionale e una mappatura dei luoghi ad alta concentrazione di rom, così come scarseggiano analisi regolari sulla discriminazione verso i rom nel mercato degli alloggi in affitto (ad esempio chiedendo ai rom la loro percezione, oppure test di discriminazione).

Come è stato notato nel I report del Roma Civil Monitor⁸⁰, l'assenza di un coordinamento centrale si avverte sul piano degli enti locali. Tra le cause: la mancanza di autonomia e risorse dell'Unar, il punto di contatto nazionale per i Rom; l'impossibilità di imporre sanzioni agli enti locali per mancato rispetto della Strategia, dovuta a mancanza di volontà politica e di sufficienza indipendenza dell'Ufficio nazionale (UNAR); la mancanza di un calendario che vincoli le regioni e imponga tempi chiari per l'avvio dei tavoli operativi locali; lo scarso coinvolgimento dei RSC negli interventi previsti dalla Strategia⁸¹; l'assenza di un sistema di monitoraggio e valutazione per la Strategia; l'individuazione di indicatori chiari

⁷⁸ UNAR, *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, Attuazione Comunicazione europea n. 173/2011* (Roma: UNAR, 2012), p. 78.

⁷⁹ Si vedano ad esempio I progetti realizzati dalla Casa della Carità a Milano: <http://www.casadellacarita.org/progetti-rom>.

⁸⁰ Si veda il report *Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Italy 2018*: <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports>.

⁸¹ Sarebbe utile definire, all'interno delle comunità rom, criteri condivisi di rappresentatività, compresi quelli per valutare l'efficacia del processo di partecipazione, rispetto al raggiungimento di obiettivi specifici e chiaramente definiti, e anche problematizzare le questioni critiche e i punti deboli legati al processo di rappresentanza. Quanto alla rappresentanza di genere, è sufficientemente garantita negli strumenti di consultazione, ma è ancora lontana la parità di genere negli organi rappresentativi. Nel Forum delle Comunità Rom, Sinti, Caminanti, che ha funzioni di interfaccia, relazione e concertazione con il Contact Point Nazionale, i Tavoli nazionali, sia rispetto all'attuazione della NRIS che in merito alla sua periodica revisione e valutazione, le donne erano 6 su 19 membri alla riunione del 19 settembre 2017, avvenuta a margine della riunione della Roma National Platform (seduta in cui sono stati eletti i diversi membri dei tavoli e gruppi di lavoro). In quella stessa seduta una donna, Dijana Pavlovic, è stata eletta al National Roma Contact Point; Pavlovic è una delle attiviste e rappresentanti più note a livello italiano e europeo. Nell'associazionismo rom e sinti, l'associazione ROWNI-Roma Women Network Italy si caratterizza per la rappresentanza femminile. L'Unar ha promosso la partecipazione di giovani rom e sinti ad attività connesse alla Piattaforma.

e misurabili per valutare il raggiungimento di obiettivi e dell'impatto dell'attuazione della Strategia⁸².

⁸² Ulderico Daniele, Stefano Pasta, and Greta Persico, "From Public Enemy to Urban Ghost. Roma Migrants and the Dismantling of the Nomad Camp Systems in Milan and Rome", *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 4-3 (2018): 106-135; Stefano Pasta, "L'inclusione delle politiche per i rom: una novità ancora da assimilare", *Aggiornamenti Sociali*, 11 (2017): 739-748.

IMPATTO DELLE POLITICHE DI TUTELA DELLA SALUTE

Garantire parità di accesso ai servizi di assistenza sanitaria pubblica

Le ricerche sulle condizioni di salute delle comunità RSC sono scarse e non esistono dati affidabili per tracciarne il profilo sanitario⁸³. Data l'incertezza sul quadro d'insieme, i ricercatori cercano di compensare la mancanza di dati filtrando in base ai luoghi di abitazione: coloro che vivono in condizioni di esclusione abitativa, come le comunità RSC che vivono in campi, baraccopoli, insediamenti informali e ghetti⁸⁴. Ne deriva che il campione analizzato è soprattutto basato sull'emarginazione abitativa, una situazione che ha sicuramente un impatto sullo stato della salute e sull'uso dei servizi da parte delle persone coinvolte, ma che non permette di inquadrare la situazione delle comunità RSC nel loro insieme. Ciò rende difficile capire in quale misura le difficoltà di accesso alle cure sanitarie possano essere associate all'identità etnica e non piuttosto a problemi sociali, come povertà, esclusione abitativa e marginalizzazione.

Anche se la carenza di dati non permette di tracciare un quadro chiaro e completo della situazione, le fonti concordano nel sostenere che l'accesso delle comunità RSC all'assistenza sanitaria è limitato, soprattutto in paragone al resto della popolazione⁸⁵, e che il ricorso ai servizi di assistenza sanitaria comporta i seguenti aspetti critici.

- Eccesso di ricorso al Pronto Soccorso: per molti rom questo servizio è il principale riferimento di assistenza sanitaria, indipendentemente dall'urgenza del problema. È infatti frequente il ricorso al Pronto Soccorso per indisposizioni risolvibili dal medico di base. Il servizio di emergenza è anche usato per ottenere prescrizioni o esami medici che risulterebbero altrimenti molto costosi⁸⁶.
- Scarso ricorso al medico di base: l'eccesso di ricorso al Pronto Soccorso è conseguenza dello scarso utilizzo del medico di famiglia, anche quando le persone RSC avrebbero il diritto di avere, o già hanno, un medico di base⁸⁷.
- Difficoltà di accesso a esami specialistici: se l'accesso all'assistenza generale è limitato, lo è ancora di più l'accesso ai medici specialisti⁸⁸.
- Uso insufficiente dei servizi di prevenzione.
- Diagnosi tardive: si ricorre alle cure sanitarie solo nella fase acuta della malattia, quando i sintomi sono evidenti o invalidanti.

⁸³ Hajioff S, McKee M. (2000), *The health of the Roma People: a review of the published literature*, „Journal of Epidemiology and Community Health”, [Nov]54(11): 864-9, disponibile al link:

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11027202>.

⁸⁴ Shaaf M. (2010), Roma Health, in Koller T. (Edited by), *Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond*, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 2010, pp 226-256; UNDP (2002), *The Roma in Central Eastern Europe, avoiding the dependency trap*, Bratislava.

⁸⁵ Nacu A. (2009), *Les Roms migrants et la Santé*, «Diversité», [Decembre] (159):49-55, disponibile al link: <http://www2.cndp.fr/archiviate/valid/145686/145686-19470-25167.pdf>.

⁸⁶ Halfen S. (2012), *Situation sanitaire et sociale des „Roms Migrants” in Ile de France*, Rapport de l'Observatoire régional de santé d'Ile de France, [PDF] available at: http://www.ors-idf.org/dmdocuments/ORS_Rapport_Roms.pdf

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Aspinall P. (2006), *A review of the literature on health beliefs, health status, and use of services in the Gypsy Traveler population, and appropriate health care interventions*, Health ASERT Programme Wales, disponibile al link: http://mar.kent.ac.uk/9225/1/Aspinall_Healthbeliefs_ASERT.pdf

- Scarsa aderenza alle terapie: numerosi operatori sanitari lamentano una generale difficoltà da parte delle persone RSC a seguire la cure prescritte, in particolare quelle che richiedono regolarità e perseveranza⁸⁹.
- Difficoltà a conformarsi alle procedure del sistema sanitario: gli operatori sanitari confermano la generale difficoltà da parte dei rom, in particolare gli immigrati o coloro con un basso livello di istruzione, a prenotare telefonicamente le visite o gli esami, ricordare gli orari dei servizi e rispettare gli appuntamenti⁹⁰.

Quanto sopra evidenzia chiaramente i limiti che ostacolano l'accesso delle persone RSC all'assistenza sanitaria⁹¹. Per individuare i fattori che hanno un impatto negativo, pare opportuno analizzare in che modo il sistema sanitario italiano operi per rendere i propri servizi accessibili alle comunità RSC, così come a tutti gli altri cittadini, considerando tre aspetti principali:

- regolamentazioni nazionali e locali: definiscono i limiti dei diritti e stabiliscono le condizioni di accesso ai servizi di assistenza sanitaria;
- organizzazione dei servizi: sono definite le possibilità di accesso effettivo ai servizi, in termini di collocazione geografica dei servizi stessi, delle procedure burocratiche e dell'accesso all'informazione;
- qualità dei servizi: qualità delle cure mediche, ma anche qualità delle relazioni tra il personale medico e il paziente.

Con riferimento al primo aspetto, si deve notare che il sistema sanitario italiano ha carattere universalistico e dovrebbe garantire, in modo paritario, l'assistenza sanitaria a tutti gli individui presenti sul territorio nazionale. Ciononostante, in questi ultimi anni differenti norme e applicazioni, spesso su base regionale, hanno prodotto differenziazioni e divisioni nell'accesso alle cure, in base ai criteri di cittadinanza e residenza. Se in passato le comunità RSC erano riconosciute giuridicamente nella categoria "nomadi", con l'evoluzione delle regole il diritto all'assistenza sanitaria è stato associato alla cittadinanza e il diritto alle cure è stato diversificato secondo le seguenti classificazioni: italiani, stranieri, cittadini UE residenti regolarmente nel territorio, o non residenti regolarmente, cittadini non comunitari⁹². Se le persone RSC sono italiane hanno accesso a tutti i diritti connessi alla cittadinanza: iscrizione al sistema sanitario (SSN), medico di base, pediatra, esenzione dal pagamento delle spese mediche. Se invece sono rom stranieri, il loro accesso ai diritti è soggetto alle regole previste per i cittadini non comunitari e per i cittadini UE. Tutti gli appartenenti alle comunità RSC, sia italiani che stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno hanno il diritto/dovere di iscriversi al Sistema Sanitario Nazionale. Questo diritto vale anche per i cittadini comunitari con lavoro regolare e residenza. Tuttavia, se la persona RSC è uno straniero e non ha permesso di soggiorno, non può accedere a tutti i servizi, anche se il sistema garantisce l'emergenza e l'assistenza essenziale attraverso l'assegnazione del codice STP (Straniero Temporaneamente Presente, che potrà essere usato in caso di emergenza e necessità. I cittadini UE che non hanno lavorato regolarmente nel loro paese, e quindi non sono in possesso della Tessera Europea di Assicurazione Malattia (TEAM) o che non hanno un lavoro regolare in Italia, oppure che non hanno una residenza, sono in condizioni di estrema fragilità sociale per

⁸⁹ Halfen S. (2012), op. cit.

⁹⁰ Marssid N. (2009), *Cultural beliefs and health behavior of Roma patients in Finland*, available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/37988929.pdf>.

⁹¹ WHO (2010), *How health Systems can address health inequities linked to migration and ethnicity*, WHO Regional Office for Europe, disponibile al link: <http://www.euro.who.int/en/health-determinants/socialdeterminants/publications/2010/how-health-system-can-address-inquiries-linked-to-migration-and-ethnicity>.

⁹² Geraci S. (2012), *Rom diseguali nella salute. Determinanti politici e responsabilità collettiva*, in Ricordy et all., *La Salute per i Rom, tra mediazione e partecipazione*. Pendragon, Bologna, 2012, pp. 11-13.

quanto riguarda il diritto ai servizi di assistenza sanitaria. Purtroppo questo tipo di situazione è molto frequente tra i rom romeni e bulgari che vivono sul territorio nazionale senza un lavoro regolare e la possibilità di registrare la loro residenza⁹³.

A livello nazionale, numerose autorità regionali hanno previsto alcune misure di protezione, più o meno inclusive, attraverso l'assegnazione del codice ENI (Europeo Non Iscritto) che permette l'accesso alle prestazioni mediche in modo analogo al codice STP, cioè quello per migranti irregolari. Tuttavia, deve essere sottolineato che, poiché le prestazioni di assistenza sanitaria sono organizzate a livello locale, vi è una preoccupante discontinuità nell'applicazione delle norme⁹⁴. Questa situazione rischia di determinare disuguaglianze su base territoriale per quanto concerne l'accesso dei rom ai servizi e il loro profilo sanitario⁹⁵.

Il gruppo che corre maggior rischio di diventare vittima di questa situazione è quello dei rom di origine straniera, che sperimentano in Italia gli stessi problemi dei rom che si muovono in Europa, a partire dal ricorso improprio al Pronto Soccorso. I risultati di uno studio condotto a Roma nel 2012 nei campi e negli insediamenti informali mette in luce una serie di problemi correlati all'accesso all'assistenza sanitaria da parte di questi gruppi⁹⁶. I rom provenienti dall'ex Jugoslavia, in possesso di valido permesso di soggiorno, possono iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, ma non si avvalgono di questo servizio in modo corretto in quanto sovente preferiscono richiedere la carta STP che permette loro di rivolgersi agli ambulatori per stranieri piuttosto che al servizio sanitario locale. Le donne rom che vivono nei campi tendono ad affidarsi agli operatori che operano al loro interno, soprattutto se i campi sono provvisti di ambulatori sanitari, e gli operatori prendono spesso il posto dei rom nell'espletamento delle formalità burocratiche e in relazione alle strutture e ad altri operatori sanitari. Nella fattispecie, i residenti degli insediamenti informali appaiono estremamente disorientati e talora attivano percorsi paralleli diversi, rivolgendosi a organizzazioni umanitarie, entità pubbliche e anche a specialisti privati pagati da persone non-Rom.

Per quanto riguarda gli altri aspetti da analizzare per valutare le possibilità di accesso dei rom all'assistenza sanitaria, come l'organizzazione di servizi – che definisce l'accesso effettivo – e la qualità – che definisce la relazione tra paziente e personale sanitario –, due sono i fattori che hanno maggiore impatto sull'accessibilità stessa: la condizione economica e l'esclusione abitativa. Come documentato da alcuni ricercatori⁹⁷, i gruppi RSC, come del resto altre categorie di persone vulnerabili che vivono in condizioni economiche e abitative povere, hanno priorità quotidiane di diversa natura e molto spesso ricorrono a terapie mediche solo in fase di malattia acuta, determinando un aggravio della loro situazione. L'isolamento spaziale e la distanza dai servizi sono ulteriori fattori che impattano negativamente sulle possibilità di accedere ai servizi. I campi, gli insediamenti e le aree deprivate dove le comunità si stabiliscono sono situati nelle periferie delle grandi città o

⁹³ [Http://www.reyn.eu/national_networks/Italy/](http://www.reyn.eu/national_networks/Italy/).

⁹⁴ Geraci S., Motta F., Ricordy A. (a cura di) (2009), *Salute senza esclusione. Sperimentazione di interventi per la promozione dell'accesso ai servizi sanitari e dell'educazione alla salute per la popolazione Rome Sinti in Italia*, Area Sanitaria Caritas di Roma, Roma, disponibile al link: <http://www.caritasroma.it/2014/01/rom-e-salute-le-pubblicazioni/>.

⁹⁵ Ricordy A., Motta F., Geraci S. (2014), *SaluteRom*, Pendragon.

⁹⁶ *Popolazione Rom e accesso ai servizi socio-sanitari: un'analisi conoscitiva a Roma*, in Ricordy A., Motta F., Geraci S. (2014), *SaluteRom*, Pendragon, pp. 81-86.

⁹⁷ MEDU (2010), *L'Europa invisibile. Il lavoro di MEDU negli insediamenti spontanei dei Rom rumeni a Firenze e Sesto Fiorentino*, Firenze, disponibile al link, http://www.mediciperidirittiumani.org/europa_invisibile.pdf; Halfen S. (2012), *Situation sanitaire et sociale des Roms migrants en Ile de France*, Rapport de l'Observatoire regional de santé d'Ile de France.

nelle zone rurali, prive di servizi di assistenza sanitaria. Un rapporto dell'ERRC del 2006⁹⁸ sottolinea che, nella maggior parte dei casi, i servizi di assistenza sanitaria distano da 7 a 20 km dai luoghi di residenza dei rom, dove sovente mancano i servizi di trasporto e, anche se sono disponibili, il costo del ticket sulle prestazioni costituisce un motivo per procrastinare la richiesta di assistenza medica. Vi è inoltre il costo delle terapie e delle medicine che, anche per chi gode di copertura sanitaria, spesso compromette i percorsi di cura dei pazienti con reddito molto basso. È opportuno ricordare che la mancanza di risorse economiche è una delle principali cause dello scarso accesso ai servizi in tutta Europa⁹⁹.

A tutt'oggi i provvedimenti destinati a supportare l'accesso dei residenti dei campi rom al servizio sanitario, all'emergenza e all'assistenza specialistica sono implementati principalmente da organizzazioni della società civile. Nel 2008, per esempio, la Comunità di Sant'Egidio ha aperto, nel quartiere Ponticelli di Napoli, un ambulatorio per i rom, aperto un giorno la settimana, sia per visite pediatriche che per check-up specialistici per gli adulti (medicina interna, cardiologia, ortopedia e ginecologia). L'assistenza è assicurata da 15 medici volontari, con il supporto di alcuni Banchi Farmaceutici (l'80% dei farmaci è distribuito gratuitamente) e dell'Università Federico II di Napoli¹⁰⁰. Ogni mese vengono praticati 100 check-up. L'80% dei casi coinvolge minori le cui precedenti vaccinazioni vengono controllate per poterne eventualmente completare il ciclo. Nel marzo 2014 è stato istituito, da un gruppo di dentisti di Napoli, un progetto di prevenzione e cure dentistiche.

Per quanto riguarda i rom che vivono in insediamenti informali, ci sono Ong che forniscono assistenza sanitaria e medicinali a molte famiglie migranti, come il Naga ed Emergency a Milano, MEDU a Roma, Firenze e altre regioni del Sud.

Durante l'incontro del tavolo nazionale sulla salute, che si è tenuto nel novembre 2013, sono stati discussi gli obiettivi per l'implementazione della Strategia Nazionale, a partire dalle questioni più critiche relative all'accesso alla salute per le comunità RSC. La discussione ha portato alla definizione di obiettivi per lo sviluppo di interventi riguardanti la prevenzione, la diagnosi e il trattamento attraverso due azioni trasversali: la formazione degli operatori sanitari da un lato, e la promozione dell'accesso ai servizi di cura dall'altro. Durante l'incontro è stato inoltre deciso di analizzare le buone pratiche esistenti, al fine di diffondere informazioni, conoscenze e pratiche utili a promuovere un maggiore accesso dei Rom ai servizi. In relazione a questo, la Strategia Nazionale, così come il tavolo nazionale salute RSC fa riferimento alla metodologia sviluppata, tra il 2009 e il 2010 dalla Caritas di Roma in collaborazione con il GrIS, così come ad alcune azioni implementate da ong patrocinate dal SIMM, anche se non da indicazioni né direttive Concrete su come trasferirle nei diversi contesti e territori. Un piano di azione per l'implementazione della Strategia Nazionale è stato comunque delineato dal Tavolo salute RSC, che è stato sottoscritto dal Ministero della Salute nel 2015. La tabella qui in basso riassume le principali aree e obiettivi di intervento.

⁹⁸ ERRC (2006), *Ambulance not on the way. The disgrace of health care for Roma in Europe*, disponibile sul sito dell'ERRC: <http://www.errc.org/article/ambulance-not-on-the-way-the-disgrace-of-health-care-for-Romain-europe/2632>.

⁹⁹ Open Society, (2007), *Left out: Roma and access to health care in Eastern and South Eastern Europe*, Public Fact Sheet; FSG (2009), *Health area. Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europe. Bulgaria, Czech Republic, Greece, Portugal, Romania, Slovakia, Spain*, Fundacion Segretariado Gitano, Madrid.

¹⁰⁰ Sant'Egidio (2016), *L'ambulatorio medico di Sant'Egidio per i Rom e le persone senza dimora di Napoli*, <http://www.santegidio.org/pageID/30284/langID/it/itemID/22936?Percorsi-di-integrazione-deirom-a-Napoli.html>.

Macroarea	Formazione personale sanitario	Conoscenza e accesso ai servizi	Prevenzione, diagnosi e servizi di cura
Obiettivo	Fornire al personale sanitario informazioni e strumenti per favorire un maggiore e migliore accesso delle comunità RSC ai servizi sanitari e promuovere un più corretto utilizzo dei servizi sanitari.	Promuovere la disseminazione di informazioni tra le diverse comunità RSC al fine di promuovere le loro possibilità di accesso ai servizi, favorendone un corretto utilizzo.	Promuovere azioni di empowerment delle comunità RSC al fine di favorire un maggiore e migliore utilizzo dei diversi servizi presenti sul territorio.
Metodologia	<p>Promuovere la conoscenza socio-culturale delle comunità Rom e Sinti e di sviluppare forme di interazione interculturale, nello sviluppo di nuove strategie operative</p> <p>Favorire l'inserimento della questione relativa all'accesso di RSC ai servizi sanitari nell'agenda delle autorità sanitarie.</p> <p>Organizzare attività di formazione ad hoc, costruite sulla base delle necessità e delle risorse specifiche di ciascuna autorità sanitaria.</p>	<p>Produzione di materiali informativi per la disseminazione di conoscenze relative ai diversi contesti di vita delle comunità RSC presenti sul territorio, anche attraverso visite sul campo.</p> <p>Sviluppo di azioni volte a favorire il contatto e la conoscenza diretta tra le comunità RSC, il personale sanitario e I media rigori socio-sanitari RSC.</p> <p>Attenzione specifica allo sviluppo di un sistema informativo volto alla raccolta di dati epidemiologici sulle diverse comunità nel rispetto della privacy degli utenti.</p>	<p>Promozione di un più diffuso e intenso network interno ed esterno al servizio sanitario.</p> <p>Adozione di un approccio multidisciplinare e multisettoriale.</p> <p>Promozione di un approccio partecipativo a partire dal coinvolgimento diretto delle comunità RSC, utilizzando la mediazione culturale come parte del sistema di networking.</p> <p>Sperimentazione e promozione di attività e programmi innovativi, da sistematizzare, una volta testati, a livello locale e regionale.</p> <p>Sviluppo di un modello di intervento in grado di lavorare in network attraverso la condivisione e la discussione di informazioni e proposte tra tutti gli attori coinvolti, identificando gli obiettivi comuni e integrando risorse e competenze.</p>
Azioni	<p>Sviluppo di corsi di formazione per il personale sanitario impiegato negli ospedali e sul territorio, con un'attenzione specifica al personale ospedaliero e agli addetti del pronto soccorso.</p> <p>Promozione di azioni volte al riconoscimento della necessità di protezione della categoria più vulnerabili nei programmi formativi obbligatori per medici di base e pediatri.</p> <p>Sviluppo di corsi di formazione per altri operatori socio-sanitari, quali assistenti sociali, mediatori socio-sanitari e operatori del terzo settore.</p>	<p>Mappatura dei servizi sanitari presenti nei diversi territori adiacenti agli insediamenti.</p> <p>Sviluppo di servizi informativi sul diritto alla salute in Italia, sui servizi disponibili anche se sprovvisti di documenti regolari.</p> <p>Sviluppo di attività di raccolta dati epidemiologici da condividere con il personale sanitario.</p> <p>Promozione di attività di orientamento sui servizi sanitari disponibili, per facilitare la fiducia delle comunità RSC e l'accesso ai servizi disponibili.</p>	<p>Promozione di azioni volte all'orientamento dei servizi, di modo da facilitare l'accesso delle categorie più vulnerabili ai servizi, attraverso un'attenzione specifica alla promozione di corretti stili di vita, contesti di vita e protezione della maternità e della salute dei bambini (vaccinazioni).</p> <p>Promozione di percorsi di diagnosi, cura e presa in carico, per evitare l'uso inappropriato del pronto soccorso.</p>

Per promuovere un miglior accesso all'assistenza sanitaria, la Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (NRIS) focalizza l'attenzione sul ruolo dei mediatori rom (terzo obiettivo specifico degli assi della salute). Sia gli attori istituzionali operanti nel ramo che quelli appartenenti al terzo settore concordano sul fatto che la figura del

mediatore sia indispensabile per facilitare l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria e il loro uso adeguato. Purtroppo i recenti tagli economici alle strutture sanitarie pubbliche impediscono l'arruolamento di queste figure (che, anche in passato, non sono mai state inquadrare nel sistema pubblico in modo organico e strutturato). Non esistono dati attuali sulla presenza e la diffusione di mediatori sanitari rom nelle strutture sanitarie pubbliche ma risulta che, negli ultimi anni, siano stati coinvolti solo nell'ambito di progetti specifici (per esempio, per collaborare con le autorità sanitarie locali, almeno a Firenze, Milano, Palermo e Roma). Al momento, presso l'INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà) è in corso un esperimento più strutturato che coinvolge mediatori sanitari Rom nell'ambito del progetto troVARSI (vaccinazioni Rom e Sinti in Italia)¹⁰¹, implementato da INMP. Il progetto, coordinato dall'INMP, è stato realizzato in collaborazione con AGENAS e i Dipartimenti sanitari delle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Campania, Sicilia, in collaborazione con l'ATS di Roma. Ha promosso campagne di informazione e sensibilizzazione sanitaria e eseguito vaccinazioni nelle ATS delle Regioni coinvolte. Oltre ad intercettare e raggiungere i Rom e Sinti residenti nei campi, ha sviluppato dispositivi informativi per lo scambio di informazioni via web, e promosso azioni di formazione a distanza per gli operatori sanitari. Alla fine di febbraio 2014 è stata istituita una rete istituzionale che ha portato alla stesura di accordi con le autorità sanitarie locali. Nella città di Roma è stata attivata un'unità mobile, che ha permesso di sviluppare interventi sanitari nei campi di Roma.

Il progetto ha inoltre portato alla creazione di una piattaforma online per favorire la comunicazione tra INMP e le ATS di riferimento. Non sono tuttavia disponibili altri dati che permettano di valutare l'effettiva implementazione degli altri assi di intervento, azione degli operatori sanitari e i servizi di prevenzione e assistenza.

Contrasto della discriminazione e dell'antiziganismo nell'assistenza sanitaria

Il Servizio Sanitario Nazionale Italiano prevede l'erogazione dei servizi di assistenza sanitaria urgenti e essenziali a tutti i cittadini, a prescindere da genere, età, reddito e impiego, ma nella pratica il diritto alla salute dei rom dipende dal loro status giuridico. Benché formalmente, se pur con modalità diverse, tutti i rom abbiano diritto all'assistenza sanitaria, in realtà la complessità delle leggi e delle procedure amministrative impedisce loro di accedervi in modo adeguato. In particolare, i gruppi RSC che vivono negli insediamenti informali spesso non sono neppure consapevoli dei loro diritti e non hanno accesso alle informazioni di base.

Grazie all'introduzione dei codici ENI e STP, le famiglie rom straniere di diverso status giuridico hanno possibilità di accesso ai servizi sanitari, ma, come molti di loro riportano, spesso i medici si rifiutano di prendere in carico i pazienti RSC. Purtroppo, questo succede anche ai minori RSC, nonostante la normativa preveda che sia obbligatorio garantire l'accesso dei bambini ai servizi sanitari di base, indipendentemente dallo status giuridico dei genitori.

Va infine segnalato che, oltre agli ostacoli legali e amministrativi, anche quando le famiglie possiedono tutti i requisiti per l'accesso ai servizi, la mancanza di informazione e l'alto tasso di analfabetismo impatta ancora negativamente sulle reali possibilità di accesso ai servizi sanitari.

¹⁰¹ <http://www.inmp.it/index.php/ita/Progetti-2013/progetto-TroVARSI-Vaccinazioni-Rom-e-Sinti-in-Italia>.

Una ricerca del NAGA del 2010 ha dimostrato che il 94% dei pazienti visitati e assistiti negli insediamenti informali della città di Milano non avevano copertura sanitaria¹⁰². Altre ricerche, condotte in diversi paesi dell'UE, confermano questi dati, sottolineando l'enorme disorientamento all'interno delle comunità che vivono in tali condizioni ed evidenziando la relazione tra la vita precaria e le difficoltà di accesso ai servizi sanitari¹⁰³.

La mancanza di documenti è un ostacolo, anche se in teoria tutti dovrebbero avere accesso al servizio sanitario. I rom stranieri in Italia sperimentano gli stessi problemi dei rom presenti in Europa. Oltre ai problemi di accesso all'assistenza già evidenziati, vi sono anche i problemi derivanti dalla difficoltà di applicare le regole a causa della ripartizione delle responsabilità tra Stato e Regioni. Nonostante il ruolo dello Stato quale garante di eguaglianza nel settore sanitario, i ventuno Sistemi Sanitari Regionali operano in modo diverso l'uno dall'altro, ricorrendo a frequenti deroghe ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e ai principi di equità, specialmente con riferimento ai gruppi più vulnerabili, come gli immigrati e i rom. Questo scenario è peggiorato dal fatto che le comunità RSC, in particolare quelle di recente immigrazione, non ricevono adeguate informazioni circa i loro diritti e possibilità di accesso ai servizi. Un'indagine conoscitiva promossa dalla Regione Lazio nel 2012 sull'accesso all'assistenza sanitaria da parte dei rom che vivono negli insediamenti a Roma, ha rilevato che il loro livello di conoscenza dei servizi è condizionato da due fattori: (1) la locazione geografica degli insediamenti e l'integrazione nel tessuto urbano circostante e (2) la durata della permanenza in un particolare insediamento¹⁰⁴. I migranti rom che vivono in insediamenti informali, o le comunità RSC che vivono in campi situati in aree periferiche deprivate, sono quelli che soffrono maggiormente di questa situazione. Il loro livello di marginalizzazione abitativa, unito all'esclusione economica, li rende vittime privilegiate di discriminazione diretta o indiretta nell'accesso all'assistenza sanitaria. L'eccessiva distanza delle strutture sanitarie dai luoghi di residenza, la mancanza di risorse sufficienti per pagare farmaci e terapie, la complessità delle procedure burocratiche, così come la carenza di informazioni e le barriere linguistiche sono ostacoli che devono essere assolutamente affrontati se si vuole garantire l'accesso alle cure sanitarie.

Numerose associazioni forniscono azioni di supporto, spesso stabilendo canali di comunicazione privilegiati tra i Rom degli insediamenti e ospedali, cliniche e aziende sanitarie locali. Questo è solo un palliativo che in realtà favorisce il mantenimento di uno status quo. Per promuovere l'accesso all'assistenza sanitaria la Strategia Nazionale di Inclusione punta sul ruolo dei mediatori Rom, criterio condiviso da molti operatori del settore che ritengono queste figure indispensabili per facilitare l'accesso e l'adeguato utilizzo dei servizi sanitari. Sono in corso alcuni esperimenti in questa direzione.

Nell'estate 2013, nella cornice della Strategia Nazionale di Inclusione, l'*Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà* (INMP) ha lanciato il progetto *troVARSI: Vaccinazioni per i Rom a i Sinti in Italia* che mira a eseguire vaccinazioni nelle aziende sanitarie locali e nei campi rom, sviluppando nuovi mezzi di comunicazione per lo scambio di informazioni via web, per la formazione di operatori sanitari e per la promozione di campagne di informazione tese ad aumentare la consapevolezza.

L'adozione di un approccio sistemico e integrato all'assistenza sanitaria era stato pianificato da una cabina di regia politica e da tavoli nazionali, con la partecipazione di

¹⁰² Naga (2011), *Rom e Sinti, la doppia malattia. Indagine sulla (non) applicazione della normativa sanitaria per i cittadini stranieri irregolari a Milano*, Milano, disponibile al link: http://www.naga.it/tl/files//naga/documenti/rapporto_doppia_malattia.pdf.

¹⁰³ Ricordy A., Motta F., Gerace S. (2014), *SaluteRom*, Pendragon.

¹⁰⁴ *Popolazione Rom e accesso ai servizi socio-sanitari: un'analisi conoscitiva a Roma*, in Ricordy A., Motta F., Gerace S. (2014), *SaluteRom*, Pendragon, (pp. 81-86).

rappresentanti di vari ministeri, figure istituzionali e attori non profit¹⁰⁵. Alcuni dei programmi nazionali, nella cornice della Strategia Nazionale di Inclusione, hanno adottato questo approccio ma a tutt'oggi non sono stati raggiunti risultati concreti e quantificabili relativamente al diritto alla salute da parte dei rom.

Inoltre, l'accesso all'assistenza sanitaria è ancora ostacolato da forme di discriminazione diretta e indiretta, anche se non vi sono sufficienti dati per trarne un'analisi. Secondo un rapporto Eu-inclusive, il 34% delle persone RSC intervistate dichiara di essere stato oggetto di discriminazione nell'ambito del servizio sanitario¹⁰⁶. Lo studio dimostra che il rapporto con gli operatori sanitari risulta egualmente problematico sia per le donne RSC italiane, aumentando con l'età, che per le donne straniere, a prescindere dall'età. Sono stati segnalati 278 casi di comportamento discriminatorio da parte di operatori sanitari, nella fattispecie: rifiuto di contatto fisico, assenza di personale specializzato, quando necessario, durante gli esami e i check-up, uso di linguaggio razzista. Secondo le associazioni che hanno raccolto questi dati, gli episodi di discriminazione diretta non sono mai stati documentati in modo strutturato, ma solo riferiti verbalmente dagli stessi rom e dai servizi sanitari. In generale i pazienti RSC tendono a non reagire a questi episodi, non denunciandoli né adottando misure alternative per proteggere i loro diritti, come, ad esempio, la segnalazione all'UNAR¹⁰⁷. Tale comportamento è la conseguenza di poca informazione, scarsa fiducia nella possibilità di far valere i propri diritti, e mancanza di risorse economiche. Queste situazioni, insieme alla diffidenza, all'ostilità latente e all'uso di stereotipi da parte del personale sanitario, aumentano la sfiducia dei Rom nei riguardi del servizio sanitario e hanno un forte impatto negativo sull'accesso alle informazioni mediche, esacerbando così un ciclo vizioso di esclusione dall'assistenza sanitaria.

Affrontare i bisogni dei gruppi rom più vulnerabili

Come ribadito in precedenza, in Italia vi sono pochissimi dati e informazioni sullo stato di salute dei rom. Gli studi sono eterogenei e le condizioni di vita e le situazioni abitative rendono difficile la raccolta rigorosa di dati. Quelli disponibili si riferiscono a rom che vivono in campi formali o insediamenti informali e confermano le analisi condotte a livello europeo,

I dati più recenti sono stati raccolti dall'Area Salute della Caritas di Roma¹⁰⁸, dal NAGA di Milano¹⁰⁹, dall'Associazione Medici per i Diritti Umani (MEDU)¹¹⁰ in Toscana e dalla Comunità di Sant'Egidio. Una ricerca del 2012 della Casa della Carità ha invece preso in considerazione gruppi RSC residenti in situazioni abitative diverse¹¹¹. Tutte queste ricerche hanno dimostrato che le condizioni di salute delle comunità RSC non sono ascrivibili al fattore etnico ma dipendono soprattutto dalle condizioni abitative,

¹⁰⁵ Piano di azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti, maggio 2015, Ministero della Salute e Tavolo nazionale salute per l'implementazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, disponibile al link: http://www.salute.gov.it/iMessages/C_17_pubblicazioni_2451_allegato.pdf.

¹⁰⁶ Fondazione Casa della carità A. Abriani, *EU-Inclusive, Rapporto Nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, project cofounded by FSE within the operational programme „Invest in People”, disponibile al link: <http://www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html>.

¹⁰⁷ L'UNAR è l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali che ha uno specifico servizio finalizzato al sostegno delle vittime delle discriminazioni, il Contact Centre nazionale.

¹⁰⁸ Ricordy A., Motta F, Gerace S. (2014), *SaluteRom*, Pendragon.

¹⁰⁹ Naga (2011), *Rom e Sinti, la doppia malattia. Indagine sulla (non) applicazione della normativa sanitaria per i cittadini stranieri irregolari a Milano*, Milano, disponibile al link: https://naga.it/wp-content/uploads/2011/04/Rapporto_Doppia_Malattia-1.pdf e Naga (2018), *Curare (non) è permesso*, disponibile al link: <http://naga.it/wp-content/uploads/2018/09/Curare-non-e'-permesso.pdf>.

¹¹⁰ http://www.mediciperidirittiumani.org/europa_invisibile.pdf.

¹¹¹ Fondazione Casa della carità' A. Abriani, *Eu-inclusive, Rapporto Nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, project cofounded by FSE within the operational programme „invest in People”, disponibile al link: <http://www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html>.

evidenziando come coloro che vivono nei campi e negli insediamenti informali siano i soggetti più vulnerabili. Sia i campi formali che quelli informali sono generalmente situati in zone malsane, ad alto tasso di inquinamento acustico e ambientale, spesso nelle adiacenze di discariche e inceneritori o soggetti ad alti rischi idrogeologici su suolo pubblico. È stato riscontrato che, in tali situazioni, le più comuni malattie infantili sono paragonabili a quelle riscontrate nei ghetti e nei campi profughi delle zone di guerra¹¹². Una ricerca dell'Associazione 21 luglio ha rilevato che, in queste condizioni, i bambini sono affetti da forte malessere e sofferenza psicologica, mentre gli adulti si preoccupano per la propria salute solo nella fase acuta della malattia oppure se il disturbo fisico impedisce loro di lavorare o svolgere attività di sussistenza¹¹³.

Un'altra ricerca dell'Associazione 21 luglio nei campi RSC di Roma evidenzia che, rispetto a un bambino nato in una casa standard, un bambino che vive in un insediamento, sia formale che informale, ha maggiori probabilità di nascere sottopeso, essere soggetto a malattie respiratorie o vittima di veleni, incendi e incidenti domestici¹¹⁴. Dipendenza da alcol e uso di droga sono comuni tra i teenager. Si riscontra anche un aumento delle "malattie dei poveri" come la tubercolosi, la scabbia e la pediculosi così come le infezioni micotiche e sessuali. La collocazione dei campi Rom in zone malsane, ad alto inquinamento acustico e ambientale, vicino a discariche e incineratori o in aree ad alto rischio idrogeologico, aggrava la situazione dei bambini Rom e li espone a ulteriori rischi sanitari. La marginalizzazione spaziale e l'incapacità di avvalersi di una rete sociale esterna al campo incidono profondamente sulla salute mentale dei minori. La passività nei confronti della vita, il senso di vuoto e di rassegnazione, la rabbia inespressa, sono sentimenti comuni negli adolescenti. È da notare l'adesione totale dei minori al ruolo loro assegnato dalla società e dalla politica con una perfetta immedesimazione nell'unica "parte" possibile, quella di bambini "diversi" e problematici, che dipendono dagli altri e sono privati della possibilità di sognare un futuro diverso. Una ricerca condotta da Naga nel 2011 conferma la situazione allarmante in cui molti minori RSC vivono, affermando che oltre il 42 per cento dei minori RSC che vivono nei campi informali della città di Milano non sono mai stati visitati da un pediatra, né vaccinati¹¹⁵.

Un altro target molto vulnerabile sono le donne, la cui condizione socio-sanitaria appare molto problematica. Come messo in rilievo dall'Eu Inclusive Report¹¹⁶, il genere e l'età sono le variabili che influenzano maggiormente lo stato di salute delle comunità RSC presenti in Italia. Le donne sono infatti esposte al rischio di soffrire di una patologia o di una disabilità che è due volte superiore a quella degli uomini. Questo rischio cresce gradualmente in correlazione con l'età: tra le donne di 50 anni o più, una su cinque dichiara infatti di soffrire di una patologia seria o cronica, mentre una su quattro di avere disturbi più lievi. Tenendo poi conto dei dati relativi ai rom e sinti che dichiarano di avere uno stato di salute buono, la differenza tra i generi è di 9 punti percentuali, a favore degli uomini. Questa differenza può essere relativa a due aspetti. Il primo è legato alla maggiore longevità delle donne, soprattutto nel campione relativo alla fascia di età 50+, che soffre però di una peggiore condizione di salute. Il secondo, invece, può essere correlato al

¹¹² Monasta L. (2011), *La condizione di Salute delle persone Rom e Sinte nei campi nomadi*, in P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè editore.

¹¹³ Associazione 21 Luglio (2017), *Rapporto Annuale*, disponibile al link: http://www.21luglio.org/21luglio/wpcontent/uploads/2018/04/Rapporto_annuale2017_web.pdf.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Naga (2011), *Rom e Sinti, la doppia malattia. Indagine sulla (non) applicazione della normativa sanitaria per i cittadini stranieri irregolari a Milano*, Milano, disponibile al link: https://naga.it/wp-content/uploads/2011/04/Rapporto_Doppia.Malattia-1.pdf e Naga (2018), *Curare (non) è permesso*, disponibile al link: <http://naga.it/wp-content/uploads/2018/09/Curare-non-e'-permesso.pdf>.

¹¹⁶ Fondazione Casa della carità A. Abriani, *EU-Inclusive, Rapporto Nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, project co-funded by FSE within the Operational Programme „Invest in People”, disponibile al link: <http://www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html>.

maggior carico di lavoro nella gestione della vita familiare di cui si fanno carico le donne RSC che vivono in condizioni di marginalità¹¹⁷. Questi dati sono simili a quelli raccolti in altri paesi europei, e confermano che, a livello generale, la condizione di salute delle donne rom e sinte è peggiore di quella delle donne non RSC che vivono nella stessa area di residenza¹¹⁸. All'interno di questo gruppo, le più vulnerabili sono le donne che vivono in insediamenti informali, seguite da quelle che vivono in campi autorizzati. Come mostrato dal report¹¹⁹, solo il 35 per cento delle donne che vive in campi informali possiede una tessera sanitaria, o un'altra assicurazione che le permette di avere accesso regolare ai servizi socio-sanitari¹²⁰. Questi dati nazionali sembrano confermare quelli raccolti a livello locale da Caritas e Save the Children¹²¹. Secondo la ricerca condotta da Save the Children, sono 3 su 5 le donne RSC che, dopo aver vissuto per un lungo periodo in insediamenti informali, in condizioni socio-sanitarie molto precarie, vivono ora in insediamenti formali ai margini della città, in container o bungalow. Il 21 per cento di loro non ha ancora accesso all'acqua nella propria abitazione, mentre il 34 per cento condivide lo spazio abitativo con oltre 7 persone, in una condizione di grave sovraffollamento. I dati raccolti mostrano che il 70 per cento di queste donne non ha accesso regolare ai servizi sanitari. Le ragioni di questo deficit sono diverse, ad iniziare dal loro status giuridico, che può precludere o permettere l'accesso ai servizi, per arrivare alla scarsità di accesso alle informazioni sui propri diritti e sui servizi disponibili.

La mancanza di accesso ai servizi sanitari si intreccia poi con altri fattori di rischio, che sono comuni a molte donne RSC: l'età precoce della prima gravidanza, l'alta incidenza di anemia, l'alta diffusione di infezioni alle vie urinarie, che sono spesso fattori di rischio negati e poco riconosciuti. Altrettanta rilevanza va riscontrata nella difficoltà di accesso alle informazioni e ai servizi alternativi disponibili, così come alla scarsa consapevolezza dei propri diritti, in particolare quelli relativi alle possibilità di accesso ai servizi sanitari. Questi dati possono essere correlati al basso livello di istruzione delle donne RSC intervistate: il 14 per cento delle intervistate ha infatti dichiarato di essere analfabeta, mentre il 55 per cento di avere frequentato la scuola per 5 anni¹²².

Nonostante questi dati allarmanti, va tuttavia sottolineato che, nonostante la grossa vulnerabilità in cui vivono, le donne rappresentano una chiave di accesso interessante al mondo RSC, e, in particolare, a quello legato alla salute e alla cura. Il ruolo centrale che hanno all'interno della famiglia, in particolare nella cura dei minori e degli anziani, giocano infatti un ruolo decisivo nelle possibilità di attivare processi di mediazione socio-sanitaria tra le comunità e i servizi che, come suggerito da diverse ong e istituzioni europee, dovrebbe essere maggiormente utilizzato per programmare e implementare campagne di promozione del benessere e della salute¹²³.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ Secondo un'indagine europea condotta dall'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali (FRA), il numero di donne rom di età superiore ai 50 anni che considera le proprie condizioni di salute come negative è quasi il doppio delle donne non rom che vivono nella stessa zona dei rom; cfr. FRA (2013), Analysis of the FRA Roma Survey results by gender, disponibili al link: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/ep-request-roma-women.pdf>.

¹¹⁹ Casa della Carità (2012), *EU-Inclusive*, op. cit.

¹²⁰ Ricordy A., Motta F, Gerace S., 2014, *SaluteRom*, Pendragon.

¹²¹ Studio sulla salute materno infantile nelle comunità Rom. *Il caso di Roma*, disponibile al link: http://www.romsintimemory.it/assets/files/discriminazione/inclusione_sociale/lavoro/III.2.C%20allegato%2015%20salute_donne_rom_save.pdf.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ FRA, (2013), *Analysis of the FRA Roma Survey results by gender*, disponibile al link: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/ep-request-roma-women.pdf>; FSG (2009), *Health area. Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europe. Bulgaria, Czech Republic, Greece, Portugal, Romania, Slovakia, Spain, Fundacion Segretariado Gitano*, Madrid.

EDUCAZIONE

Introduzione

In Italia, lo studio della situazione educativa delle comunità Rom e Sinti ha sofferto a lungo di un problema di metodo di registrazione dei dati. Fino all'inizio degli anni 2000, i questionari del Ministero della Pubblica Istruzione (MIUR) inviati alle scuole per registrarne la presenza nelle classi riportavano la richiesta di indicare il numero di "studenti nomadi". Questo è un elemento essenziale: se le scuole italiane sono state interrogate sulla presenza di "studenti nomadi", le risposte fornite dagli istituti non hanno fotografato la situazione globale delle comunità in Italia; erano conteggiati soltanto gli studenti che vivevano nei campi nomadi o anche gli studenti che i singoli insegnanti riconoscevano come Rom, secondo la propria conoscenza personale. Questi studenti erano spesso in una condizione di grave deprivazione educativa e quindi le istituzioni ne hanno derivato a lungo, forse tutt'oggi, l'immagine di Rom e Sinti come soggetti costantemente in situazione di difficoltà scolastica: per molti anni, le difficoltà educative sono state scambiate per una caratteristica etnica. Tuttavia, il punto cruciale è che gli alunni rom sono registrati come tali dagli insegnanti o perché gli studenti provengono da un campo vicino o perché sono segnalati dai servizi sociali. Poiché la maggior parte degli alunni rom tende a sfruttare un approccio mimetico per evitare lo stigma a scuola, è difficile valutare effettivamente il numero totale degli iscritti considerando che circa l'80% di rom e sinti non abita in un campo e non dichiara pubblicamente la propria appartenenza. Pertanto ogni tipo di misurazione e valutazione rischiano di essere inficiati da elementi quantitativi non perfettamente definiti. Non è chiaro se il numero di giovani Rom iscritti a scuola sia in aumento a causa di un aumento di stigmatizzazione (dal momento che i Rom vengono identificati come tali da insegnanti non Rom) o dal fatto che i progetti locali in corso siano realmente in grado di ridurre il numero di Rom in dispersione scolastica. Molte persone delle comunità, specialmente se non vivono in un campo nomadi, non si dichiarano Rom e Sinti per non essere inclusi in un gruppo target segnato dal pregiudizio sociale. Inoltre, i dati ottenuti dalle indagini del Ministero della Pubblica Istruzione sui Rom sono sempre stati inserite nei capitoli d'indagine relativi agli studenti stranieri, quindi anche i Sinti e i Rom di cittadinanza italiana si sono trovati spesso inclusi tra coloro che dovevano frequentare i corsi L2, sebbene fossero italiani¹²⁴. Un'altra relazione del MIUR elaborata per l'anno 2014, sottolinea anche è necessario confrontarsi con ulteriori questioni che ancora non hanno trovato risposta: "manca un'indagine sulla regolarità effettiva della presenza di alunni rom a scuola; mancano dati sui percorsi scolastici e sui risultati degli alunni rom; ci sono molte segnalazioni di alunni Rom come portatori di disabilità. Infine, mancano dati certi sul numero di coloro che non vanno mai a scuola"¹²⁵. I dati divulgati dal MIUR si sono sempre riferiti all'unica dimensione di "presenze nomadi", nessun'altra dimensione d'indagine. Quando è stata redatta la Strategia d'inclusione nazionale (NRIS), tali dati erano ancora gli unici disponibili nelle istituzioni educative nazionali, quindi la strategia nazionale, elaborata con la partecipazione delle comunità, ha dovuto affrontare il medesimo problema di non avere certezze sui numeri della frequenza dei Rom a scuola, ma almeno ha sottolineato la necessità di confrontarsi con questa mancanza e indicato la necessità di partire da un'indagine della realtà più veritiera e corrispondente alla realtà sfaccettata delle comunità. NRIS indica anche un tasso di abbandono nel primo ciclo di studi del 42% e una percentuale di circa il 30-40% dei bambini Rom con disabilità certificata: ciò indicherebbe che le istituzioni tendono a considerare il disagio della scuola

¹²⁴ Ministero della Pubblica Istruzione (2000), *Indagine su alunni appartenenti a comunità nomadi*, Roma, <http://archivio.pubblica.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2000/nomadi.shtml>.

¹²⁵ Santagati M., Ongini V., *Alunni di cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi. Rapporto Nazionale*, A.s. 2013/2014; Fondazione ISMU. Iniziative e studi sulla multietnicità, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, p.8; http://www.istruzione.it/allegati/2015/Rapporto_alunni_cittadinanza_non_italiana_2013_14.pdf.

rom come un ritardo cognitivo. Altri problemi ricorrenti segnalati nel documento NRIS sono: irregolarità nella frequenza; abbandono precoce - soprattutto da parte delle ragazze (si presume - ma non ci sono dati scientifici disponibili - che la causa di questo abbandono sia anche il matrimonio età precoce e la scelta di un maggiore controllo sociale verso il genere femminile); un alto tasso di evasione scolastica; nessuna corrispondenza tra le competenze scolastiche e le qualifiche ottenute, ma su tutto ciò non vi sono dati nazionali precisi e certi¹²⁶. La mancanza di dati affidabili è una delle principali carenze del processo decisionale italiano in relazione ai Rom, non solo nelle istruzioni. Nel 2015, l'ANCI (associazione nazionale dei comuni italiani) ha dichiarato: "la mancanza di dati precisi è uno dei principali problemi che dobbiamo affrontare quando si tratta di questioni relative alla popolazione rom. Come specificato anche nel *Rapporto finale dell'Indagine sulle condizioni di Rom, sinti e nomadi in Italia*, non ci sono dati affidabili sulla popolazione Rom residente in Italia, non è certo il numero di individui presenti, il loro livello di istruzione e la disoccupazione, la loro situazione alloggiativa e in generale le loro possibilità di accedere al servizio sanitario, sociale e assistenziale. Non sono inoltre disponibili dati sulla loro aspettativa di vita e sulla mortalità infantile o sul tasso di stranieri e di individui apolidi. Allo stesso modo, anche il loro reddito medio o il loro livello di integrazione sono sconosciuti"¹²⁷. Dal 2017, il MIUR ha seguito un'indicazione informale fornita dal garante della privacy: la raccolta di dati quantitativi utilizzando l'etichetta "Rom o Sinti" può rappresentare un problema per la privacy delle persone appartenenti a tali comunità, quindi negli ultimi 2 anni le relazioni annuali del Ministero sulla scuola non menzionano più la presenza di soggetti rom a scuola e se da un lato è salvaguardata la privacy, dall'altro il lavoro di ricerca in assenza di dati misurabili diviene per larga parte approssimativo¹²⁸.

Accesso ad un'istruzione prescolare di qualità

Gli ultimi dati quantitativi disponibili sono quelli per l'anno scolastico 2014-2015. In tale periodo, il numero complessivo di alunni rom a scuola risultava di 12.437, +780 rispetto all'anno precedente, quindi in contrasto con il graduale calo verificatosi negli ultimi due anni. Prendendo in considerazione i diversi ordini scolastici, notiamo l'iscrizione di 2.179 bambini Rom in età prescolare (+ 292 rispetto all'anno precedente)¹²⁹.

La Strategia nazionale d'inclusione RSC sottolinea l'importanza di una precoce inclusione dei bambini nell'educazione prescolare per migliorare la frequenza scolastica nella successiva scuola dell'obbligo. Fino ad oggi, non ci sono stati interventi specifici a livello nazionale su questo tipo di scuola, tranne che sporadicamente ed in singoli comuni. Il Progetto Nazionale RSC del Miur ha cominciato a coinvolgere anche il grado dell'infanzia, ma si tratta di un numero ridotto di scuole in specifiche città, non è ancora possibile quindi individuare questo intervento come un elemento dirimente sull'intero territorio italiano. Solo a partire dal periodo 2017-2020, il Progetto Nazionale Roma, Sinti Caminanti (RSC), che sarà descritto nella prossima sezione, indicava anche le ultime classi di istruzione prescolare (studenti di 5 anni) come gruppi target di progetto.

¹²⁶ 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; <http://www.unar.it/unar/portal/wp-content/uploads/2014/02/Strategia-Rom-e-Sinti.pdf> ; p. 55.

¹²⁷ CITTALIA (2015), *National strategy for the inclusion of Roma, Sinti and Travellers. First national survey on the settlements*, Rome, p.9.

¹²⁸ MIUR, *Alunni con cittadinanza non italiana*, anno 2016-2017, Roma, http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+16-17_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621-9e5a-848f1f8609b3?version=1.0.

¹²⁹ MIUR-ISMU (2016), *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale A.s. 2014/2015*, a cura di Mariagrazia Santagati e Vinicio Ongini. "Quaderni Ismu", n. 1. http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+16-17_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621-9e5a-848f1f8609b3?version=1.0.

Il crescente numero di bambini che frequentano l'educazione prescolare è un segnale di maggiore fiducia delle comunità Rom e Sinti rispetto a questo ordine d'istruzione. L'aumento risponde anche a un cambiamento delle condizioni di vita e di lavoro: l'iscrizione alla scuola materna avviene spesso quando le donne trovano lavoro e non hanno la possibilità di affidare i propri figli a nessun parente. È anche la scuola in cui i Rom e Sinti trovano anche una minore presenza di pregiudizi e quindi laddove sussistano esperienze d'inclusione e partecipazione sociale più forte, l'ingresso alla scuola dell'infanzia diviene pratica più comune.

Un elemento importante è che nell'educazione prescolare non ci sono interventi specifici sui Rom e questo è visto dalle comunità come la garanzia di un posto più accogliente: all'asilo, i Rom non diventano un gruppo target.

Migliorare la qualità dell'istruzione fino alla fine dell'istruzione obbligatoria

In termini di istruzione (asse 1), la NRIS cita il seguente obiettivo: "Aumentare la quantità e la qualità delle opportunità di istruzione e il numero di studenti RSC iscritti a scuole di tutti i tipi e livelli, incoraggiandone la partecipazione e il successo accademico e la piena istruzione, secondo i seguenti obiettivi specifici":

1. Promuovere processi di pre-scolarizzazione e scolarizzazione dei bambini Rom e Sinti, promuovendo l'accesso non discriminatorio (iscrizione, frequenza, risultati) a tutti i livelli delle scuole e combattendo l'abbandono scolastico dei bambini RSC nelle scuole primarie e secondarie;
2. Aumentare la partecipazione dei giovani RSC all'istruzione universitaria, ai corsi di formazione avanzata e alla formazione professionale, compreso l'accesso ai cosiddetti "prestiti d'onore", borse di studio e altre opportunità e benefici, previsti dalla legge;
3. Promuovere il dialogo e la cooperazione tra istituzioni educative, quartiere, famiglie e comunità RSC".

La NRIS non ha elencato politiche specifiche per affrontare la questione, anche perché la mancanza di dati sistemici è particolarmente critica a tale riguardo. Secondo i dati, nel 2011/12 sono stati iscritti 11.899 studenti rom e sinti (rispetto a una stima di circa 30.000 bambini che dovevano frequentare la scuola dell'obbligo). Come già accennato, la situazione è leggermente migliorata nel 2014/2015¹³⁰.

Anni scolastici	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado	Totale
A.s. 2007/08	2.061	6.801	3.299	181	12.342
A.s. 2008/09	2.171	7.005	3.467	195	12.838
A.s. 2009/10	1.952	6.628	3.359	150	12.089
A.s. 2010/11	2.054	6.764	3.401	158	12.377
A.s. 2011/12	1.942	6.416	3.407	134	11.899
A.s. 2012/13	1.906	6.253	3.215	107	11.481
A.s. 2013/14	1.887	6.132	3.464	174	11.657
A.s. 2014/15	2.179	6.441	3.569	248	12.437
Var. % 2007/08-2014/15	5,7	-5,3	8,2	37,0	0,8
Var. % 2014/15-2013/14	15,5	5,0	3,0	42,5	6,7

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Miur

A tale riguardo, il gruppo di lavoro sull'istruzione si è riunito solo due volte e non è stata elaborata alcuna politica nazionale specifica per affrontare la questione. Anche se l'istruzione è una competenza nazionale e il Ministero della Pubblica Istruzione ha unità regionali e provinciali, non hanno promosso un approccio o una misura unificata. Ci sono solo attività educative limitate registrate a livello locale, come sistemi di trasporto dedicati,

¹³⁰ MIUR-ISMU (2016), *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale A.s. 2014/2015*, a cura di Mariagrazia Santagati e Vinicio Ongini. "Quaderni Ismu", n. 1. http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+16-17_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621-9e5a-848f1f8609b3?version=1.0.

attività per i compiti dopo la scuola, ecc.¹³¹. Simili attività sono gestite a livello comunale da autorità locali impegnate per proprio conto, senza alcun coordinamento da parte del Ministero della Pubblica Istruzione. L'esperienza più importante a livello nazionale e finalizzata in particolare alla scuola dell'obbligo è rappresentata ancora una volta dal Progetto Nazionale Rom, Sinti, Caminanti (RSC). Si tratta di un progetto pilota attivato per gli anni 2014-2017 che oggi continua con scadenza al 2020, finanziato dai fondi di inclusione PON. Il progetto pilota ha rappresentato la misura più rilevante per sradicare l'abbandono dei Rom da parte del governo nazionale¹³². Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso il progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione attraverso un'azione condivisa che coinvolge quindici città con particolari problemi o presenze in particolare rispetto alle giovani generazioni di queste comunità. Queste città hanno un budget dedicato per affrontare le questioni relative all'educazione (legge n. 285 del 1997). Le città toccate dall'azione sono Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia. Queste città si sovrappongono parzialmente a quelle che ora vengono chiamate "città metropolitane". Il progetto pilota è durato tre anni (2013/14, 2014/15, 2015/16) da un punto di vista sia organizzativo che sistemico, poiché prevede l'istituzione di gruppi di lavoro locali e di team interdisciplinari polifunzionali, con il compito di implementare un singolo progetto nazionale in varie aree del paese - in modo da mettere in atto un sistema di valutazione per tutte le misure da attuare o in corso di attuazione"¹³³. L'attenzione è stata rivolta all'istruzione primaria e al primo grado della scuola secondaria, che sono considerati cruciali per il processo scolastico/educativo. Il progetto è interessante perché l'obiettivo non è l'individuo ma la classe nel suo insieme. Inoltre, il progetto prevede anche il coinvolgimento di famiglie e di associazioni locali. Il nuovo progetto (2017-2020) ora abbraccia per la prima volta anche la scuola dell'infanzia¹³⁴.

Il nuovo progetto nazionale (2017-2020) coinvolge 5.580 studenti, circa 600 bambini rom e sinti e 81 scuole. Il triennio 2017-2020 comprende incontri di formazione, workshop e attività rivolte alle famiglie. Il lavoro è centrato su tre aree: la scuola, i contesti di vita e la rete di servizi locali. Il lavoro nella scuola, volto a promuovere una scuola più inclusiva e a combattere l'abbandono scolastico, è indirizzato a tutti gli studenti presenti nelle classi coinvolte nel progetto, gli insegnanti e i dirigenti scolastici¹³⁵.

Dal 2018 è attivo anche il progetto annuale RISE (Roma Inclusive School Experience) coordinato dall'Università di Bologna. Il progetto RISE incorpora le linee guida del Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini RSC, lo supporta e introduce alcune azioni innovative, rivolte in particolare al contesto scolastico delle scuole coinvolte nella pianificazione nazionale. Si svolge in coordinamento con i partner europei (Portogallo e Slovenia) che inseriscono queste azioni in un contesto internazionale a sostegno dei bambini e delle famiglie Rom e Sinti. In Italia, è implementato nelle città di Bari e Bologna, in collaborazione con i relativi Comuni. La prima parte del progetto, finalizzata a rilevare, decostruire, elaborare e rielaborare rappresentazioni, problemi relativi all'inclusione dei bambini RSC ma anche buone pratiche sviluppate negli ultimi anni dagli insegnanti, è principalmente condotta attraverso interviste, focus group e raccolta di materiale utile per

¹³¹ Giovannetti M., Marchesini N., Baldoni E. (2016) *Gli insediamenti rom, sinti e caminanti in Italia*, Roma, Cittalia, Unar and ANCI.

¹³² UNAR (2016) *2016 report of Italy to the European Commission under the EU Framework for NRIS and the 2013 Council Recommendation for effective Roma Integration Measures*.

¹³³ UNAR (2014), *Italian Progress Report in the Implementation of the National Roma Integration Strategy 2013*.

¹³⁴ Innocenti (2017), *Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti. Rapporto finale terza annualità 2015-2016*, Questioni e Documenti Vol. 60, https://www.minori.gov.it/sites/default/files/Quaderno_61.pdf.

¹³⁵ <https://www.minori.it/it/news/progetto-per-lintegrazione-dei-bambini-rom-nuovo-triennio-2017-2019>.

definire le politiche sociali italiane e locali per comunità Rom e Sinti. Le azioni del progetto sono principalmente orientate all'inclusione scolastica, partendo dal presupposto che l'inclusione si ottiene anche lavorando con l'intera classe in cui sono inseriti i bambini (in continuità con il progetto nazionale) e supportando gli insegnanti nell'adozione di metodologie di insegnamento partecipativo¹³⁶.

Sostegno all'istruzione secondaria e superiore, in particolare per le professioni fortemente richieste dal mercato del lavoro

Per quanto riguarda la scuola secondaria in Italia, la mancanza di dati sulla presenza di Rom e Sinti non ci consente di offrire analisi con valore scientifico. Nelle comunità Rom e Sinti, l'inizio del primo grado della scuola secondaria corrisponde al momento di una maggiore percezione dei pregiudizi da parte degli studenti. Per questo motivo, gli studenti Rom e Sinti evitano di dichiarare la propria appartenenza etnica. L'osservazione del contesto nazionale sembra dimostrare una permanenza di Rom e Sinti al primo grado della scuola secondaria quando questi studenti vivono in condizioni abitative decenti (siano essi piccoli campi nomadi o case). La situazione cambia per i grandi campi nomadi delle metropoli in cui vivono migliaia di Rom e Sinti, lontani da città, scuole e servizi, in questi casi l'abbandono scolastico è molto più evidente. Questa situazione di disaffezione per la scuola è anche legata ai frequenti sgomberi che hanno avuto luogo nel 2009 (in quegli anni il governo italiano aveva introdotto un decreto di "emergenza nomadi" successivamente dichiarato non costituzionale, ma di fatto, nelle grandi e piccole città italiane, gli sgomberi sono continuati fino ad oggi e spesso senza soluzioni abitative alternative). L'osservazione a livello nazionale mostra che nei luoghi in cui Rom e Sinti vivono in case o in piccoli campi nomadi, la frequenza è nella media nazionale. I problemi principali sono legati alle condizioni di vita nei ghetti o in baraccopoli che causano disagio scolastico e mancanza di sostegno efficace: a volte c'è un sostegno educativo a scuola, ma non c'è sostegno per le famiglie e quindi si verificano situazioni in cui la scuola non ha mai contatti con le famiglie i Rom e Sinti. Per questo motivo, il secondo grado di scuola secondaria è frequentato senza problemi dagli studenti di Sinti e Rom che non vivono nei ghetti, ma non è frequentato da coloro che vivono in grandi aree metropolitane (anche in questo caso l'assenza di dati certificati non consente facili generalizzazioni). Il sostegno che le singole scuole offrono agli studenti Rom e Sinti ha effetti positivi quando questi studenti sono già inseriti nella società: nel corso degli anni, le singole scuole che hanno ottenuto i migliori risultati hanno sostenuto l'intera classe senza rendere gli studenti Rom e Sinti obiettivi specifici e senza farli uscire dalle classi. Per ora non esiste un unico approccio all'inclusione educativa di Rom e Sinti e i risultati positivi o negativi sono spesso legati all'impegno dei singoli insegnanti; da questo punto di vista, non ci sono ancora linee guida nazionali su cui investire. L'accesso all'università è ancora un elemento poco frequente e, in ogni caso, gli studenti che ottengono una laurea sono proprio quei Rom e Sinti che spesso non vivono nei ghetti o che hanno evitato di essere identificati come un gruppo target dalle istituzioni educative.

Lotta alla discriminazione e all'antiziganismo nell'istruzione

Al terzo obiettivo dell'asse educativo (NRIS), è sottolineato il problema del dialogo tra Rom e non Rom, che riguarda specificamente la lotta all'antiziganismo attraverso l'educazione. Una delle azioni più implementate in Italia è stata quella di combattere l'antiziganismo attraverso la conoscenza della storia e la persecuzione e sterminio subito da Sinti e Rom in Europa. Tra le questioni chiave individuate nella NRIS c'è la storia dei Rom e in particolare di Porrajmos (la persecuzione e lo sterminio di Rom e Sinti in Europa). Lo stesso tema emerge anche in merito alla sensibilizzazione (asse antidiscriminazione). La differenza riguarda l'obiettivo: mentre l'asse educativo copre scuole e programmi, l'antidiscriminazione copre il discorso pubblico e il tema del Giorno della Memoria che in

¹³⁶ http://www.ic5bologna.gov.it/images/pages/21010-87943-RISE_Progetto_Ore_2018_19.pdf.

Italia ancora non nomina lo sterminio di Sinti e Rom all'interno della legge preposta: in entrambi i casi Porrajmos non è stato riconosciuto istituzionalmente in Italia e la sua conoscenza non è pertanto diffusa¹³⁷.

Dal 2004, l'UNAR ha implementato i bandi "APAD" per la lotta all'odio razziale e contro l'incitamento all'odio etnico: questo bando ha finanziato varie azioni per combattere l'antiziganismo a livello locale, in collaborazione con molti comuni italiani. Dal 2014, il MIUR ha promosso l'inserimento della storia del genocidio di Sinti e Rom nei programmi di studio in tutte le scuole. Dal 2018, il forum delle associazioni Rom e Sinti che si riunisce presso l'UNAR ha avviato una serie di azioni legate alla lotta contro l'antiziganismo a partire dalla conoscenza della storia della persecuzione: le associazioni stanno collaborando con scuole e autorità locali per iniziative che si svolgeranno nel 2019. Nel 2018 Unar e Miur hanno promosso un viaggio-studio ad Auschwitz con scuole, comunità ebraiche e comunità rom e sinti; nel maggio 2018 Unar ha promosso la visita delle comunità rom e sinte italiane ai luoghi di persecuzione sorti in periodo fascista, anche in questo caso le associazioni hanno collaborato con le scuole dei comuni limitrofi. Il Miur aveva attivato un gruppo di lavoro interno sulla memoria Rom/Sinti, ma nessuna informazione è disponibile per gli ultimi anni di attività. Tutte le informazioni disponibili risalgono all'anno scolastico 2014/15 e alla promozione del sito <http://www.romsintimemory.it>.

Dal punto di vista delle comunità Rom e Sinti, la richiesta più importante è quella di ottenere un mediatore culturale all'interno delle scuole: il mediatore può garantire l'uso del romanes (o del sinto) come seconda lingua, ma anche fornire una mediazione culturale con famiglie sinti e rom italiane o di origine straniera. Quando il mediatore è stato inserito in alcuni progetti della Regione Trentino Alto Adige (almeno 15 anni fa, ma i progetti sono stati interrotti), i risultati scolastici di queste scuole sono migliorati. Oggi, Rom e Sinti in Italia non sono riconosciuti come minoranza linguistica e per questo motivo l'inclusione di un mediatore a scuola diventa più complicata. Inoltre, in tutti i progetti identificati in questo documento, la diminuzione del conflitto etnico che garantiva una scuola di accoglienza per tutti si è dimostrata di fondamentale importanza.

¹³⁷ Jo Cox - Camera dei deputati - Commissione "Jo Cox" sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio (2017) Relazione Finale, Available at: <http://www.camera.it/leg17/1313> (Accessed: 4 March 2018).

RACCOMANDAZIONI

Occupazione

Andrebbero varati interventi che sostengano l'inclusione nel mercato del lavoro espliciti ma non esclusivi per i rom, tanto per il lavoro dipendente, quanto per il lavoro autonomo. Rispetto a questo aspetto, un intervento concreto, nell'immediato, potrebbe essere l'avvio della sperimentazione in Italia del modello *Acceder*.

Strutturare protocolli di rilevamento dati sul tema dell'accesso al lavoro dei rom e degli altri gruppi vulnerabili capaci di garantire la rilevazione di informazioni socio-statistiche sistematiche e periodiche sulla condizione lavorativa dei rom e degli altri gruppi vulnerabili.

Pianificare interventi e politiche di sostegno all'inserimento lavorativo dei rom e degli altri gruppi vulnerabili che abbiano una prospettiva temporale di medio e lungo periodo e che prevedano, sin dalla fase di ideazione, la partecipazione congiunta di attori pubblico-istituzionali, associazionismo rom/pro rom, terzo settore.

Pianificare percorsi formativi che valorizzino le competenze che spesso i soggetti già possiedono e/o che tengano conto delle aspirazioni dei singoli e delle richieste espresse dai diversi mercati locali.

Pianificare e sostenere percorsi di empowerment per la componente femminile e giovanile della comunità rom finalizzati all'inserimento socio-lavorativo.

Potenziare, laddove esistano e creare, dove sono assenti, forme di mediazione che facilitino l'accesso dei rom e degli altri gruppi vulnerabili ai Servizi pubblici per l'Impiego.

Prevedere che gli interventi volti all'inserimento lavorativo non si limitino solo all'attivazione dei tirocini e/o borse lavoro.

Sostenere e incentivare i processi di scolarizzazione che possano garantire l'accesso ai giovani rom alla formazione universitaria.

Abitare e servizi pubblici essenziali

This process could be supported by promoting the training of regional and local stakeholders, in order to support their use of the ESI Funds' investments to develop programs and projects aimed at promoting Roma housing inclusion. A long term approach for addressing segregation is necessary, as prerequisites to successful desegregation should include:

Considerando l'esclusione abitativa di lungo periodo delle comunità RSC che vivono in campi, aree svantaggiate e insediamenti informali, occorre iniziare ad affrontare la segregazione abitativa in linea con gli orientamenti della Commissione, attraverso la promozione di una legislazione ad hoc e nuove politiche in senso inclusivo. Tale cambio dovrebbe essere supportato dallo studio e dalla diffusione di buone pratiche di inclusione abitativa attuate con successo da talune autorità locali. Questo processo andrebbe sostenuto promuovendo la formazione del personale di enti locali e regionali, al fine di sostenere il loro accesso ai fondi ESI per finanziare programmi e progetti volti a promuovere l'inclusione abitativa dei RSC. È necessario un approccio di lungo periodo per contrastare la segregazione, attraverso queste azioni preparatorie:

- Mettere sotto osservazione in modo critico le regioni e i comuni in ritardo che ancora non hanno agito come indicato dalla Strategia;
- assicurare il coordinamento tra le parti interessate a livello nazionale, regionale e locale e promuovere il coinvolgimento delle Comunità RCS nella progettazione e nello sviluppo di politiche di inclusione abitativa;
- istituire misure preparatorie e di accompagnamento per sviluppare politiche di inclusione abitativa sostenibili e di lungo periodo secondo un approccio integrato;
- ancorare le politiche di inclusione in un approccio integrato, che dovrebbe includere

l'accesso al lavoro e alle prestazioni sociali.

In generale occorre facilitare l'accesso dei rom agli strumenti pubblici di accesso al diritto alla casa e alle forme di sostegno abitativo, eliminando forme di esclusione dirette e indirette. Particolare rilevanza hanno i regolamenti sulle case popolari, dove occorre evitare il mancato accesso da parte delle famiglie rom. In particolare, se un campo nomadi regolare viene chiuso con ordinanza comunale, è inammissibile che lo stesso comune non riconosca il punteggio solitamente attribuito alle famiglie sfrattate da alloggi: eventuali cavilli burocratici vanno risolti preventivamente.

Forme di housing ad hoc per rom e sinti, laddove necessarie per rispondere a emergenze, devono essere accompagnate da una progettazione di lungo periodo, che miri all'inclusione nel tessuto cittadino, evitando che situazioni ipotizzate come emergenziali e temporanee si cronicizzino.

Il contrasto all'antiziganismo rappresenta una sfida che può favorire, sul lungo periodo, l'accesso al mercato privato della casa delle persone rom con adeguate disponibilità.

Impatto delle politiche di tutela della salute

In considerazione dello stretto rapporto tra le condizioni abitative ed economiche dei gruppi RSC e la loro possibilità di accedere all'assistenza sanitaria, allo scopo di integrare i dati già disponibili e acquisire una maggiore conoscenza in materia, è di fondamentale importanza raccogliere maggiori dati e informazioni sullo stato di salute dei rom che risiedono nei campi autorizzati. Sarà quindi essenziale predisporre una rete di monitoraggio. Più in particolare, allo scopo di implementare a livello nazionale il Piano d'Azione Nazionale, deve essere pianificato - per e insieme alle comunità RSC - lo stanziamento di fondi mirati ad ottenere risultati tangibili nel lungo termine.

Devono inoltre essere attivate campagne di sensibilizzazione alla consapevolezza, rivolte sia agli operatori sanitari che ai rom, che devono essere in grado di raggiungere anche i gruppi più vulnerabili, come le comunità RSC che vivono nei campi o negli insediamenti informali, donne e giovani, la cui partecipazione ad iniziative sociali o sanitarie deve essere incoraggiata. Per promuovere l'accesso all'assistenza sanitaria, la Strategia Nazionale di Inclusione focalizza sul ruolo dei mediatori Rom, che costituisce il terzo obiettivo specifico degli assi della salute previsti dalla Strategia medesima. Numerosi attori istituzionali o appartenenti al terzo settore concordano nel ritenere queste figure indispensabili per raggiungere risultati positivi. Purtroppo i tagli alla spesa sanitaria ne rendono al momento impossibile l'assunzione. A questo proposito è essenziale e opportuno considerare il ruolo delle donne RSC che, nonostante la loro situazione vulnerabile, rappresentano un'interessante chiave di accesso al mondo RSC, in particolare per quanto riguarda l'aspetto della salute e dell'assistenza sanitaria. Le donne hanno un ruolo centrale nell'ambito della famiglia, particolarmente nella cura dei bambini e degli anziani, mantengono i contatti tra le comunità ed i servizi di assistenza sanitaria e possono quindi diventare importanti figure di mediazione. Fondi ad hoc devono essere stanziati per questo fine, avendo ben in mente che, anche secondo le sollecitazioni di numerose ong e agenzie europee, è fondamentale che le donne RSC siano maggiormente coinvolte nella pianificazione e implementazione degli interventi di promozione al diritto della salute.

Educazione

Considerando la condizione di analfabetismo e di abbandono scolastico per i minori delle comunità che vivono in campi o insediamenti informali, è necessario sottolineare che è fondamentale sviluppare e promuovere un'attenzione specifica all'accesso al percorso formativo garantendo la qualità della didattica, poiché questo è il solo mezzo in grado di prevenire l'abbandono scolastico successivo e migliorare i risultati scolastici e dunque, di riflesso, le possibilità d'inclusione sociale. E' necessario compiere ulteriori passi per promuovere un sostegno inclusivo e personalizzato ai bambini Rom e Sinti, senza costruire *target group* etnicizzanti che si sono rivelati l'ostacolo più importante ad un accesso scolastico sereno ed inclusivo. Maggiore attenzione deve essere prestata ad offrire occasioni di formazione come "seconda opportunità", per coloro che necessitano di un apprendimento in età adulta, al fine di facilitare la futura occupabilità (si tratta di un percorso necessario per una larga fetta di popolazione italiana, pertanto l'attenzione

specifica deve essere quella di raggiungere ed includere in tali percorsi anche le comunità rom e sinte). Le misure relative alla frequenza scolastica e alla lotta contro la povertà educativa dei bambini non devono essere collegate allo status giuridico dei genitori, come avviene in molti contesti locali. Monitoraggio adeguato, finanziamento sostenibile e formazione degli insegnanti pertinente devono essere garantiti per ottenere risultati tangibili a lungo termine. Rispetto a tutti questi settori di intervento, sono necessari ulteriori sforzi per consentire una valutazione dei risultati delle misure comuni mirate, compreso il loro impatto sull'evoluzione della segregazione, sui livelli scolastici dei Rom/Sinti e sui livelli di occupazione, nonché sull'accesso agli alloggi e ai servizi sanitari in un ambiente integrato. L'esigenza dei fondi SIE di disporre di solidi metodi di monitoraggio potrebbe avere un ruolo importante nel migliorare la valutazione dell'impatto delle misure di integrazione dei Rom. Sono necessari ulteriori lavori su un quadro di indicatori dell'integrazione e dell'inclusione dei rom per consentire il collegamento di misure con input e risultati, in particolare per il monitoraggio e la valutazione delle misure e dei progetti attuati con l'uso di fondi UE, tra cui PON INCLUSIONE e PON METRO.

Alcune azioni risultano fondamentali, come ad esempio:

- raccogliere dati completi che consentano l'analisi dei dati disaggregati con un'attenzione specifica per non creare riferimenti etnici che porterebbero ad un aumento dell'approccio etnico.
- Metodologie di monitoraggio che garantiscano la corretta valutazione delle azioni intraprese per poi orientare le politiche in modo adeguato.
- Fare pieno uso delle piattaforme nazionali per i rom e sinti per garantire un coinvolgimento inclusivo di tutte le parti interessate nell'attuazione, nel monitoraggio, nel reporting e nella revisione delle politiche, promuovere lo scambio, la valutazione e il trasferimento di buone pratiche, costruire partenariati e mobilitare ulteriormente le comunità rom, le autorità locali, la società civile e il settore privato.
- Partecipazione diretta delle comunità rom e sinte su base nazionale e locale.
- Estendere e moltiplicare le iniziative su scala ridotta che si sono dimostrate efficaci, utilizzando i fondi 2021-2027.

BIBLIOGRAFIA

Aspinall, P. (2006). *A review of the literature on health beliefs, health status, and use of services in the Gipsy Traveller population, and appropriate health care interventions*. Health ASERT Programme Wales. Retrieved February 25, 2019, from http://mar.kent.ac.uk/9225/1/Aspinall_Healthbeliefs_ASERT.pdf

Associazione 21 Luglio (2018). *Annual Report 2017*. Retrieved February 25, 2019, from http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2018/04/Rapporto_Annuale-2017_web.pdf (Italian version); http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2018/06/rapporto-inglese_completo_web_giugno_interattivo.pdf (English version).

Associazione 21 Luglio, ERRC (European Roma Rights Centre), & Amnesty International (2016, February 26). *Italy: The National Strategy for Roma Inclusion: a short-lived hope for Roma in Italy*. Retrieved February 25, 2019, from <https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR3035202016ENGLISH.pdf> (English version); <https://aws.amnesty.it/la-strategia-nazionale-per-linclusione-dei-rom-una-vana-speranza-per-i-rom-in-italia-la-commissione-europea-apra-procedura-dinfrazione-contro-litalia/>

Berenice, Lunaria, Compare, & OsservAzione (Eds.) (2013). *Segregation at a price. The cost of 'traveller camps' in Naples, Rome and Milan*. Retrieved February 25, 2019, from <http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa.pdf> (Italian version); <https://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/10/segregation.pdf> (English summary).

Bravi, L. (2012). *Storia e memoria del Porrajmos per il tempo presente. Una storia della scolarizzazione dei rom e dei sinti in Italia. Giving memory a future*. Retrieved February 25, 2019, from http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia_memoria/memoria-negata/Luca%20Bravi%20storia_e_memoria_del_porrajmos_per_il_tempo_presente.pdf

CECODHAS Housing Europe's Observatory (2011). *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. Retrieved February 25, 2019, from <http://www.housingeurope.eu/resource-105/the-housing-europe-review-2012> (Italian, English and French version).

Chirico, M. (2015). *Una migrazione silenziosa, Rom bulgari in Italia*. Todi (PG): Tau Editrice.

Ciniero, A. (2018). *Una questione sociale, non etnica. Processi di interazione ed esclusione di tre gruppi rom nel tempo: il caso del Salento*. *Mondi Migranti*, 2: 169-189.

Ciniero, A. (2018). *Inclusione ed esclusione dei gruppi rom in Puglia. Analisi delle politiche, degli interventi pubblici e dei processi sociali nel contesto regionale*. ICISMI - Università del Salento - Regione Puglia.

Ciniero, A. (2016). *Sfruttati, esclusi e completamente abbandonati dalle istituzioni: braccianti rom a Borgo Mezzanone*. *MigrAzioni – il Blog*. Retrieved February 25, 2019, from <https://migr-azioni.blogspot.com/2016/09/sfruttati-esclusi-e-completamente.html>

Ciniero, A. (2013). *I rom del Campo Panareo di Lecce tra marginalità socio-lavorativa e contingenza*. *Dada Rivista di antropologia post-globale*, 2: 111-133.

CITTALIA (Eds.) (2015). *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Travellers. Implementing the Communication from the European Commission no. 173/2011. First National Survey on the Settlements*. Retrieved February 25, 2019, from https://www.cittalia.it/images/CITTALIA_-_RSC_Indagine_Insedimenti_enW.pdf

Clough Marinaro, I. (2009). *Between Surveillance and Exile: Biopolitics and the Roma in Italy*. *Bulletin of Italian Politics*, 1-2: 265-287.

Colacicchi, P. (2008). *Ethnic Profiling and Discrimination against Roma in Italy: New Developments in a Deep-Rooted Tradition*. *Roma Rights Journal*, 2: 35-44.

Commissione „Jo Cox” sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio (2017). *Relazione Finale*. Roma: Camera dei Deputati. Retrieved February 25, 2019, from <http://website-pace.net/documents/19879/3373777/20170825-JoCoxCommission-IT.pdf>

Daniele, U. (2011). 'Nomads' in the Eternal City: Local policies and Roma Participation in the 'Emergency' Era. *Géocarrefour*, 86(1): 15-24. Retrieved February 25, 2019, from <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.8230>

Daniele, U., Pasta, S., & Persico, G. (2018). From Public Enemy to Urban Ghost. Roma Migrants and the Dismantling of the Nomad Camp Systems in Milan and Rome. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 4(3): 106-135. Retrieved February 25, 2019, from <https://doi.org/10.17356/ieejsp.v4i3.409>

ERRC (European Roma Rights Centre) (2006). *Ambulance not on the way. The disgrace of health care for Roma in Europe*. Retrieved February 25, 2019, from <http://www.errc.org/article/ambulance-not-on-the-way-the-disgrace-of-health-care-for-Roma-in-europe/2632>

ERRC (European Roma Rights Centre) (2000). *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy. Country Report Series*, 9. Retrieved February 25, 2019, from <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/0F/m0000000F.pdf>

Fondazione Casa della Carità „A. Abriani” (Eds.) (2012). *EU Inclusive. National Report on Labour and social inclusion of Roma people in Italy*. Retrieved February 25, 2019, from <http://www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html>

FRA (2011). *Roma survey on poverty and employment*. Retrieved February 25, 2019, from <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/poverty-and-employment-situation-roma-11-eu-member-states>

FSG (2009). *Health and the Roma Community, analysis of the situation in Europe*. Retrieved February 25, 2019, from http://www.gitanos.org/upload/07/81/memoria_gral_fin.pdf

Geraci, S., Motta, F., & Ricordy, A. (2014). *SaluteRom. Itinerari possibili*. Bologna: Pendragon.

Geraci, S. (2012). Rom diseguali nella salute. Determinanti politici e responsabilità collettiva. In Ricordy e tall (2012), *La Salute per i Rom, tra mediazione e partecipazione* (pp. 11-13). Bologna: Pendragon.

Geraci, S., Motta, F., & Ricordy, A. (Eds.) (2009). *Salute senza esclusione. Sperimentazione di interventi per la promozione dell'accesso ai servizi sanitari e dell'educazione alla salute per la popolazione Rom e Sinti in Italia*. Area Sanitaria Caritas di Roma. Retrieved February 25, 2019, from <http://www.caritasroma.it/2014/01/rom-e-salute-le-pubblicazioni/>

Giovannetti, M., Marchesini, N., & Baldoni, E. (2016). *Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia*. Roma: CITTALIA, UNAR, & ANCI. Retrieved February 25, 2019, from https://www.cittalia.it/images/Gli_insediamenti_Rom_Sinti_e_Caminanti_in_iItalia_.pdf

Hajioff, S., & McKee, M. (2000). The health of the Roma People: a review of the published literature, *Journal of Epidemiology and Community Health*, [Nov]54(11): 864-9. Retrieved February 25, 2019, from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11027202>

Halfen, S. (2012). *Situation sanitaire et sociale des „Roms Migrants” in Ile de France*. Observatoire regional de santé d'Ile de France - Études et synthèses. Retrieved February 25, 2019, from http://www.ors-idf.org/fileadmin/DataStorageKit/ORS/Etudes/Etude_1584/ORS_Rapport_Roms_1_.pdf

ISTAT (2018, July 18). *Survey on the performance of public employment services in Italy and abroad*. Rome: Parliamentary Hearing (XI Commission on „Public and private employment and welfare”). Retrieved February 25, 2019, from <https://www.istat.it/it/archivio/219566>

Istituto degli Innocenti (2017). *Progetto per l'integrazione dei bambini rom, nuovo*

triennio 2017-2020. Retrieved February 25, 2019, from <https://www.minori.it/it/news/progetto-per-lintegrazione-dei-bambini-rom-nuovo-triennio-2017-2019>

Istituto degli Innocenti (2017). Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti. Rapporto finale terza annualità 2015-2016. *Questioni e Documenti - Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*, 61. Retrieved February 25, 2019, from https://www.minori.gov.it/sites/default/files/Quaderno_61.pdf

Maestri, G., & Vitale, T. (2017). A Sociology of the Camps' Persisting Architecture: Why Did Rome Not Put an End to Expensive Ethnic Housing Policies?. In M. M. Mendes, T. Sá, & J. Cabral (Eds.) (2017). *Architecture and the Social Sciences: Inter- and Multidisciplinary Approaches between Society and Space* (pp. 197-218). New York: Springer. Retrieved February 25, 2019, from https://doi.org/10.1007/978-3-319-53477-0_13

Marssid, N. (2009). *Cultural beliefs and health behavior of Roma patients in Finland*. Retrieved February 25, 2019, from <http://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/4906/Cultural%20beliefs%20and%20health%20behaviours.pdf>

MEDU (Medici per i diritti umani) (2010). *L'Europa invisibile. Il lavoro di MEDU negli insediamenti spontanei dei Rom rumeni a Firenze e Sesto Fiorentino*. Retrieved February 25, 2019, from http://www.mediciperidirittiumani.org/europa_invisibile.pdf

Ministero della Pubblica Istruzione (2000). *Indagine sugli alunni appartenenti a comunità nomadi. Sintesi conoscitiva dei principali dati*. Retrieved February 25, 2019, from <http://archivio.pubblica.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2000/nomadi.shtml>

MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) (2018). *Gli alunni con cittadinanza non italiana A.s. 2016-2017*. Roma: Statistica e Studi MIUR. Retrieved February 25, 2019, from http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+16-17_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621-9e5a-848f1f8609b3?version=1.0

MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), & Fondazione ISMU. Santagati, M., Ongini, V. (Eds.) (2016). *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale a.s. 2014/2015*. Milano: Quaderni ISMU, 1. Retrieved February 25, 2019, from http://www.istruzione.it/allegati/2016/Rapporto-Miur-Ismu-2014_15.pdf

MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), & Fondazione ISMU. Santagati, M., Ongini, V. (Eds.) (2015). *Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi. Rapporto Nazionale a.s. 2013/2014*. Milano: Quaderni ISMU, 1. Retrieved February 25, 2019, from http://www.istruzione.it/allegati/2015/Rapporto_alunni_cittadinanza_non_italiana_2013_14.pdf

Monasta, L. (2011). La condizione di Salute delle persone Rom e Sinte nei campi nomadi. In P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale (Eds.) (2011). *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*. Atti del Convegno internazionale, Milano (16-18 giugno 2010): Giuffrè editore.

Nacu, A. (2009). Les Roms migrants et la Santé'. *Diversite*, [Decembre] 159: 49-55. Retrieved February 25, 2019, from <http://www2.cndp.fr/archiviate/valid/145686/145686-19470-25167.pdf>

Naga (2011). *Rom e Sinti, la doppia malattia. Indagine sulla (non) applicazione della normativa sanitaria per i cittadini stranieri irregolari a Milano*. Retrieved February 25, 2019, from https://naga.it/wp-content/uploads/2011/04/Abstract_Doppia_Malattia.pdf.

Naga (2018). *Curare (non) è permesso*. Retrieved February 25, 2019, from <http://naga.it/wp-content/uploads/2018/09/Curare-non-e'-permesso.pdf>

Open Society Foundations (2007). *Left out: Roma and access to health care in Eastern and South Eastern Europe*. OSI's Roma Health Project - Public Health Fact Sheet.

- Retrieved February 25, 2019, from https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/leftout_20070423.pdf
- Pasta, S. (2017). L'inclusione delle politiche per i rom: una novità ancora da assimilare. *Aggiornamenti Sociali*, 11: 739-748.
- Pasta, S. (2018). *Razzismi 2.0. Analisi socio-educativa dell'odio online*. Brescia: Scholé-Morcelliana.
- Pasta S. (2019). The media and the public perception of the Roma and the Sinti in Italy. *Trauma and Memory*, Vol. 7, no. 1: 46-52, <https://www.eupsycho.com/index.php/TM/article/view/241>.
- Piasere, L. (1995). *Comunità girovaghe, comunità zingare*. Napoli: Liguori.
- Picker, G. (2010). Nomads' Land? Political Cultures and Nationalist Stances Vis-à-Vis Roma in Italy. In M. Stewart, & M. Rövid (Eds.) (2010). *Multidisciplinary Approaches to Romany Studies* (pp. 211-222). Budapest: Central European University Press.
- Placido Rizzotto Observatory (Eds.) (2018). *IV Agromafie and Caporalato Report*.
- Saitta, P. (2011). Etnografia di un'economia informale in Sicilia. *Etnografia e Ricerca Qualitativa*, 3: 396-421.
- Santilli, C. (2017). I rom che raccolgono il ferro a Roma. Vuoti normativi, economia informale, antiziganismo. *ANUAC*, 6(1): 141-163.
- Shaaf, M. (2010). Roma Health. In Koller T. (Eds.) (2010). *Poverty and social exclusion in the WHO European Region: health systems respond* (pp. 226-256). WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.
- Sigona, N. (2005). Locating 'The Gypsy Problem': The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31-4: 741-756. Retrieved February 25, 2019, from <https://doi.org/10.1080/13691830500109969>
- Solimene, M. (2015). 'I Go for Iron': Xoraxané Romá Collecting Scrap Metal in Rome. *Gypsy Economy. Romani Livelihoods and Notions of Worth in the 21st Century*, New York-Oxford: Berghahn Books.
- Tauber, E. (2000). L' 'altra' va a chiedere. Sul significato del mangapen tra i sinti estraixaria. *Polis*, 3: 391-408. Bologna: Il Mulino.
- Tosi, A. (2007). Lo sguardo dell'esclusione. In M. Ambrosini, & A. Tosi (Eds.) (2007). *Vivere ai margini. Un'indagine sugli insediamenti rom e sinti in Lombardia* (pp. 27-50). Milan: Fondazione ISMU.
- UNAR (National Office against Racial Discrimination) (2016). *2016 Report of Italy to the European Commission under the EU Framework for NRIS and the 2013 Council Recommendation for effective Roma Integration Measures*.
- UNAR (National Office against Racial Discrimination) (2014). *Italian Progress Report in the Implementation of the National Roma Integration Strategy 2013*.
- UNAR (National Office against Racial Discrimination) (2012, February 24). *Italian National Strategy for The Inclusion Of Roma, Sinti And Caminanti Communities - European Commission Communication No.173/2011*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri. Retrieved February 25, 2019, from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/italy_national_strategy_roma_inclusion_en.pdf (English version), <http://www.unar.it/wp-content/uploads/2014/02/Strategia-Rom-e-Sinti.pdf> (Italian version).
- UNDP (United Nations Development Programme) (2002). *The Roma in Central Eastern Europe, avoiding the dependency trap*. Bratislava.
- Università di Bologna (2018). *Project RISE (Roma Inclusive School Experiences)*. Retrieved February 25, 2019, from http://www.ic5bologna.gov.it/images/pages/21010-87943-RISE_Progetto_Ore_2018_19.pdf

Vitale, T. (2008). Etnografia degli sgomberati di un insediamento rom a Milano. L'ipotesi di una politica locale eugenetica. *Mondi Migranti: Rivista di Studi e Ricerche sulle Migrazioni Internazionali*, 1-8: 59-74.

WHO (2010). *How health Systems can address health inequities linked to migration and ethnicity*. WHO Regional Office for Europe. Retrieved February 25, 2019, from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/127526/e94497.pdf

Zamperini, A. (2010). *L'ostracismo: essere esclusi, respinti e ignorati*. Torino: Einaudi.

