

La questione Rom: dalla strategia europea a quella nazionale di Giovanna Profeta

SOMMARIO. 1. I Rom in Europa. 2. Il quadro europeo. 3. Verso una strategia nazionale. 4. I possibili interventi normativi. 5. Il ruolo degli Enti Locali. 6. Conclusioni.

1. I Rom in Europa

Nel trattare la *questione rom*, il primo problema da affrontare è quello terminologico-definitorio. I termini zingaro, nomade, rom e sinto, sono spesso utilizzati nel linguaggio quotidiano come sinonimi.

Nei vari ordinamenti statali, le terminologie utilizzate per descrivere i 'gruppi rom' sono molteplici¹: in l'Italia si parla prevalentemente di rom e sinti, anche se i termini zingaro e nomade persistono in alcune leggi regionali, ordinanze, atti ufficiali e sentenze; in altri Paesi, come il Regno Unito, la Svizzera, l'Irlanda si utilizza il termine 'camminanti' (*travellers*), nella maggior parte dei Paesi balcanici si parla di rom, *ashkhali* ed egiziani. Per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, il Consiglio d'Europa adotta l'espressione 'Roma e Traveller'², mentre l'OSCE si riferisce a 'Roma e Sinti'³.

Nonostante la varia terminologia utilizzata, esistono tratti comuni, specialmente linguistici e di costume, che permettono di considerare i tanti e diversi gruppi come appartenenti ad un unico popolo, diffuso sul continente europeo.

Il fattore più comune e importante che caratterizza Rom e Sinti e permette di considerarli un popolo è la lingua comune, il *romanes*, pur nelle sue molteplici varianti⁴.

Per la Commissione europea la popolazione Rom in Europa varia dai 6 a 12 milioni.

A tal proposito si è fatto riferimento a tre *Europe rom*:

a. *Europa carpato-balcanica*, che vede una percentuale di presenza rom che va dal 60% al 70% del totale dei rom che vivono in Europa. In questa parte d'Europa vi sono Paesi come la Romania con il 26% della popolazione rom d'Europa e la Macedonia che presenta il rapporto più alto tra popolazione rom e non rom, nonché si trovano prevalentemente gruppi che si auto-qualificano come rom, parlano dialetti *romané*⁵ e praticano una vita prevalentemente sedentaria.

¹ V., "Convegno Internazionale sulla Condizione giuridica in Italia di Rom e Sinti", Milano giugno 2010.

² V., "Committee of experts on Roma and Travellers", Strasbourg, 9 July 2008, in http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp.

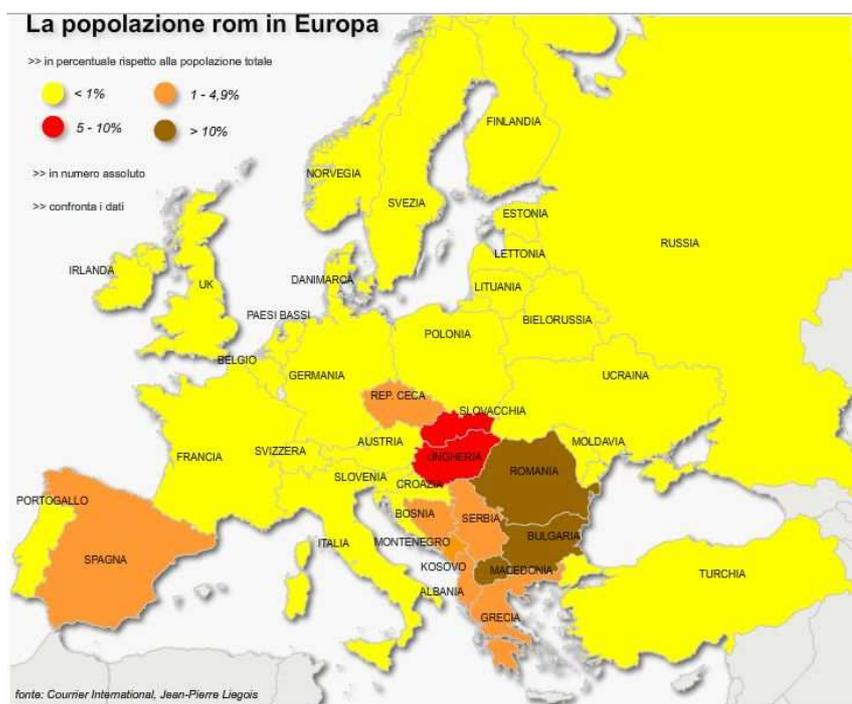
³ V., Decisione n.6/08 "Potenziamento delle iniziative dell'OSCE volte ad attuare il Piano d'Azione per migliorare la situazione dei Rom e Sinti nell'area dell'OSCE", in <http://www.osce.org/it/mc/35491>.

⁴ Generalmente parlano rom il 90% in Estonia, Grecia, Italia, Lituania, Olanda, Svezia, Finlandia, il 50% in Repubblica Ceca e Ungheria, ma in altri Paesi come la Spagna e gran Bretagna si scende fino all'1%.

⁵ Il *Romanes* o *Romanè* è la lingua parlata attualmente dai rom europei. Su questo tema sono stati condotti una serie di studi volti a dimostrare che il *Romanes* presenta tutte quelle strutture linguistiche tali da inserirla, a pieno titolo, tra le

b. *Europa sud-occidentale* (corrispondente alla penisola Iberica e Francia) dove è concentrato tra il 15% e il 20% dei rom presenti in Europa. Nello specifico in Francia, gruppi sinti e *manush* che praticano prevalentemente il nomadismo, in Spagna *calòs*, i quali sono prevalentemente sedentari. Tutti questi gruppi sono accomunati dal parlare dialetti provenienti dal *romané*.

c. *Resto d' Europa*, nel quale risiede il rimanente 10-15% del totale dei rom. In questa parte d'Europa, che ricomprende anche l'Italia, la situazione si presenta molto variegata: sinti in Italia meridionale, Austria e Germania, *romanichel* in Inghilterra, *kalè* in Finlandia, i quali parlano dialetti provenienti dal *romanè*. In questa *terza Europa rom*, vi sono anche gruppi che, seppur qualificati come 'zingari', non parlano il *romané*, come i *travaller* in Irlanda e Scozia e i camminanti siciliani in Italia.



Nel tempo, prendendo atto della notevole presenza della comunità Rom nel territorio europeo, l' Unione Europea ha elaborato numerose decisioni a tutela dei diritti dei Rom ed iniziative volte al riconoscimento della suddetta comunità quale minoranza.

lingue europee, con il fine di garantirne una tutela linguistica. Si tratta di una lingua che è ancora basata su una struttura originaria indiana, su cui, poi, si sono intersecati innumerevoli elementi dovuti all'influenza delle lingue dei paesi attraversati dai vari gruppi rom.

V., D. HALWACHS, *Could we say that Roma are one linguistic minority?*, relazione al "Convegno Internazionale la Condizione Giuridica di Rom e Sinti in Italia", Milano, 16-18 Giugno 2010, Università degli Studi Milano-Bicocca.

⁶ Percentuale Rom e Sinti sulla popolazione UE: 2% (Fonte: Sito Unione Europea). Approssimativamente la stima delle presenze dei Rom negli Stati d'Europa e la percentuale sulla popolazione totale è la seguente: Macedonia 230.000 – 11,5%; Bulgaria 750.000 – 9,3%; Slovacchia 500.000 – 9,2%; Romania 2000.000 – 9%; Ungheria 600.000 – 6%; Serbia-Montenegro 400.000 – 3,8%; Repubblica Ceca 250.000 – 2,6%; Grecia 190.000 – 1,8%; Spagna 700.000 – 1,7%; Francia 350.000 – 0,5%; Russia 450.000 – 0,4%; Italia 140.000 – 0,2%; Germania 150.000 – 0,1%.

2. Il quadro europeo

Le Istituzioni europee hanno adottato una serie di misure volte a contrastare il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, nonché a rafforzare la tutela della minoranza dei Rom Sinti Camminanti nell'Unione Europea.

Esistono, infatti, diversi strumenti specifici indirizzati alla comunità Rom e che ne implicano il riconoscimento quale comunità minoritaria distinta e destinataria di politiche specifiche.

Tra questi possono menzionarsi *Il network EURoma, La Piattaforma europea per l'inclusione dei Rom, La comunicazione della Commissione del 7 aprile 2010*⁷, *La risoluzione del Parlamento europeo del marzo 2009 sulla situazione sociale dei Rom, L'indagine sulle minoranze nell'UE del 9 dicembre 2009*⁸.

L'Unione europea è, pertanto, attore indiretto e protagonista giuridicamente attiva nelle questioni attinenti il trattamento dei Rom, il loro status giuridico di minoranza, e la lotta contro ogni forma di discriminazione.

Nonostante l'adozione della direttiva 2000/43/Ce sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica⁹, il fenomeno discriminatorio resta ancora diffuso. Un'indagine dell'Eurobarometro¹⁰, *Discrimination in the European Union: Perceptions, Experiences and Attitudes*, ha rilevato che la discriminazione per motivi di razza od origine etnica è di circa il 62%.

La ragione di una ridotta diminuzione di tali fenomeni è rinvenibile nel ritardo con cui molti Stati membri hanno trasposto la direttiva all'interno degli ordinamenti e nell'assenza di apposite regolamentazioni nazionali.

L'Unione Europea e gli Stati membri hanno ormai sviluppato la consapevolezza di avere una responsabilità "speciale" nei confronti dei Rom che vivono nel territorio degli Stati membri dell'Unione, nei Paesi candidati e candidati potenziali. Da qui l'inserimento dell'obiettivo di inclusione dei Rom tra le priorità previste nell'ambito della strategia dell'UE 2020.

Un cambiamento di rotta dell'UE nella tutela dei Rom è possibile rinvenirlo nell'adozione del Piano della Commissione per l'integrazione dei Rom, approvato dai leader dell'UE il 24 giugno 2011. Il suindicato Piano di integrazione dei Rom prevede che ciascuno dei 27 Stati membri dell'Unione europea stabilisca le modalità con cui intende migliorare la situazione delle comunità Rom più vulnerabili, che vivono sul suo territorio. L'approvazione del Piano ha dato attuazione alla comunicazione della Commissione del 5 aprile 2011, in cui si esortavano gli Stati membri a definire, vista l'importanza della questione Rom, strategie per la loro inclusione.

Infatti con un'età media di 25 anni contro i 40 anni dell'UE, i Rom rappresentano una percentuale crescente della popolazione in età lavorativa. In Bulgaria e Romania uno su cinque giovani che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro è di origine Rom. Secondo le ricerche della Banca mondiale, la completa integrazione dei Rom potrebbe apportare un beneficio di circa

⁷ V., " *L'integrazione sociale ed economica dei Rom in Europa*", in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0133:IT:NOT>.

⁸ V., FRA, " *Una mappa della discriminazione in Europa – Indagine dell'Unione Europea sulle minoranze e la discriminazione*", in http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Memo-EU-MIDIS-09122009_it.pdf.

⁹ Cfr. GOTTARDI.D, *Le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, a cura di BARBERA.M, Giuffrè editore, Milano 2007.

¹⁰ Ultima indagine è del 2008.

0,5 miliardi di euro l'anno alle economie di alcuni Paesi, aumentando la produttività, tagliando le spese sociali e accrescendo le entrate fiscali¹¹.

Gli obiettivi previsti dal Piano strategico per l'inclusione dei Rom, sono fissati in quattro settori:

- *Istruzione* : fare in modo che tutti i bambini Rom completino almeno la scuola primaria; promuovere l'abolizione della segregazione nelle classi, impiegando mediatori e insegnanti rom nelle scuole, proteggendo la cultura rom attraverso l'uso della loro lingua e garantendo accesso all'educazione infantile e ai programmi d'insegnamento per adulti;
- *occupazione* : eliminare il divario tra i Rom e gli altri cittadini; la strategia UE dovrà assicurare un accesso effettivo al mercato del lavoro, per esempio attraverso lo strumento del microcredito per l'impresa e il libero impiego, insieme a misure per combattere il lavoro sommerso e favorire l'assunzione dei Rom nell'amministrazione pubblica;
- *sanità* : ridurre la mortalità infantile tra i Rom;
- *alloggio* : eliminare le disparità di accesso all'alloggio e a servizi pubblici come l'acqua e l'elettricità, introdurre una politica della casa per i Rom e il divieto della segregazione territoriale, assicurare per tutti i cittadini rom la registrazione pubblica di nascite, matrimoni e decessi.

La Commissione si è concentrata su questi quattro settori perché sono quelli necessari allo sviluppo e al benessere dell'individuo, ed è proprio dal trattamento che ai Rom viene garantito in questi ambiti che è possibile evincere quanto siano discriminati rispetto agli altri cittadini dell'UE.

Un'indagine¹² condotta in sei Paesi dell'UE ha rivelato, infatti, che solo il 42% dei bambini Rom completa la scuola primaria, rispetto a una media europea del 97,5%.

Per l'istruzione secondaria, la frequenza dei Rom è stimata appena al 10%. Nel mercato del lavoro i Rom presentano tassi di occupazione più bassi e una maggiore discriminazione. Per quanto riguarda la situazione abitativa, spesso non hanno accesso a servizi essenziali come l'acqua corrente o l'elettricità, e anche dal punto di vista sanitario esiste un divario: la speranza di vita dei Rom è di 10 anni inferiore alla media dell'UE, che è di 76 anni per gli uomini e 82 anni per le donne.

Il peso di queste diversità all'interno dell'Unione, i cui principi fondamentali sono la parità, l'uguaglianza e la non discriminazione, ha costituito lo stimolo al raggiungimento dell'accordo e alla elaborazione del Piano, che, come affermato dalla Commissario europeo per la Giustizia Viviane Reding, rappresenta un segnale forte in quanto *l'esclusione dei Rom non è compatibile con i valori sociali e il modello economico dell'Unione Europea*.

Il Piano ha affidato all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e ai rappresentanti dei Rom il controllo sulla realizzazione e l'effettiva applicazione e rispetto delle strategie di inclusione in esso contenute.

Una prima verifica sui progetti di attuazione del Piano, da parte dei singoli Stati membri, è avvenuta alla fine del 2011, data in cui questi avrebbero dovuto presentare i progetti delle proprie future strategie nazionali.

¹¹ Cfr. IP/11/400 DEL 05/04/2011 , " *La Commissione europea sollecita gli Stati membri a definire strategie nazionali per l'integrazione dei Rom*", in http://ec.europa.eu/justice/news/intro/news_intro_en.htm.

¹² V., http://ec.europa.eu/attualita/primo_piano/giustizia_liberta/quadro_politiche_rom_it.htm.

3. Verso una strategia nazionale

L'Italia, che è stata più volte oggetto di richiamo da parte della Commissione a causa dell'assenza di leggi specifiche e dell'adozione di provvedimenti urgenti poco conformi alla normativa dell'Unione Europea in materia, sta attualmente elaborando una strategia nazionale, volta a tradurre in azioni concrete e disposizioni normative quanto stabilito dal Piano della Commissione.

Nello specifico, le istituzioni politiche in primis e le varie organizzazioni che operano nel settore hanno compreso che, alla luce dei crescenti obblighi internazionali e comunitari, e soprattutto, per un'effettiva applicazione del principio di uguaglianza, è necessario predisporre misure concrete, adeguate e specifiche che agevolino l'inclusione della comunità rom e superino il tradizionale approccio di tipo assistenzialista e/o emergenziale, così da affermare pienamente i diritti sanciti dalla Costituzione, l'uguaglianza, la parità di trattamento e la garanzia dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili.

Il richiamo all'articolo 3 della Costituzione, che riconosce la pari dignità sociale a tutti i cittadini, appare centrale nell'affrontare la condizione dei Rom, Sinti e Camminanti, che spesso nel territorio nazionale sono discriminati, emarginati e stigmatizzati.

Il cammino verso l'elaborazione definitiva di una strategia nazionale di integrazione¹³ della comunità Rom è scandito da alcuni passaggi ed è articolato nelle seguenti tappe:

1 tappa : audizione di tutte le parti coinvolte, associazioni, parti politiche, comunità rom; programmazione e stesura di un testo condiviso che allochi e utilizzi le risorse in modo integrato, tale da essere funzionale alla futura programmazione dei fondi strutturali, che l'Unione europea assegnerà in base alle strategie adottate;

2 tappa : raccolta dei contributi dei ministeri, attività di discussione e riesame del testo formulato, stesura ufficiale del piano nazionale contenente strategie e progetti fino al 2020;

3 tappa : prima verifica sull'attuazione del Piano alla data del 31 dicembre 2013.

Obiettivo generale che la Strategia nazionale intende perseguire è quello di promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle comunità Rom Sinti Camminanti nella società, assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita, renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione, la partecipazione al proprio sviluppo sociale, l'esercizio e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione Italiana e dalle Convenzioni internazionali.

Al fine di realizzare l'obiettivo appena illustrato e il completo superamento di ogni forma discriminatoria, la strategia nazionale dovrà porre le basi per una compiuta normazione di carattere nazionale, che non solo funga da "sostegno" al completamento e al miglioramento di necessarie politiche territoriali di livello locale o regionale, ma stabilisca precisi principi e criteri per l'effettiva tutela delle comunità Rom Sinti Camminanti nella loro qualità di minoranze nazionali.

Infatti la strategia nazionale, soprattutto attraverso un nuovo quadro normativo, potrà da un lato sottrarre il fenomeno Rom Sinti Camminanti ad una trattazione meramente emergenziale, dall'altro prendere in considerazione l'opportunità di programmare interventi di integrazione di medio e lungo periodo in vista della definizione dell'agenda *Europa 2020* e far diventare l'inclusione dei Rom Sinti Camminanti parte di un processo di maturazione culturale più complessivo, che interessa l'intera società.

¹³ V., " *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti, attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011*", in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf.

Un ruolo rilevante per la promozione e la realizzazione dei principi sanciti dal Piano della Commissione è svolto dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, che come previsto nel documento¹⁴ rappresenta Punto di Contatto Nazionale, individuato dal Governo, per l'attività di coordinamento e stesura della strategia nazionale volta alla rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica.

La ratio dell'assegnazione di tale delicato compito al suddetto ufficio va rinvenuta nelle funzioni ad esso riconosciute dal D. Lgs. n. 215/2003 con il quale è stato istituito¹⁵.

In relazione alle predette funzioni la nuova strategia d'azione dovrà delineare:

- la costruzione di un modello di governance sussidiaria e integrata per la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle discriminazioni razziali, che vede in concerto e collaborazione le istituzioni nazionali, il sistema delle autonomie locali, le parti sociali, le ONG di settore e le associazioni di rappresentanza delle comunità straniere;
- un percorso di rielaborazione e applicazione di un nuovo modello organizzativo dell'Ufficio, sfociato nel passaggio dal *call center* al *contact center* attraverso un'apposita gara europea per l'affidamento del servizio, nella costituzione del Comitato tecnico per la redazione di raccomandazioni, pareri e attività ispettiva;
- un processo di riposizionamento presso istituzioni, enti locali, ONG e parti sociali teso a recuperare criticità del passato e a dimostrare, nei fatti, l'effettività delle funzioni dell'UNAR e la sua rigorosa imparzialità e autonomia;
- una incessante attività itinerante sul territorio nazionale;
- la definizione di una strategia complessiva di tutela delle comunità Rom e Sinte, attraverso la realizzazione della Campagna Dosta del Consiglio d'Europa e la costruzione di un modello di governance da sperimentare nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) nell'ambito del Fondo Sociale Europeo attraverso il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza delle comunità Rom e Sinte;

La pianificazione della strategia nazionale porterà non solo a necessarie modifiche dell'ufficio preposto alla redazione di questa, ma anche all'attivazione di un settore specifico, al suo interno, chiamato a realizzare la campagna di inclusione dei Rom Sinti Camminanti.

In particolare è stata costruita una sorta di camera di regia composta da rappresentanti delle seguenti amministrazioni ed enti: Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute, Conferenza dei Presidenti delle Regioni, Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), Unione Province d'Italia (UPI).

A tal proposito è stato sottolineato come occorre, da un lato, valorizzare le azioni già poste in essere dalle altre realtà coinvolte dando coerenza ad un quadro condiviso di misure politiche di inclusione, e dall'altro, riflettere e decidere di intraprendere azioni condivise, in primis, nei quattro assi di intervento, relativi al lavoro, alla casa, alla scuola ed alla salute, nonché alcune "azioni di sistema" di natura trasversale e che risultano necessarie per l'efficace raggiungimento degli obiettivi specifici contenuti nei summenzionati assi di intervento.

¹⁴ V., "Strategia Italiana Rom e Sinti", in <http://2.114.23.93/unar/puntodicontattorom.aspx>.

¹⁵ È possibile individuare quattro ampie categorie di funzioni: l'attività di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, l'attività di promozione di azioni positive, di studi, ricerche, corsi di formazione e scambi di esperienze per stabilire linee guida in materia di lotta alle discriminazioni, codici di condotta, protocolli di intesa per la realizzazione di interventi in favore della parità di trattamento, e infine la funzione di monitoraggio e verifica dell'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e dell'efficacia dei meccanismi di tutela.

Nel dettaglio la Strategia di azione sarà delineata in Linee-guida settoriali, orientate da un approccio integrato, in conformità con le priorità dell'Agenda dell'UE 2020 per una società inclusiva. Sulla base di un principio di intervento "esplicito ma non esclusivo" a favore dei Rom Sinti Camminanti, si partirà coordinando, monitorando e rafforzando l'intervento delle Pubbliche Amministrazioni relativamente a politiche globali finalizzate allo sviluppo dell'integrazione sociale delle popolazioni Rom Sinti Camminanti, tenendo in considerazione anche le opinioni e gli atteggiamenti assunti, a tal proposito, dal tessuto sociale locale.

Nell'elaborazione della Strategia nazionale, al fine di assicurare il massimo coinvolgimento dell'associazionismo sono state organizzate riunioni e momenti di confronto con le principali associazioni nazionali e internazionali impegnate per l'inclusione dei Rom Sinti Camminanti, in stretto raccordo con le Federazioni Rom e Sinte, e al fine di formalizzare la partecipazione dell'associazionismo Rom alla elaborazione e monitoraggio della Strategia nazionale, è stata aperta presso il sito dell'UNAR una pubblica richiesta¹⁶ di manifestazione di interesse per la creazione di Tavoli di lavoro regionali, provinciali e comunali opportunamente diffusa anche tramite i siti istituzionali delle Regioni e dell'associazionismo.

Significativo l'incontro con il mondo dell'associazionismo in cui rilevanti sono le attività di ascolto, dialogo e confronto con i soggetti, futuri destinatari della strategia nazionale.

Strettamente legata a questa prima fase, e di altrettanta rilevanza, è la cooperazione interistituzionale e la concertazione e condivisione con la società civile.

Frutto di tali momenti sarà, all'interno della strategia nazionale, l'elaborazione di un sistema di governance¹⁷ che prevede quanto segue:

- *Un Tavolo Interministeriale*, con compiti di indirizzo e coordinamento politico-istituzionale della Strategia nel suo complesso, coordinato dal Ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione, cui partecipano di diritto il Ministro dell'Interno, il Ministro del Lavoro, delle Politiche Sociali e delle Pari Opportunità, il Ministro della Salute, il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, il Ministro della Giustizia, che dovranno periodicamente relazionare, sia rispetto allo stato di attuazione della Strategia che in merito ad ogni eventuale iniziativa o azione di natura normativa o regolamentare eventualmente da adottarsi ai fini dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi in essa previsti;

- *Una Cabina di Regia Regioni ed Enti Locali*, con funzioni di interfaccia e reciproca cooperazione in merito ai settori di precipua competenza del sistema delle autonomie locali, cui partecipano i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'Unione delle Province (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni (ANCI);

- *Un Forum delle Comunità Rom Sinti Camminanti*, con funzioni di interfaccia, relazione e concertazione con i Tavoli nazionali e la Cabina di Regia Regioni ed Enti locali, sia rispetto all'attuazione della Strategia che in merito alla sua periodica revisione e valutazione ;

- *Gruppi di lavoro ad hoc*, che potranno essere costituiti al fine di approfondire alcune specifiche tematiche di prioritario e rilevante interesse ai fini dell'attuazione della Strategia (es. la questione del riconoscimento giuridico dei Rom Sinti Camminanti);

- *Azioni di sistema a regia nazionale* volte in particolare a sostenere ed implementare l'attuale livello di *capacity building* istituzionale e della società civile per l'inclusione sociale dei Rom Sinti Camminanti, a promuovere e realizzare un sistema integrato permanente di reti e centri

¹⁶ V., in <http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/bandi-e-avvisi/47-avvisi/2127-inclusione-rom-e-sinti-emanato-lavviso-per-la-partecipazione-alle-strategie-nazionali>.

¹⁷ V., "Strategia Italiana Rom e Sinti", in <http://2.114.23.93/unar/puntodicontattorom.aspx>.

territoriali contro le discriminazioni, a programmare ed attuare una strategia ad hoc nel settore dell'informazione e della comunicazione, ad elaborare, sperimentare e rendere permanente un modello di partecipazione delle comunità Rom Sinti Camminanti ai processi decisionali nazionali e locali, ad assicurare l'istituzione e il funzionamento efficace di specifici metodi di monitoraggio per valutare l'effetto delle misure contenute nella Strategia;

- *Un Quadro di sostegno economico e finanziario* per la concreta attuazione delle politiche di integrazione.

Attraverso le diverse misure in cui la Strategia nazionale è articolata si vuole raggiungere un concreto miglioramento della realtà socio-economica, abitativa, educativa e sanitaria di Rom Sinti Camminanti, favorire la loro positiva immagine sociale, rafforzare il senso di appartenenza alla società più ampia e l'esercizio dei propri diritti, con il coinvolgimento attivo delle comunità e della società civile, in uno spirito di forte cooperazione tra amministrazioni locali, regionali e nazionali.

La predisposizione di una strategia nazionale è il chiaro segno che il Governo ha preso atto della necessità di adottare un quadro generale che possa condurre nei prossimi anni a una concreta attività di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC) e al superamento della fase emergenziale.

4. I possibili interventi normativi

Il quadro giuridico nazionale concernente la minoranza Rom, in assenza di una legge statale, appare complesso e differenziato.

Le Regioni con apposite leggi hanno tentato di colmare la lacuna, in particolare si tratta di 11 Regioni del centro nord: Lazio¹⁸, Lombardia¹⁹, Toscana²⁰, Umbria²¹, Veneto²², Marche²³, Emilia-Romagna²⁴, Sardegna²⁵, Piemonte²⁶, Friuli-Venezia Giulia²⁷, Liguria²⁸, Calabria²⁹ e la Provincia autonoma di Trento³⁰.

¹⁸ V., Legge Regionale n. 82 del 24.05.1985, pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n.16 del 10.06.1985.

¹⁹ V., Legge Regionale n. 27 del 31.10.1989, in <http://2.114.23.93/VirtualCommunity/Normativa14.aspx>.

²⁰ V., Legge Regionale n. 17 del 12.03.1988, pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n.17 del 22.03.1988, in <http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/normativa/regionale/toscana.pdf>.

²¹ V., Legge Regionale n. 32 del 27.04.1990, pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n.19 del 2.05.1990, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1847&l=it.

²² V., Legge Regionale n. 54 del 22.12.1989, pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n.70/1989, in http://www.asgi.it/public/parser_download/save/l.r.veneto.22.dicembre.1989.n.54.pdf.

²³ V., Legge Regionale n. 3 del 5.01.1994, pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Marche n.3 del 5.01.1994, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1843&l=it.

²⁴ V., Legge Regionale n. 47 del 25.11.1998, in http://2.114.23.93/VirtualCommunity/_image.aspx?id=a7472d5a-7fbc-46a6-84b3-6d22171cdf2a.

²⁵ V., Legge Regionale n. 9 del 9.03.1988, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1845&l=it.

²⁶ V., Legge Regionale n. 6 del 25.02.1993, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1844&l=it.

²⁷ V., Legge Regionale n. 11 del 14.03.1988, pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia n.34 del 15.03.1988, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1839&l=it.

²⁸ V., Legge Regionale n. 6 del 22.07.1992, in http://2.114.23.93/VirtualCommunity/_image.aspx?id=b5c73f0d-4dc9-48bc-8257-47ee069ec34c.

²⁹ V., Legge Regionale n. 15 del 30.10.2003, pubblicata in Bollettini Ufficiale della Regione Calabria n. 20 del 31.10.2003, in http://2.114.23.93/VirtualCommunity/_image.aspx?id=0c2b679f-bb28-4f7e-996f-ee4d8c00ca9f

V., art. 2, comma 2, lett. p., *L.R. STATUTARIA 19 OTTOBRE 2004, N. 25*.

³⁰ V., Legge Regionale n. 12 del 10.11.2009, pubblicata in B.U.R. n. 46 del 10.11.2009, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1404&l=it.

Tali leggi regionali hanno rappresentato un cambiamento nell'approccio delle istituzioni nel considerare Rom e Sinti non come un problema di sicurezza, ma come un gruppo etnico - culturale da riconoscere e tutelare³¹.

Tuttavia appare necessario definire un quadro generale attraverso l'elaborazione di una legge statale che tuteli in maniera uniforme la minoranza Rom, gli aspetti tipici del patrimonio linguistico - culturale della minoranza, e preveda istituti analoghi a quelli previsti dalla legge n. 482/1999 per tutte le altre minoranze, come il diritto allo studio, l'uso e l'insegnamento della lingua romanes.

Le ragioni più rilevanti di tale necessità sarebbero tre³² :

- 1) la minoranza Rom Sinti e Camminanti è sprovvista di un apposito territorio di riferimento ed è composta da soggetti che sono in parte itineranti e in parte semitineranti;
- 2) la minoranza è composta di stranieri ed apolidi, la cui disciplina spetta in via esclusiva alla legge dello Stato ai sensi dell'art.117 Cost. ;
- 3) spetta soltanto alla legislazione statale individuare quali siano le minoranze linguistiche da tutelare con apposite norme ai sensi dell'art.6 Cost. e stabilire le norme generali per la tutela della minoranza, anche in attuazione di norme comunitarie e internazionali.

La legge statale che si auspica per il futuro dovrebbe, inoltre, dare attuazione alle norme della Convenzione quadro sulle minoranze nazionali³³, dare specifica applicazione alle inderogabili norme dell'Unione europea sulla circolazione e sul soggiorno dei cittadini comunitari, raggiungere e promuovere gli obiettivi previsti dalle raccomandazioni dell'OCSE, del Consiglio d'Europa e delle istituzioni dell'Unione europea, per l'inclusione sociale di Rom e Sinti nei settori dell'aiuto alle famiglie numerose, dell'accesso del credito alla proprietà dell'abitazione, dell'accesso all'istruzione anche più elevata, ai servizi sanitari e ai servizi assistenziali, ma anche nel settore dell'inserimento lavorativo e della formazione professionale, della promozione e valorizzazione delle espressioni culturali.

Il riconoscimento quale minoranza nazionale è un tassello molto importante e che richiede appunto una specifica normativa, non sarebbe sufficiente, infatti, una semplice modifica della legge sulle minoranze in Italia, dal momento che il criterio previsto in essa è quello del legame stabile della minoranza con il territorio di cui i rom nella comune opinione ne sono privi. Da qui la consapevolezza che una eventuale modifica legislativa dell'art. 2 della stessa legge n. 482/1999, che preveda la sola estensione delle misure previste anche a Rom e Sinti lascerebbe pressoché inapplicabile la legge a tale minoranza, e non comporterebbe alcun concreto cambiamento rispetto alla loro attuale situazione.

La soluzione migliore, pertanto, sarebbe dunque quella di approvare in applicazione dell'art. 6 Cost., una diversa legge statale che miri a tutelare gli aspetti e le necessità specifiche della minoranza Rom, come peraltro già è avvenuto con la legge statale n. 38/2001 sulla tutela specifica del gruppo linguistico sloveno, al di là e oltre le tutele generali della legge del 1999.

³¹ Per tali affermazioni cfr. C. MARCETTI E N. SOLIMANO, "Allontanate le vostre tende, avvicinate i vostri cuori", in *L'urbanistica del disprezzo. Campi rom e società italiana*, a cura di P. BRUNELLO, Roma, 1996, pp. 65.-66.

³² Cfr., P. Bonetti, "La minoranza dei rom e dei Sinti in Italia", in " *Esclusione sociale Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*", a cura di Cesare Pinelli.

³³ La Convenzione prevede istituti tipici della tutela di minoranze territoriali, ma anche diversi istituti utili a garantire i diritti linguistici e culturali delle minoranze diffuse e prive di un territorio come i Rom Sinti Camminanti.

Tra le proposte legislative in materia si segnala il progetto di legge n. 4446³⁴, presentato il 30 Agosto 2011, per l'integrazione scolastica dei giovani rom. Il suddetto progetto ha rappresentato un importante primo passo per la presa di coscienza delle istituzioni politiche della necessità di un intervento legislativo disciplinante la condizione dei rom e nello specifico dei giovani rom.

5. Il ruolo degli Enti Locali

Chiamati a svolgere un ruolo rilevante negli interventi per l'inclusione dei Rom sono gli enti locali³⁵ a cui si rinvia l'attuazione della strategia nazionale.

A tal fine il documento menzionato individua due diversi livelli di intervento che regioni ed enti locali dovrebbero portare avanti: interventi di emergenza e interventi strutturali.

Per la realizzazione di questi interventi si ritiene necessario prendere in considerazione i seguenti criteri: il tipo di intervento (emergenziale o strutturale), il settore di intervento (igienico sanitario, abitativo, scolastico, lavorativo) e l'ambito in cui si vuole agire, ovvero, interventi trasversali (regolarizzazione giuridica, sostegno al volontariato, sensibilizzazione della cittadinanza, rafforzamento delle opportunità e delle competenze femminili).

Lo scopo degli interventi che gli enti locali dovranno curare e perseguire è il superamento dell'emarginazione sociale che i Rom condividono con le fasce più deboli della popolazione.

Infatti le problematiche riscontrabili nella comunità rom sono le stesse rinvenibili nelle fasce più deboli e povere della società. Tuttavia i rom sono condizionati dall'appartenenza a tale etnia, che ne accentua l'esclusione e l'emarginazione generando una doppia discriminazione, comunemente conosciuta come *discriminazione multipla*³⁶.

Già in passato gli enti locali si sono dimostrati attenti alle problematiche sociali della comunità Rom, predisponendo delle politiche di intervento volte a migliorarne le condizioni di vita e a garantirne diritti basilari, quali quello all'abitazione e alla salute.

Ne è esempio *Il Comune di Bologna*³⁷, seguito da Venezia, Torino e Pisa, che con il Piano Case ha predisposto un progetto in cui l'ente locale si è offerto di fare da mediatore e da garante stipulando contratti di locazione con i proprietari degli immobili per poi subaffittarli ai beneficiari rom al 50% del canone. Con tale progetto 44 famiglie, per un totale di 198 persone, sono state inserite in appartamenti. Unico requisito per stipulare il contratto di sublocazione previsto dal Piano

³⁴ V., "Modifiche alla Legge 15 Dicembre 1999, n. 482, in materia di riconoscimento e di tutela delle minoranze linguistiche storiche dei Rom e Sinti", in http://nuovo.camera.it/Camera/view/doc_viewer_full?url=http%3A//documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx%3Fsezione%3Dlavori%26tipoDoc%3Dtesto_pdl_pdf%26idlegislatura%3D16%26codice%3D16PDL0050170&back_to=http%3A//nuovo.camera.it/126%3Ftab%3D2%26leg%3D16%26idDocumento%3D4446%26sede%3D%26tipo%3D.

³⁵ V., Vulpiani, "Rom e Sinti: verso una strategia nazionale di inclusione sociale", in http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/Il_Dipartimento/UNAR/rom_e_sinti_verso_una_strategia_di_inclusione_sociale.pdf.

³⁶ Il concetto di discriminazione multipla è stato più volte analizzato dalla FRA nelle seguenti relazioni:
 - *Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States: Part II (The Social Situation (2009) (Omofobia e discriminazione basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere negli Stati membri dell'UE: Parte 2 – Situazione sociale (2009))*.
 - *Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union (2009) (Le condizioni abitative delle popolazioni Rom e Travellers nell'Unione europea (2009))*.

³⁷ V., DELIA COSEREAU, "I rom? Meglio le case. Gli alloggi costano meno dei campi attrezzati", in <http://www.lettera43.it/attualita/8186/i-rom-convengono-le-case.htm>.

era quello di avere un lavoro. Il costo sostenuto dal comune è stato di circa 5 mila euro all'anno per famiglia.

Altro buon esempio di pratica di inclusione è stata la *Campagna salute senza esclusione - Campagna per l'accessibilità dei servizi socio-sanitari in favore della popolazione rom e sinta*, con la quale, nel corso dell'anno 2006, il GrIS Lazio (Gruppo Immigrazione e Salute) ha avvicinato l'istituzione sanitaria pubblica alle comunità rom residenti sul territorio di competenza delle rispettive ASL, al fine di promuovere il diritto alla salute, l'utilizzo dei servizi sanitari di zona e diffondere norme di educazione sanitaria per la tutela della salute.

La fase operativa della campagna si è articolata in 10 giorni di uscite nei campi nell'arco di due settimane (tra ottobre e novembre 2006) coinvolgendo 140 operatori sanitari rappresentanti delle 5 Asl territoriali di Roma che, supportati dagli operatori del privato sociale, si sono recati nei 33 insediamenti allora presenti nella città (di cui solo alcuni attrezzati o semi-attezzati) e riconosciuti dal Comune.

Durante le visite nei campi, gli operatori sanitari hanno incontrato la popolazione rom fornendo semplici prestazioni mediche, quali vaccinazioni e misurazione della pressione arteriosa, diffondendo informazioni sul corretto utilizzo dei servizi territoriali e sugli stili di vita adeguati per la salvaguardia della propria salute. I risultati conseguiti sono stati nell'insieme estremamente positivi, soprattutto dal punto di vista dell'approccio metodologico utilizzato³⁸. Al termine della campagna sono stati individuati alcuni principi cui far riferimento per i futuri interventi sanitari a favore della popolazione rom e sinta: il lavoro di rete; l'integrazione tra pubblico e privato; l'approccio multidisciplinare e il coinvolgimento attivo della popolazione destinataria dell'intervento (sia nella progettazione che nella fase operativa); la presenza sul campo; l'offerta attiva; l'individuazione ed adozione di modelli flessibili ed attenti alle realtà specifiche.

E' stato inoltre possibile, attraverso questa esperienza, individuare delle linee guida e metodologie volte a rendere più accessibile il servizio sanitario alla comunità Rom, in particolare sensibilizzando la popolazione mediante l'educazione sanitaria e la creazione di contatti personalizzati tra operatori e Rom, al fine di superare diffidenza e pregiudizi reciproci, implementando percorsi socio sanitari a bassa soglia d'accesso e proponendo iter formativi specifici per gli operatori sociosanitari. La campagna ha avuto esiti talmente positivi che è stata replicata nel 2009 nel corso di un nuovo progetto, promosso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

Un breve accenno merita anche il cosiddetto progetto *Dado*, nato nel 2008, che ha previsto l'auto-recupero di una struttura concessa dal comune di Settimo Torinese per l'inserimento abitativo di nuclei famigliari rom e romeni accompagnati da tre famiglie italiane. I rom, affiancati da una ditta edile, hanno lavorato per sei mesi sull'immobile, contribuendo alla riqualificazione di questa, acquisendo, oltre al sostegno economico previsto dalle borse lavoro della Provincia di Torino, professionalità in campo edile, e dimostrando alla cittadinanza la propria volontà di inserirsi nel mondo del lavoro.

Oltre a queste, altre innumerevoli iniziative sono state promosse dagli enti locali³⁹: interventi per la ristrutturazione di aree di sosta o per la realizzazione di nuove aree; aiuto all'inserimento scolastico dei minori Rom Sinti Camminanti e alla formazione professionale; l'istituzione di organismi e forme di rappresentanza nazionale e locale dei Rom Sinti Camminanti

³⁸ V., *Studio sulle condizioni di vita e sull'inserimento nella rete dei servizi socio-assistenziali nel Mezzogiorno*, ELABORATO DI SINTESI Roma – Maggio 2010, IREF ISTITUTO DI RICERCHE EDUCATIVE E FORMATIVE, in www.irefricerche.it.

³⁹ Cfr., *Politiche possibili. Abitare le città con i Rom e i Sinti*, a cura di T. Vitale, Roma, Carocci, 2009.

presenti in Italia; sostegno al credito e all'accesso ai mutui per acquistare microaree di proprietà privata; ricorso all'attività di mediatori culturali e realizzazione di progetti di borse lavoro e tirocini formativi in aziende per l'inserimento lavorativo; percorsi individualizzati di tirocinio formativo tramite mediatori culturali di etnia Rom, in varie mansioni; aiuto alla costituzione di cooperative gestite da Rom.

Gli esempi sopra riportati dimostrano come attraverso la predisposizione di progetti concreti e mirati si possa, anche senza dispendio di eccessive quantità di risorse, raggiungere nei singoli territori, e soprattutto attraverso la collaborazione degli stessi Rom, l'obiettivo dell'inclusione e dell'integrazione.

Tuttavia quello delle risorse rimane comunque un tema rilevante. Infatti nonostante fondi europei siano a disposizione dell'Italia per predisporre piani e strategie di miglioramento delle condizioni della comunità Rom, l'Italia resta sempre tra gli Stati che utilizza in quantità minore, rispetto alla media europea, i suddetti finanziamenti.

Per il periodo 2007-2013 all'Italia sono stati assegnati 28 miliardi di euro, di cui quasi 7 miliardi del Fondo Sociale Europeo per l'inclusione sociale.

Tuttavia, dal recente rapporto della Commissione del 23 Maggio 2012 risulta che tra gli Stati europei che hanno presentato i progetti di strategia nazionale per l'integrazione economica e sociale dei Rom, l'Italia non ha assegnato risorse di bilancio sufficienti. Soltanto dodici Paesi (Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Svezia) hanno indicato chiaramente i fondi stanziati a carico dei bilanci nazionali o dell'Unione e hanno presentato importi specifici destinati alle misure di **inclusione** previste dai loro documenti strategici.

Dalla relazione si evince che nel settore dell'*istruzione* si sono distinte la Slovenia, la Spagna e la Finlandia, nel settore dell'*occupazione* dei Rom Bulgaria e Spagna, sul fronte del sostegno all'accesso all'*assistenza sanitaria* Ungheria, Irlanda e Romania, mentre per quanto riguarda la *situazione abitativa*, le migliori pratiche sono rintracciabili in Francia e in Ungheria.

Tra gli esempi citati dalla commissione europea vi sono stati la città di Kauhajoki in Finlandia, che ricorre a insegnanti di estrazione Rom per sostenere i bambini e le loro famiglie, e l'Ungheria, che intende formare circa duemila donne Rom per svolgere l'attività di operatrici sociali.

6. Conclusioni

Dalle riflessioni condotte emerge che non è più condivisibile che soggetti appartenenti ad etnie diverse, quale quella Rom, debbano subire disparità di trattamento, discriminazione, violazione dei più fondamentali diritti umani, non solo in qualità di uomini ma ancor di più, per alcuni, in veste di cittadini dell'Unione. La piena attuazione e il riconoscimento dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea rischia di trovare un limite nella parola "Rom": essere Rom non può continuare a rappresentare un fattore di discriminazione e di ostacolo alla realizzazione dei principi di uguaglianza e di trattamento perseguiti a livello europeo.

Ecco perché la strategia nazionale che si sta predisponendo non può rimanere un progetto, ma deve trovare applicazione nella società, nel territorio, nella politica e soprattutto nel diritto.

Pensare di realizzare l'integrazione economica e sociale della comunità Rom senza adottare normative ad hoc che ne regolino lo status giuridico sarebbe come realizzare una cittadinanza dimezzata. L'inclusione sociale dei Rom Sinti e Camminanti necessita di una politica pubblica complessiva capace di superare vicende limitate a determinati luoghi, persone o eventi emergenziali,

di applicare a tutti i principi costituzionali, internazionali, comunitari, e di adottare misure di lungo periodo.

Così come i diritti e le tutele riconosciute ai cittadini di uno Stato sono indicatori di democrazia, anche la condizione dei Rom in un Paese ne indica la soglia e l'effettiva realizzazione.

Pertanto non resta che auspicare che il progetto di una legge ad hoc e la strategia nazionale per l'integrazione e l'inclusione dei Rom non restino intenzioni, ma diventino realtà del nostro ordinamento.