

La condizione dei Rom in Italia

a cura di Luigi Di Noia

Brevi note sull'implementazione della *Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*

Rossana Cillo

Abstract The implementation in Italy of the National Roma Integration Strategy took place in a slow and ineffective way at national level, while at local level the non-conformity and fragmentation of this process have led to the poor results especially in the project planning phase.

Queste brevi note prendono in considerazione lo stato di implementazione in Italia della *Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti* (da qui in poi *Strategia*).¹ Esse sono il risultato di interviste² e della raccolta di informazioni istituzionali e materiale documentario.

Dall'esame dei dati a disposizione risulta che alla fine del 2013 il processo di implementazione della *Strategia* si trovava in una fase di primo avvio, per lo più dedicata alla costituzione di tavoli nazionali, regionali e locali.³ Dopo l'approvazione da parte del Governo italiano della *Strategia* 2012-2020, avvenuta il 24 febbraio 2012, l'azione pubblica si è concentrata in attività preliminari e funzionali all'allestimento di tavoli interistituzionali di livello nazionale e territoriale: individuazione, convocazione e coinvolgimento dei soggetti interessati; avvio delle discussioni, ricognizioni e definizione delle situazioni, individuazione delle responsabilità e iniziale definizione di possibili attività da realizzare.⁴

1 In attuazione della Comunicazione della CE n. 173/2011 (Commissione Europea 2011).

2 Sono state condotte 27 interviste (in presenza, telefoniche, telematiche), sottoposte a funzionari di ministeri, regioni, province, comuni, Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), rappresentanti di associazioni e ONG.

3 I dati sono aggiornati al novembre 2013. Per altre indagini sullo stato dell'implementazione della *Strategia* in Europa e in Italia si veda Associazione 21 luglio (2014), ERPC (2012), European Union Agency for Fundamental Rights (2014).

4 L'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) costituisce il Punto di contatto nazionale della cabina di regia istituita per l'implementazione della *Strategia*. Questa cabina comprende rappresentanti del Ministero dell'Interno, Ministero di Grazia e Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero della Salute, Conferenza dei Presidenti delle Regioni, ANCI, Unione Province d'Italia (UPI). La *Strategia* prevede la partecipazione del Forum delle Comunità Rom, Sinti e Caminanti, con funzioni di interfaccia, relazione e concertazione con il Punto

I tavoli nazionali, imperniati sugli assi della *Strategia* (lavoro, casa, salute e istruzione), hanno visto la partecipazione dei referenti nazionali e locali della pubblica amministrazione e dei principali esponenti delle Organizzazioni Non Governative (ONG). Alla fine del 2013 risultavano istituiti i seguenti tavoli nazionali, coordinati dalle amministrazioni di competenza: Tavolo nazionale delle Regioni (5 dicembre 2012), Tavolo Giuridico (30 gennaio 2013), Tavolo Lavoro e Politiche Sociali (1 febbraio 2013), Tavolo Salute (6 febbraio 2013), Tavolo Istruzione (11 febbraio 2013), Tavolo Politiche Abitative (18 novembre 2013).

Alla fine del 2012 è stato istituito il Tavolo Politico Interministeriale, che di fatto costituisce una cabina di regia politica a sostegno della *Strategia* con le competenze di tutte le amministrazioni dello stato, composto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con delega alle Pari Opportunità, dal Ministro per l'Integrazione, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro della Salute, dal Ministro dell'Istruzione, dal Ministro della Giustizia, dal Ministro degli Affari Esteri. Il 17 settembre 2013, a seguito di una riunione della Cabina di regia politica, l'allora ministro dell'Integrazione Kyenge ha sottolineato la necessità di promuovere - in collaborazione con il Punto di contatto nazionale - «un maggiore coordinamento delle politiche di inclusione dei Rom in ambito regionale e di favorire lo sviluppo di piani locali di integrazione sociale, d'intesa con i comuni» (Redazione Il Velino 2013).

Quanto al livello locale, il 24 gennaio 2013 la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha pubblicato la *Proposta di costituzione di tavoli regionali per il coordinamento degli interventi locali nell'ambito della Strategia*, con il quale è stata recepita la *Strategia* e sono state sollecitate le regioni a costituire tavoli interistituzionali locali.

I tavoli regionali e locali si sono costituiti in maniera disforme e spontanea, al di fuori di un percorso nazionale comune. Ha influito la differenziazione dei contesti locali, in particolare in materia di politiche sociali locali, e la diversità delle situazioni politiche locali; ciò ha fatto sì che in alcune regioni la costituzione di un tavolo non sia nemmeno stata affrontata o messa all'ordine del giorno.

Nei territori in cui è stata avviata l'implementazione locale della *Strategia*, le attività realizzate sono consistite nel convocare e organizzare il tavolo, nell'avviare discussioni sulle problematiche locali, nel fare il punto della situazione a livello territoriale, nell'individuare possibili progetti e azioni da attuare.

Alla fine del 2013 risultavano costituiti una manciata di tavoli regionali: il Tavolo della regione Marche istituito con delibera della Giunta regionale n. 1152 del 29 settembre 2013, il Tavolo della regione Molise

di contatto nazionale, 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 (UNAR 2012, p. 32).

istituito con determina dirigenziale il 30 agosto 2013, il Tavolo della regione Umbria istituito con delibera della Giunta regionale n. 51 del 28 gennaio 2013, il Tavolo della regione Liguria istituito con delibera della Giunta regionale n. 1348 del 31 ottobre 2013, il Tavolo della regione Toscana istituito con delibera della Giunta regionale n. 128 del 27 febbraio 2013.⁵ La Regione Calabria ha proposto la costituzione di un Tavolo regionale con una lettera di invito del 3 aprile 2013, alla quale non è seguita alcuna convocazione.

A livello comunale e provinciale le esperienze di implementazione della *Strategia* sono rare. Da segnalare quella del comune di Napoli, che con la delibera di Giunta comunale n. 174 del 21 marzo 2013 ha recepito la *Strategia*, raccomandando a tutti gli assessorati e uffici comunali di attenervisi. Da segnalare inoltre l'esperienza della provincia di Mantova, dove è stato costituito il primo Tavolo provinciale. La *Strategia* locale di Mantova,⁶ *Men Sinti* (Noi Sinti), ha prodotto una prima programmazione triennale, che ha previsto tra i vari obiettivi lo smantellamento nel 2015 dell'area residenziale per Sinti italiani di via Guerra nella città di Mantova. Per l'anno 2012 la programmazione, finanziata da Fondazione Cariplo e Fondazione Marcegaglia ONLUS con 100.000 euro, si è articolata in una pluralità di azioni nell'ambito del lavoro, della casa, della scuola e della cultura; in questo ultimo ambito è stata creata una web radio - *U Velto Radio* - che diffonde 24h musica sinta, Rom, manouche, kalè e romanichals.⁷

Alla fine del 2013 non si registravano quindi misure permanenti, sistematiche, diffuse e concrete, in attuazione della *Strategia*. Sono stati rilevati soltanto alcuni progetti o interventi locali, che si richiamano alla

5 Nel 2000 la regione Toscana si è dotata della legge regionale n. 2 *Interventi per i popoli rom e sinti*, che affronta in particolare la questione abitativa e prevede soluzioni alternative e di superamento del 'campo nomadi'; tuttavia negli anni scorsi non sono stati realizzati interventi sistematici, continuativi e risolutivi. Quando è partita la *Strategia*, la regione Toscana aveva già una cabina di regia, sicché gli strumenti della legge 2/2000 sono stati inseriti nella *Strategia* (ad esempio i progetti che prevedono il dialogo con i gruppi presenti, gli alloggi sociali, le microaree attrezzate per residenti, villaggi o abitazioni in comunità, l'auto-recupero di immobili di proprietà pubblica o anche privata). La *Strategia* avrebbe dovuto quindi dare impulso a interventi che proseguono da anni (è il caso, ad esempio, del comune e della provincia di Pistoia, che hanno dato continuità ad azioni già esistenti, come la creazione di un villaggio, interventi di inclusione sociale e lavorativa, piccoli interventi su alunni Rom e discriminazione didattica, su casi giuridici - ad esempio il caso degli apolidi e degli *undocumented*), ma a fine 2013 il Tavolo regionale si è riunito solo due volte per individuare le priorità da seguire e globalmente a livello regionale la *Strategia* è risultata abbastanza ferma.

6 Contraddistinta da una progettazione condivisa tra istituzioni pubbliche, private e non-profit, vede la partecipazione di diversi soggetti: Provincia di Mantova, Fondazione Marcegaglia ONLUS, Consorzio Progetto Solidarietà, For.ma, associazione Sucar Drom, Sol.Co Mantova, Caritas, Promoimpresa.

7 Inoltre è stato realizzato un corso di musica sinta per bambini.

Strategia, ma tali richiami a volte consistono in meri riferimenti formali con cui si afferma che il progetto è in linea con la *Strategia*.

La povertà di interventi di implementazione della *Strategia* risulta evidente prendendo in considerazione le aree in cui essa si articola. Per quanto riguarda il lavoro, è da segnalare solo la *Strategia* locale di Mantova, che ha promosso tirocini professionali finalizzati all'inserimento lavorativo di donne sinte disoccupate, ha sostenuto l'avvio della cooperativa Labatarpe impegnata in attività di trasporto di rifiuti ferrosi, ha accompagnato la regolarizzazione e l'avvio di singole attività imprenditoriali.

Quanto all'istruzione, è da segnalare di nuovo la *Strategia* locale di Mantova, che ha sostenuto attività di doposcuola a Mantova e a Castiglione delle Stiviere per contrastare la dispersione scolastica, ha promosso l'accesso alle scuole superiori da parte della popolazione sinte, e ha previsto l'assegnazione di borse di studio.⁸

Per quanto concerne la salute e la casa, è da segnalare il progetto TroVARS (Vaccinazioni Rom e Sintie in Italia) del 2013, nel cui testo si afferma che esso è in linea con la *Strategia*;⁹ in riferimento alla casa, nel *Programma di interventi per il miglioramento delle condizioni di vita nei campi nomadi in Emilia-Romagna*, adottato dalla Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, si dichiara che il programma segue la linea della *Strategia*.¹⁰ Sempre sulla casa è da segnalare la *Strategia* di Mantova ha convocato un'assemblea pubblica *La Cher Par Kroll - Una Casa Per Tutti*, finalizzata alla presentazione della *Strategia* e alla discussione degli indirizzi concernenti le problematiche abitative,¹¹ e ha organizzato un'attività di consulenza rivolta alle famiglie Rom per lo sviluppo di progetti abitativi autonomi.

I tavoli nazionali e locali hanno coinvolto in maniera abbastanza sistematica le autorità locali e i rappresentanti delle organizzazioni del terzo settore, mentre è stato parziale il coinvolgimento delle associazioni Rom.

La *Proposta di costituzione di tavoli regionali per il coordinamento degli interventi locali nell'ambito della Strategia* della Conferenza delle regioni

8 <http://sucardrom.blogspot.it/2013/01/mantova-le-borse-di-studio-per-studenti.html> (2013-12-12); <http://sucardrom.blogspot.it/2012/09/mantova-la-strategia-men-sinti.html> (2013-12-12).

9 Ad esempio il progetto *Trovarsi* (Vaccinazioni Rom e Sintie in Italia) del 2013, nel cui testo si afferma che esso è in linea con la *Strategia*. Il progetto è promosso dall'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti (IMP) ed è finalizzato all'incremento dei livelli di protezione dei bambini Rom da malattie infettive prevenibili con vaccinazione. È realizzato in collaborazione con Agenzia Nazionale Servizi Sanitari (AGENAS), Regione Lombardia, Regione Emilia-Romagna, Regione Sicilia, Regione Campania; ha una durata di 12 mesi.

10 <http://bur.regione.emilia-romagna.it/bur> e Giunta della Regione Emilia-Romagna, DGR 808/2012, 18 giugno 2012.

11 <http://sucardrom.blogspot.it/2013/04/mantova-lassemblea-ia-cher-par-kroll.html> (2013-12-12).

e delle province autonome è stata criticata dalle associazioni Rom poiché non prevede nella costituzione dei tavoli regionali e locali la presenza di rappresentanti delle comunità Rom. Il Tavolo della regione Marche è composto da funzionari della regione, delle provincie, delle prefetture, dell'Ufficio scolastico regionale, di alcuni comuni, ma non sono previsti rappresentanti della società civile, delle ONG e delle popolazioni Rom. La delibera regionale che costituisce il Tavolo della regione Toscana non prevede il coinvolgimento delle associazioni Rom.¹² Il Tavolo della regione Umbria è composto da funzionari della pubblica amministrazione, da una ONG e da nessuna associazione Rom (ma ciò si deve al fatto che in questa Regione non c'è nessuna associazione Rom presente nel territorio). Il Tavolo della regione Liguria è composto da vari rappresentanti della pubblica amministrazione, da rappresentanti delle ONG, da tre rappresentanti di associazioni di rappresentanza dei Rom individuati attraverso un avviso pubblico di manifestazione di interesse finalizzato alla partecipazione al tavolo regionale.¹³

Le associazioni Rom hanno salutato con fiducia l'approvazione della *Strategia*, vedendo in essa un superamento della politica emergenziale condotta negli anni scorsi e uno strumento che può garantire la partecipazione dei Rom alle scelte politiche e sociali che li riguardano direttamente. È in questa chiave che si deve leggere, ad esempio, il tentativo di interloquire direttamente con il governo e il parlamento avanzato dalla Federazione Rom e Sinti Insieme.¹⁴ Ma la lentezza della costituzione dei tavoli, e soprattutto il parziale coinvolgimento dei rappresentanti Rom nelle consultazioni e nella costituzione dei tavoli, ha generato un certo malcontento. In particolare, alle istituzioni italiane si contesta di non rispettare correttamente le indicazioni presenti nella *Strategia*, e di continuare, secondo l'Associazione Nazione Rom, a

escludere la Comunità Rom sia dal necessario confronto, necessario ascolto, che dalla progettazione e realizzazione di concrete politiche di inclusione per le famiglie Rom presenti nel territorio.¹⁵

12 Ad esempio è stato promosso un progetto di recupero di finanziamenti residui del Por-Fse 2007-2013, da effettuarsi entro il 2014, per la realizzazione di progetti di autocostruzione abitativa per il superamento di insediamenti non autorizzati in alcune città toscane, tra le quali Lucca, Pistoia e S. Giuliano Terme; tuttavia, non essendo prevista una presenza di rappresentanti Rom ai tavoli regionali, le tipologie abitative e il luogo di insediamento delle nuove case sono state 'imposte' alle famiglie coinvolte, pena lo sgombero del 'campo nomadi' nel quale risiedono attualmente.

13 L'avviso è stato pubblicato il 5 novembre 2013.

14 <http://comitatoromsinti.blogspot.it/2013/02/documento-della-federazione-rom-e-sinti.html> (2013-12-12).

15 <http://www.firenzetoday.it/cronaca/rom-firenze-richiesta-interrogazione-parlamentare.htm> (2013-12-12).

In conclusione, il processo di implementazione della Strategia è avvenuto in modo lento e disomogeneo; in alcuni contesti locali (Lazio, Lombardia, Veneto e Piemonte), particolarmente rilevanti dal punto di vista del peso politico e socio-economico, la questione dell'implementazione della Strategia è stata praticamente elusa. L'insufficienza dei risultati a livello locale si deve anche alla debolezza della spinta proveniente dal governo e dall'amministrazione centrale, che si sono limitati ad una gestione burocratica e minimalista della comunicazione della Commissione europea, assegnando tra l'altro risorse finanziarie molto limitate.

Bibliografia

- Associazione 21 Luglio; Fondazione Michelucci; Associazione Amalipé Romanò (2014). *Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012 e 2013* [online]. Disponibile all'indirizzo http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2014/10/9773_file10_it_civil-society-monitoring-report_it.pdf (2015-07-10).
- Commissione Europea (2011). *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* [online]. Disponibile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0173:FIN:IT:PDF> (2015-07-07).
- ERPC (2012), *Analysis of the National Roma Integration Strategies* [online]. Disponibile all'indirizzo http://www.ergonetnetwork.org/media/userfiles/media/Final%20ERPC%20Analysis%2021%2003%2012_FINAL.pdf (2015-06-11).
- European Union Agency for Fundamental Rights (2014). *Report on the implementation of the EU framework for National Roma Integration Strategies* [online]. Disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_implement_strategies2014_en.pdf (2015-06-11).
- Redazione Il Velino (2013). «Immigrati, oggi Tavolo interministeriale su inclusione Rom, Sinti e Caminanti» [online]. *Il Velino*, 13 settembre. Disponibile all'indirizzo <http://www.ilvelino.it/it/article/2013/09/17/immigrati-oggi-tavolo-interministeriale-su-inclusione-rom-sinti-e-cami/438100b4-0499-4ccd-b11a-0b22bde5b6df/> (2013-12-12).

Stampato per conto di Edizioni Ca' Foscari - Digital publishing, Venezia
nel mese di febbraio del 2016
da Logo s.r.l., Borgoricco, Padova